

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



## CORTE CONSTITUCIONAL SALA ESPECIAL DE SEGUIMIENTO SENTENCIA T-025 DE 2004 Magistrado Presidente: Luis Ernesto Vargas Silva

### AUTO 373 de 2016

**Ref.:** Evaluación de los avances, rezagos y retrocesos en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional declarado mediante la sentencia T-025 de 2004, en el marco del seguimiento a los autos 008 de 2009, 385 de 2010 y 219 de 2011.

**Magistrado Ponente:**  
Dr. LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá D.C., veintitrés (23) de agosto de dos mil dieciséis (2016).

La Sala Especial de Seguimiento a la sentencia T-025 del 2004, integrada por los Magistrados Luis Guillermo Guerrero Pérez, Gloria Stella Ortiz Delgado y Luis Ernesto Vargas Silva, quien la preside, adopta la presente providencia con fundamento en los siguientes

### ANTECEDENTES

Mediante la sentencia T-025 de 2004 la Corte Constitucional declaró que la población desplazada por la violencia se encuentra afectada por un Estado de Cosas Inconstitucional (ECI), una vez verificada la falta de correspondencia entre, de una parte, los esfuerzos y las capacidades presupuestales e institucionales dispuestas por el Estado colombiano para atender a esta población y, de la otra, la situación grave, masiva y sistemática de vulneración de sus derechos fundamentales.

De conformidad con el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, “el juez establecerá los demás efectos del fallo para el caso concreto y mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas

las causas de la amenaza.”<sup>1</sup> En desarrollo de esta norma, la Corte Constitucional ha proferido, además de la sentencia T-025 de 2004, numerosos autos de seguimiento respecto de las medidas adoptadas para la superación del ECI, así como para garantizar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

En los autos de seguimiento 176, 177 y 178 del 2005 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa); 218 del 2006 (M.P. Manuel José Cepeda); 008 del 2009 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) y 219 del 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), esta Corporación evaluó la persistencia o la superación del ECI y concluyó que, a pesar de las acciones implementadas por las autoridades responsables, tal estado de cosas aún persistía en materia de desplazamiento forzado.

En los autos 008 de 2009 y 219 de 2011, esta Corporación, además de sustentar su valoración en la información aportada por el Gobierno Nacional, los Organismos de Control y los distintos acompañantes al proceso de seguimiento, se basó en las encuestas de verificación del goce efectivo de derechos de la población desplazada (2008 y 2010), elaborados y aportados por la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (CSPPDF).<sup>2</sup> Lo anterior, con el objetivo de evaluar, de manera concreta, el grado de superación del Estado de Cosas Inconstitucional atendiendo a la medición de los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos (IGED) construidos a lo largo del proceso de seguimiento.<sup>3</sup>

A comienzos del 2015 fueron allegadas a esta Sala Especial las nuevas mediciones del Goce Efectivo de los Derechos de la población desplazada, por parte de la Unidad para las Víctimas y de la Contraloría General de la República.<sup>4</sup> Estos resultados fueron presentados, analizados y debatidos en el marco de la audiencia pública realizada en septiembre del 2015.<sup>5</sup> En consecuencia, en este pronunciamiento se va a desarrollar una nueva valoración de la persistencia o de la superación del ECI y, además, se harán explícitos cuáles son los aspectos precisos de la política pública y los ejes analíticos a partir de los cuales se realizará, en adelante, el seguimiento a la sentencia T-025 del 2004.

---

<sup>1</sup> Sobre la competencia de la Corte Constitucional para dictar autos que aseguren que el cumplimiento de lo ordenado en una sentencia de tutela, siempre que ello sea necesario, ver, entre otros, los autos 010 y 045 de 2004, MP: Rodrigo Escobar Gil. Ver también la sentencia T-086 de 2003, MP: Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>2</sup> Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (CSPPDF) y Centro de Investigaciones para el Desarrollo de la Universidad Nacional de Colombia (CID-UN). II Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada. Julio – agosto 2008. // CSPPDF y CID-UN. III Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada. Julio-agosto 2010.

<sup>3</sup> Adoptados mediante los autos 233 de 2007 y 116 de 2008 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

<sup>4</sup> Contraloría General de la República. *Primera encuesta nacional de víctimas. Construcción de la línea base para el seguimiento y el monitoreo al cumplimiento de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras en Colombia*. Bogotá, 16 de enero de 2015. Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. *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 de 2014, 256 y 362 de 2014*. Bogotá, 14 de diciembre de 2014.

<sup>5</sup> Auto del 28 de febrero del 2014. Convocatoria a audiencia pública dentro de la cual la UARIV y la Contraloría General de la República presentarán los resultados de los ejercicios de medición efectuados en torno al goce efectivo de los derechos de la población desplazada, en el marco del seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 y fijación de metodología.

Es importante precisar que en este auto no se va a describir con mayor detalle y profundidad el estado actual de la política pública, salvo los aspectos considerados relevantes para los propósitos del seguimiento. La elaboración de un diagnóstico más detallado de cada componente quedó recogida en los autos de solicitud de información proferidos a lo largo del 2015.<sup>6</sup> A partir de estos pronunciamientos se levantó la documentación definitiva para consolidar las temáticas principales sobre las cuales se va a ocupar esta Corporación en esta oportunidad. Este ejercicio presupuso la triangulación y el traslado de todos los documentos presentados por el Gobierno Nacional, los Organismos de Control y los otros acompañantes del proceso entre sí, de tal forma que todos los involucrados contaron con la información suministrada por los demás actores, para así presentar sus observaciones en respuesta a las preguntas y problemáticas identificadas por esta Corte en esos pronunciamientos. Sumado a lo anterior, gracias al acompañamiento del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Defensoría del Pueblo, los funcionarios del equipo de seguimiento realizaron, a mediados del año 2015, una serie de visitas a terreno para observar el estado de algunas de las problemáticas que afectan a la población desplazada en Antioquia, Bolívar, Chocó, Córdoba y Norte de Santander.<sup>7</sup>

Así las cosas, en la **Parte General** de esta providencia, esta Corporación va a manifestarse sobre la solicitud elevada por el Gobierno Nacional, en el informe de agosto del 2015,<sup>8</sup> relacionada con la superación del estado de cosas contrario a la Constitución y con el modelo de seguimiento que se ha implementado hasta el momento (**sección 1.1.**). Sumado a lo anterior, en esta parte se van a recordar cuáles son las pautas y los criterios para el levantamiento del ECI definidos a lo largo del proceso de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 (**sección 1.2.**), de una parte y, de la otra, se van a precisar cuáles son los umbrales que deben satisfacer las autoridades para levantar este ECI en cada componente de la política pública (**sección 1.3.**). A su vez, esta Sala Especial va a definir cuáles son los criterios que es necesario tener en cuenta para entender por superadas las condiciones que dan lugar a la intervención excepcional del juez constitucional en esta política pública (**sección 1.4.**), toda vez que unos y otros parámetros no coinciden necesariamente. Finalmente, en esta **Parte General**, la Sala Especial de Seguimiento va a evaluar dos temas que repercuten en toda la política pública dirigida a la población desplazada, esto es, la coordinación Nación-territorio entre las autoridades responsables (**sección 1.5.**) y el presupuesto definido y proyectado para financiar la política (**sección 1.6.**).

En la **Parte Específica**, atendiendo al ejercicio de recopilación y triangulación de información que se realizó durante el 2015, esta Sala sólo va a exponer de manera sintética las áreas relevantes de cada componente de la política, dando aplicación a los parámetros mencionados en el párrafo anterior. Por lo tanto, se va a recapitular para cada caso cuál fue la orden impartida al Gobierno Nacional,

---

<sup>6</sup> Corte Constitucional. Autos 10 y 321 (prevención y protección), 94 y 252 (protección y restitución de tierras), 96 (participación), 97 (educación), 160 y 162 (vivienda urbana y rural), 201, 202, 253 y 394 (retornos y reubicaciones), 205 (ayuda humanitaria) y 395 (generación de ingresos).

<sup>7</sup> Corte Constitucional. Auto. 248 de 2015. Autorización de visitas a terreno dentro del proceso de seguimiento a la implementación de la sentencia T-025 de 2004 y sus autos complementarios.

<sup>8</sup> Gobierno de Colombia. *Informe al auto 298 de 2015*, agosto de 2015.

la respuesta que las autoridades han desplegado al respecto, y se va a pronunciar sobre la solicitud elevada por la Unidad para las Víctimas relacionada con la superación o permanencia del ECI, de una parte y, de la otra, con el reconocimiento del nivel de avance en la superación de las falencias identificadas, en cada componente.<sup>9</sup> En consecuencia, a partir de los umbrales definidos para cada aspecto de la política, esta Sala evaluará la superación o permanencia de esa figura en cada caso y, atendiendo a los distintos niveles de cumplimiento a una orden compleja (**alto, medio, bajo, incumplimiento**), se pronunciará sobre los avances expuestos por parte las autoridades responsables. Con ello, esta Sala Especial va a definir cuáles son los aspectos precisos de la política sobre los que mantendrá el seguimiento, definiendo así las acciones que las autoridades tienen que realizar para continuar avanzando en la superación del ECI.

Como resultado de esta evaluación, esta Sala Especial encuentra que en los componentes de participación y de registro las autoridades acreditaron un nivel de cumplimiento **alto** a la orden de realizar ajustes importantes para avanzar en el Goce Efectivo de los Derechos de la población desplazada. Con ello, esta Corporación va a *declarar la superación del Estado de Cosas Inconstitucional* en relación con ambos componentes, en la medida en la que cumplen con los estándares constitucionales definidos para cada uno de ellos. Si bien los demás componentes no logran satisfacer los requisitos para hacer una declaratoria semejante, toda vez que no alcanzan los umbrales establecidos en la **Parte General** de este pronunciamiento, esta Sala encuentra los siguientes niveles de cumplimiento a las principales órdenes dictadas a lo largo del proceso de seguimiento.

En relación con aquellos componentes de la política cuya reformulación total fue ordenada en el 2009 (tierras, vivienda y generación de ingresos) (**sección 2.1.**), los resultados alcanzados fueron los siguientes. La política de tierras presenta un nivel de cumplimiento dispar: mientras el Gobierno Nacional ha demostrado un nivel de cumplimiento **alto** en materia de restitución de tierras, en lo concerniente a su protección se ha presentado un evidente nivel de **incumplimiento**; en materia de vivienda urbana y rural las autoridades han demostrado un nivel de cumplimiento **medio** y **bajo**, respectivamente y, en generación de ingresos, se registró un **incumplimiento** a la orden de reformular completamente esta política.

Por su parte, los componentes cuya complementación fue ordenada para así articularse y superar los vacíos protuberantes que los afectaban (prevención y protección, y los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición) (**sección 2.2.**), arrojaron un nivel de cumplimiento **bajo**.

Finalmente, en lo atinente a los demás componentes que requieren importantes avances para lograr el Goce Efectivo de los Derechos de las personas desplazadas (**sección 2.3.**), los resultados fueron los siguientes: en ayuda humanitaria las autoridades acreditaron un cumplimiento **medio**; en retornos y

---

<sup>9</sup> El informe anual allegado por la UARIV el pasado 5 de agosto no fue tenido en cuenta en la evaluación efectuada en este auto, pues en la fecha ya se había dado la discusión y aprobación del proyecto con la información con la que se contaba en ese momento y el auto se encontraba en proceso de recolección de firmas.

reubicaciones el cumplimiento es *bajo* y en educación el cumplimiento es *medio*.

En la **Parte Específica** de la presente providencia esta Sala Especial expondrá el análisis que sustenta tales conclusiones, al igual que los aspectos puntuales de estos componentes que ameritan la adopción de una serie de medidas para impulsarlos. Sobre estos temas concretos y las respectivas órdenes que se emitirán en este pronunciamiento, se concentrará, de aquí en adelante, el seguimiento que esta Sala Especial va a realizar a la sentencia T-025 de 2004 y sus autos complementarios. El presente auto, por lo tanto, representa un corte de cuentas frente a las medidas ordenadas, y a las acciones adelantadas por las autoridades responsables, a lo largo de los más de diez años que ha durado este proceso, haciendo la salvedad de los enfoques diferenciales, sobre los cuales se va realizar un pronunciamiento específico.

## CONSIDERACIONES

### 1. PARTE GENERAL

#### 1.1. *Pronunciamiento sobre la solicitud elevada por el Gobierno Nacional en el informe de agosto del 2015*

En respuesta al auto 298 de 2015,<sup>10</sup> el Gobierno Nacional le formuló a esta Sala Especial “un modelo de seguimiento de superación del ECI *ligado sólo a lo estructural*, a partir de informes anuales, donde el modelo de reporte de avances se dé a partir de criterios objetivos en función del goce efectivo de derechos (...) Se propone que la Corte se pronuncie anualmente con superaciones parciales del ECI, lo que permitirá el cierre progresivo de *los aspectos estructurales* que dieron sustento a la declaratoria del Estado de Cosas Inconstitucional”.<sup>11</sup>

Para el Gobierno Nacional el proceso de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 debe encausarse al “carácter estructural que inspiró la declaratoria del ECI” debido a que, a su parecer, con el transcurso de los años, este proceso se ha venido *complejizando*. Lo anterior, porque el seguimiento se ha encontrado acompañado de un aumento progresivo de la identificación de falencias y “ha llevado su interés a casos de poblaciones específicas de desplazados”, alejándose así “*cada vez más* del tenor estructural del ECI”.<sup>12</sup> Con el direccionamiento del seguimiento a estas fallas estructurales, al parecer del Gobierno, se renovarían “los términos bajo los cuales se hace seguimiento al cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004, [lo cual] permitiría reafirmar la legitimidad y la utilidad de dicho seguimiento”.<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> Por medio del cual se realizó la convocatoria a la audiencia pública dentro de la cual se expusieron los resultados de los análisis comparativo e histórico evolutivo, respecto de los ejercicios de medición adelantados por la Unidad para las Víctimas y la Contraloría General de la República, y se hicieron las observaciones que se consideraron pertinentes frente a la superación o no del Estado de Cosas Inconstitucional.

<sup>11</sup> Gobierno de Colombia. *Informe al auto 298 de 2015*, agosto de 2015, págs. 72, 74

<sup>12</sup> Gobierno de Colombia. *Informe al auto 298 de 2015*, agosto de 2015, págs.74.

<sup>13</sup> Gobierno de Colombia. *Informe al auto 298 de 2015*, agosto de 2015, pág. 75.

No es la primera vez que el Gobierno Nacional le sugiere a esta Sala Especial que con el transcurso de los años el proceso de seguimiento ha desbordado las falencias *estructurales* identificadas en la sentencia T-025 del 2004, que motivaron la declaratoria del ECI. Ya en el año 2010, la extinta Acción Social había formulado objeciones semejantes relacionadas con la ampliación de la figura del ECI y, en consecuencia, con la legitimidad de la intervención del juez constitucional en la política pública de atención a la población desplazada.<sup>14</sup> A pesar de que esta Corporación ya se pronunció sobre los argumentos proferidos por el Gobierno Nacional al evaluar el informe del 01 de julio de 2010, mediante el auto 385 del mismo año, esta Sala Especial considera pertinente hacer unas reflexiones adicionales a las que se esbozaron en esa ocasión, las cuales se mantienen plenamente vigentes en la actualidad. La necesidad de estas consideraciones radica en la semejanza que se presenta entre los argumentos planteados por la Unidad para las Víctimas en esta oportunidad, y aquellas razones expuestas por la extinta Acción Social en el 2010, en el marco de un ejercicio similar al que se está realizando en la actualidad, concerniente al análisis de la superación del ECI. Es necesario, por lo tanto, volver a los principales argumentos que expuso la Corte Constitucional en la sentencia T-025 y así esclarecer en qué consiste la claridad conceptual y el tenor estructural del ECI declarado en esa ocasión, así como los criterios para determinar su levantamiento.

El ECI declarado en la sentencia T-025 de 2004 respondió a la vulneración de un número elevado de derechos constitucionales, tanto de los actores que interpusieron las acciones que la Corte resolvió en esa ocasión, como de la población desplazada por la violencia en general.<sup>15</sup> Lo anterior, como expresión de dos situaciones que, de acuerdo con esta Corporación, se conjuraron simultáneamente: “las condiciones de vulnerabilidad extrema en las cuales se encuentra la población desplazada así como la omisión reiterada de brindarle una protección oportuna y efectiva por parte de las distintas autoridades encargadas de su atención”.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> De acuerdo con lo afirmado por Acción Social en ese entonces, “el objetivo del ECI constatado y declarado mediante la Sentencia T-025 de 2004, se refería a la adaptación inicial de la figura a la solución de los fallos estructurales en materia de asignación de presupuesto y capacidad institucional, con el componente adicional de garantizar el respeto y satisfacción mínima del núcleo esencial de derechos fundamentales de la población en situación de desplazamiento (...) A través del desarrollo del proceso, dicha claridad conceptual en materia del alcance del ECI definida por la misma Sentencia T-025 de 2004, fue cambiando con las decisiones contenidas en los Autos de seguimiento que se transformaron en instrumentos para proferir más órdenes precedidas de nuevas constataciones y por lo mismo, en la práctica, de nuevas declaraciones de estados de cosas inconstitucionales”. Sistema Nacional de Atención Integral a La Población Desplazada –SNAIPD-. *Informe del Gobierno Nacional a la Corte constitucional sobre la Superación del Estado de Cosas Inconstitucional declarado Mediante la sentencia T-025 de 2004*. Bogotá, 01 de julio de 2010, pág. 59.

<sup>15</sup> “1. El derecho a la vida en condiciones de dignidad (...); 2. Los derechos de los niños, de las mujeres cabeza de familia, los discapacitados y las personas de tercera edad, y de otros grupos especialmente protegidos (...); 3. El derecho a escoger su lugar de domicilio (...); 4. Los derechos al libre desarrollo de la personalidad, a la libertad de expresión y de asociación (...); 5. (...) Los derechos económicos, sociales y culturales fuertemente afectados; 6. (...) El derecho a la unidad familiar y a la protección integral de la familia; 7. El derecho a la salud, en conexidad con el derecho a la vida (...); 8. El derecho a la integridad personal (...); 9. El derecho a la seguridad personal; 10. La libertad de circulación por el territorio nacional y el derecho a permanecer en el sitio escogido para vivir (...); 11. El derecho al trabajo y la libertad de escoger profesión u oficio (...); 12. El derecho a una alimentación mínima (...); 13. El derecho a la educación (...); 14. El derecho a una vivienda digna (...); 15. El derecho a la paz (...); 16. El derecho a la personalidad jurídica (...); 17. El derecho a la igualdad.”.

<sup>16</sup> Más adelante, la Corte reitera que la vulneración de derechos de la población desplazada responde a la incapacidad de “las políticas públicas para contrarrestar el grave deterioro de las condiciones de vulnerabilidad

La Corte encontró que esta vulneración masiva de derechos de la población desplazada era de carácter prolongado, reiterado y que respondía a razones estructurales, es decir, que se explicaba no por dificultades que fueran imputables a una única autoridad, sino que eran la expresión de un problema estructural que afectaba a todos los componentes de la política diseñada por el Estado, cuya solución requería de la intervención articulada de distintas entidades.

Esto presupone que, en primera instancia, sí había una política pública diseñada y en ejecución para atender a esa población, que para el caso de la población desplazada se encontraba recogida en distintos instrumentos legales (i.e. L. 387/1997), administrativos (i.e. D. 2560/2000), y de política pública (i.e. documentos CONPES 2804 de 1995, 2929 de 1997, 3057 de 1999 y 3115 de 2001). Sin embargo, esta política pública adolecía de dos factores que explicaban la naturaleza *estructural* del Estado de Cosas Inconstitucional: “(i) la insuficiencia de recursos destinados a financiar dicha política y (ii) la precaria capacidad institucional para implementarla”.<sup>17</sup>

Desde el 2004 la Corte utilizó dos criterios distintos para constatar la existencia de tales factores estructurales que contribuyeron de manera significativa al desconocimiento de los derechos constitucionales de la población desplazada: las falencias de la política pública (análisis de *proceso*) y los escasos resultados que ha alcanzado (análisis de *resultado*).

La Corte consideró en la sentencia T-025, así, que la capacidad institucional era precaria atendiendo, de una parte, a sus *resultados*, esto es, la cobertura de cada uno de los componentes de atención (ayuda humanitaria, generación de ingresos, vivienda, tierras, entre otros), así como al “grado de satisfacción de los derechos de la población desplazada”<sup>18</sup>. La Corte resaltó en esa ocasión la mayor situación de vulnerabilidad que enfrentaban algunos segmentos al interior de la población desplazada, incorporando desde entonces un análisis sensible al enfoque diferencial.<sup>19</sup>

---

de esa población, asegurar el goce efectivo de sus derechos constitucionales y favorecer la superación de las condiciones que ocasionan la violación de tales derechos”.

<sup>17</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004. Consideración 6.2.1

<sup>18</sup> “Si se tienen en cuenta los resultados concernientes, no a la cobertura, sino al nivel de éxito de los programas de estabilización socioeconómica, se constata que los resultados son más que insuficiente (...) Las viviendas construidas no cumplen con las condiciones mínimas de acceso a servicios públicos domiciliarios, ubicación, calidad de los materiales y distribución de los espacios.// Existe un alto grado de insatisfacción con los resultados de las políticas. Primero, los documentos analizados por la Corte son prueba de un amplio y generalizado descontento de los organismos, tanto públicos como privados, que evalúan la respuesta institucional. Segundo, lo mismo puede decirse de las comunidades desplazadas, lo cual se hace evidente con la interposición de un número bastante elevado de acciones de tutela, a través de las cuales dichas personas intentan acceder a la oferta institucional, la cual es inalcanzable por medio de los programas estatales ordinarios.” Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004. Consideraciones 6.2.1. y 6.2.2.

<sup>19</sup> Entre los derechos constitucionales fundamentales que resultan amenazados o vulnerados por las situaciones de desplazamiento forzoso, la jurisprudencia de esta Corte ha señalado los siguientes: (...) Los derechos de los niños, de las mujeres cabeza de familia, los discapacitados y las personas de tercera edad, y *de otros grupos especialmente protegidos* en razón de las precarias condiciones que deben afrontar”. Corte Constitucional. Sentencia T-025. Consideración. 5.2.

De la otra, esta corporación consideró que la capacidad institucional era insuficiente examinando algunas de las falencias de *proceso* más evidentes. La Corte analizó así cada componente tomando como hilo conductor los momentos básicos de toda política pública, a saber: (i) el diseño y el desarrollo reglamentario de la política pública dirigida a responder al desplazamiento forzado; (ii) la implementación de la política, y (iii), el seguimiento y la evaluación de la gestión realizada en la ejecución de la política.<sup>20</sup>

Como parte de estas falencias de *proceso*, en la Sentencia T-025 esta Corporación señaló la ausencia de un marco reglamentario que fuera, de una parte, sensible al enfoque diferencial que debe inspirar la política pública a favor de la población desplazada, reconociendo con ello los mayores riesgos y afectaciones que enfrentan determinados grupos al interior de esa población,<sup>21</sup> y, de la otra, que definiera las responsabilidades de las entidades territoriales ateniendo a sus capacidades administrativas, institucionales y financieras.<sup>22</sup>

A partir de ambos criterios, de *resultado* y de *proceso*, la Corte concluyó que la capacidad institucional es uno de los factores estructurales que explica el ECI: “la respuesta del Estado sufre de graves deficiencias en cuanto a su capacidad institucional, que abarcan todos los niveles y componentes de la política, y por lo tanto, que impiden, de manera sistemática, la protección integral de los derechos de la población desplazada”.<sup>23</sup>

La Corte consideró, por su parte, que la insuficiencia de recursos destinados a nivel nacional y territorial explicaba las falencias institucionales de la política y los bajos resultados alcanzados y, con ello, la no satisfacción de los derechos de la población desplazada.<sup>24</sup> Para llegar a esta conclusión la sentencia T-025 incorporó un análisis que se puede considerar *relacional* o *comparativo* entre, de un lado, los compromisos previstos en los instrumentos legales, administrativos y de política pública y, del otro, los recursos efectivamente

---

<sup>20</sup> 6.3.1.1. En cuanto al diseño y el desarrollo reglamentario de la política, se evidencian los siguientes problemas (...) (vi) El diseño de la atención humanitaria de emergencia (...); (vii) No es clara la adjudicación de funciones con los proyectos productivos urbanos, (...); 6.3.1.2. En cuanto a la implementación de la política de atención a la población desplazada, (...) (c) La atención humanitaria de emergencia se presta en forma demorada y en grados de cobertura muy bajos. (e) Los programas de estabilización socioeconómica y adjudicación de tierras y vivienda se facilitan a un número mínimo de desplazados (...) 6.3.1.3. En cuanto al seguimiento y la evaluación de la política, se observa lo siguiente: (d) Los sistemas de registro no incluyen información acerca de las tierras abandonadas por los desplazados. (e) La información sobre cada desplazado disponible no está encaminada a identificar sus posibilidades de generación autónoma de ingresos en la zona de recepción, lo cual entraba la implementación de las políticas de estabilización socioeconómica (...).” Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004. Consideración 6.3.1.

<sup>21</sup> (...) (f) No han sido reglamentadas las políticas que faciliten el acceso a la oferta institucional a los grupos desplazados en situación de mayor debilidad, tales como las mujeres cabeza de familia, los niños, o los grupos étnicos[112] No existen programas especiales que respondan a las especificidades de los problemas que aquejan a dichos grupos.” Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004. Consideración 6.3.1.1.

<sup>22</sup> “En cuanto al diseño y el desarrollo reglamentario de la política, se evidencian los siguientes problemas (...) (iii) La asignación de funciones y responsabilidades a las distintas entidades es difusa. Esto se evidencia en que (a) aunque a las entidades que componen el SNAIPD y las entidades territoriales se les designan funciones de acuerdo a sus competencias, la normatividad no es precisa acerca de qué debe cumplir cada una de ellas y en muchas ocasiones, las responsabilidades se encuentran duplicadas”. Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004. Consideración. 6.3.1.1

<sup>23</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004. Consideración. 6.3.1.4.

<sup>24</sup> “De los problemas detectados, tal vez el más complejo, es el de la insuficiencia presupuestal para la atención de la población desplazada con miras a asegurar el goce de sus derechos fundamentales” Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004. Consideración 8.2.



destinados *para satisfacer los derechos* incorporados en tales instrumentos.<sup>25</sup> No hay que pasar por alto que, al analizar esta falla estructural, la Corte hizo una evaluación del compromiso de las entidades territoriales en la destinación de recursos para atender a la población desplazada.<sup>26</sup>

Debido a la falta de concordancia entre, de una parte, la gravedad de la vulneración de los derechos fundamentales de la población desplazada que se encontraban recogidos en distintas normas e instrumentos adoptados por las autoridades para atenderla y, de la otra, los recursos destinados y la capacidad institucional desplegada para cumplir con tales mandatos y, con ello, brindarle una protección oportuna y efectiva que ataque las condiciones de vulnerabilidad extrema en las cuales se encuentra, la Corte declaró, en la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004, que la población desplazada se encuentra en un Estado de Cosas Inconstitucional.

Como se desprende de lo anterior, el análisis estructural que la Corte Constitucional realizó en su momento fue una evaluación de los distintos componentes de la política de protección y atención del desplazamiento forzado, desagregado en el esquema básico de toda política pública, bajo la luz de la ausencia de cobertura y de la falta de garantía del goce efectivo del respectivo derecho. Y atribuyó estas graves falencias de la capacidad institucional a la insuficiente asignación presupuestal, en contrapunto con las obligaciones y compromisos que el mismo Estado asumió para atender a esa población, a través de distintos instrumentos legales, administrativos y de política pública.

Así las cosas, es claro que el simple reverso o la mejora de las falencias estructurales que dieron lugar al ECI no puede considerarse como un elemento de juicio suficiente para determinar su superación, pues el *análisis* que se realizó para *declararlo* no es el mismo que se efectúa para *superarlo*. En el primer caso, basta con mostrar la afectación grave y estructural de los derechos fundamentales de la población desplazada, un nivel reducido de impacto de las políticas públicas en su goce efectivo, y la ausencia de mecanismos de planeación y de seguimiento de la política, tal como se argumentó en la sentencia T-025. Mientras que en el análisis de su superación es determinante establecer si las causas que motivaron la declaratoria del ECI fueron superadas o si aún persisten frente al goce material y sustancial de los derechos fundamentales de la población desplazada.

---

<sup>25</sup> “El Gobierno central ha destinado recursos financieros inferiores a las necesidades de la política y muchas de las entidades territoriales no han destinado recursos propios para atender los distintos programas, a pesar de que los Documentos CONPES determinaron un volumen de recursos necesarios para garantizar los derechos fundamentales de las víctimas del desplazamiento. La insuficiencia de recursos ha afectado la mayoría de los componentes de la política y ha llevado a que las entidades que integran el SNAIPD no puedan adelantar acciones concretas adecuadas para cumplir los objetivos trazados en la política. Es por ello que el nivel de ejecución de las políticas es insuficiente frente a las necesidades de la población desplazada y que los índices de cobertura de sus distintos componentes son tan bajos”. Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004. Consideración 6.3.2.

<sup>26</sup> “Uno de los factores que ha generado la insuficiencia de recursos es el bajo compromiso de las entidades territoriales en la destinación de recursos apropiados para atender a la población desplazada, ya sea porque carecen de recursos suficientes o porque no han colocado como tema prioritario de la agenda política la atención de la población desplazada”. Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004. Consideración 10.1.1.

La evaluación que se realizó sobre la capacidad institucional en el 2004 así lo ejemplifica. Frente a la falta de implementación del componente de protección de tierras, y las coberturas reducidas de cada uno de los demás componentes de la política pública (ayuda humanitaria: 43%,<sup>27</sup> generación de ingresos: 19%,<sup>28</sup> vivienda: 3,7%<sup>29</sup>), en el marco de un grado de satisfacción de derechos aún menor,<sup>30</sup> ¿se supera el ECI con un aumento de las coberturas? ¿La implementación de los programas de estabilización socioeconómica, de protección de la posesión y la propiedad de los bienes abandonados por causa del desplazamiento, y de los programas dirigidos a la adjudicación de tierras, es de suyo suficiente para entender superadas las causas identificadas en la sentencia T-025 de 2004? Frente a la ausencia de mecanismos de planeación y de seguimiento de la política ¿es suficiente el establecimiento formal de dichos mecanismos? ¿El marco reglamentario de la política requiere de la valoración de aspectos sustantivos para inferir si es completo o incompleto?

Si bien estas preguntas ponen en evidencia que, en materia de capacidad institucional, el análisis que se realizó y las razones que sustentaron la declaratoria del ECI no ofrecen mayores luces para determinar cuándo superarlo, en materia presupuestal el asunto es más claro. En efecto, ¿qué ocurre si el presupuesto apropiado y destinado es acorde con los documentos de política pública respectivos, pero es abiertamente insuficiente para mejorar la capacidad institucional y garantizar los derechos de la población desplazada?

En última instancia, ¿cuándo supera el Gobierno nacional las dos fallas estructurales, de capacidad institucional y de presupuesto, que llevaron a declarar el ECI? ¿Cuándo cumple con su deber de protección efectiva de los derechos de la población desplazada y cuándo cumple con los compromisos definidos para tal protección?

Estos interrogantes ponen de manifiesto que el carácter estructural de la sentencia T-025 del 2004 al que apela el Gobierno Nacional no ofrece mayores elementos de juicio para efectos de “encausar” el proceso de seguimiento en los términos en los que lo sugirió ante esta Corporación, ni para determinar los criterios para una eventual superación del ECI. No obstante, a lo largo del proceso esta Corporación ha profundizado en estos temas y ha ofrecido algunas pautas y parámetros relevantes, tal como se expondrá a continuación.

---

<sup>27</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004. Consideración 6.2.1.

<sup>28</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004. Consideración 6.2.1.

<sup>29</sup> “En el resto de los componentes, los resultados son inferiores. Por ejemplo, en el período 1998-2002, los programas en materia de vivienda han cumplido solamente el 11.4% de las metas planteadas y se ha satisfecho el 3.7% de la demanda potencial”. Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004. Consideración 6.2.1

<sup>30</sup> “Si se tienen en cuenta los resultados concernientes, no a la cobertura, sino al nivel de éxito de los programas de estabilización socioeconómica, se constata que los resultados son más que insuficiente (...) Las viviendas construidas no cumplen con las condiciones mínimas de acceso a servicios públicos domiciliarios, ubicación, calidad de los materiales y distribución de los espacios.// Existe un alto grado de insatisfacción con los resultados de las políticas. Primero, los documentos analizados por la Corte son prueba de un amplio y generalizado descontento de los organismos, tanto públicos como privados, que evalúan la respuesta institucional. Segundo, lo mismo puede decirse de las comunidades desplazadas, lo cual se hace evidente con la interposición de un número bastante elevado de acciones de tutela, a través de las cuales dichas personas intentan acceder a la oferta institucional, la cual es inalcanzable por medio de los programas estatales ordinarios.” Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004. Consideraciones 6.2.1. y 6.2.2.

## 1.2. Pautas y criterios para el levantamiento del ECI en materia de desplazamiento forzado definidos a lo largo del proceso de seguimiento hasta el 2011

En el periodo 2005-2006 la Corte no profundizó en la comprensión del alcance y de los criterios para la superación del ECI,<sup>31</sup> pues a pesar de que en el auto 185 de 2004 se refirió al tema, prefirió dejar un tiempo prudente para que el Gobierno avanzara en acciones dirigidas a lograr el objetivo. Fue hasta los autos (i) 008 de 2009, (ii) 385 de 2010 y (iii) 219 de 2011 que esta Corporación aportó elementos fundamentales al respecto, como resultado de los cinco ejes alrededor de los cuales se orientó el seguimiento durante los años 2007 y 2008 (i.e. la adopción de una batería de indicadores para medir el goce efectivo de los derechos; la definición de criterios de racionalidad y de los enfoques diferenciales que deben inspirar la política pública; la participación de la población desplazada en la misma y la contribución de las entidades territoriales a la superación del ECI).

(i) Así, en el auto 008 de 2009, la Sala Segunda de Revisión incorporó estos ejes temáticos como criterios o parámetros para tener en cuenta en el momento de evaluar si las entidades públicas han logrado superar el Estado de Cosas Inconstitucional.<sup>32</sup> Las consideraciones acerca del goce efectivo de derechos (GED) de la población desplazada merecen una especial atención. Al respecto, la Corte Constitucional precisó que las medidas que adopten las autoridades para superar las falencias estructurales que afectan la capacidad institucional deben tener un impacto directo, claro e *indiscutible* en el avance del goce efectivo de los derechos de la población desplazada, y deben garantizar que se va a avanzar en la meta de que todos los desplazados gocen de sus derechos constitucionales.<sup>33</sup> Si la cobertura y el grado de satisfacción de derechos de la

---

<sup>31</sup> En términos generales, la Corte reiteró que el ECI responde a la concurrencia de dos situaciones que afectan a la población desplazada por la violencia: la grave situación de vulnerabilidad en la que se encuentra, que se manifiesta en la vulneración de sus derechos constitucionales fundamentales, y la falta de una respuesta adecuada para superar esa situación, lo cual justifica la intervención del juez constitucional. Corte Constitucional. Auto 218 de 2006. Consideración 5. Sección II. En este auto la Corte analizó la respuesta gubernamental a los autos 176, 177 y 178 del 2005, por medio de los cuales se realizó el primer examen integral al cumplimiento de las órdenes dictadas en la sentencia T-025.

<sup>32</sup> “La superación del Estado de Cosas Inconstitucional exige que el Gobierno Nacional muestre que ha alcanzado soluciones duraderas respecto de, a lo menos, los siguientes ejes, estrechamente relacionados entre sí: // (a) Goce efectivo de derechos por parte de un alto porcentaje de la población desplazada y demostración de que están dadas las condiciones para mantener este resultado y avanzar sosteniblemente en lograr que todos los desplazados gocen de sus derechos constitucionales// (b) Corrección de las causas estructurales del Estado de Cosas Inconstitucional, en especial (i) la insuficiencia de recursos y (ii) la precaria capacidad institucional. Estas causas deben ser corregidas a nivel nacional y territorial, según las prioridades departamentales y locales fijadas con base en la expulsión y recepción de desplazados.// (c) Demostración de que las políticas públicas relacionadas con cada uno de los derechos constitucionales de los desplazados conducen efectivamente a lograr el goce efectivo de sus derechos, lo cual comprende dos aspectos esenciales reiterados por la Corte en numerosas providencias: (i) la orientación de manera racional de las políticas públicas para alcanzar dicha finalidad y (ii) la introducción de un enfoque diferencial, en especial respecto de mujeres, menores, adultos mayores, indígenas, afrocolombianos y personas con discapacidad. // (d) Demostración de que los desplazados, así como las organizaciones de la sociedad civil que aboguen por sus derechos, participen de manera oportuna, significativa y efectiva en la adopción de las decisiones estatales que les interesan y los afectan.// (e) Contribución suficiente de las entidades territoriales a la superación del Estado de Cosas Inconstitucional”. Corte Constitucional. Auto 008 de 2009. Consideración No 18. Sección III.

<sup>33</sup>La Corte afirmó que “la superación del Estado de Cosas Inconstitucional supone un avance sistemático e integral en el goce efectivo de todos los derechos de la población víctima de desplazamiento forzado [de tal manera que] alcanzado un nivel óptimo de satisfacción y de goce efectivo de un derecho, este avance sea reconocido formalmente” Corte Constitucional. Auto 008 de 2009. Consideración No 33. Sección III.1.

población desplazada fue una de las perspectivas que utilizó la Corte para declarar la existencia del ECI en el 2004,<sup>34</sup> este criterio, en consecuencia, se tradujo en uno de los aspectos a tener en cuenta para evaluar su superación, tal como se precisó en el 2009.

Además del concepto del GED de la población desplazada, la Corte se refirió al aspecto presupuestal y a la correlación que guarda con la capacidad institucional. La Sala Segunda reconoció que el incremento acelerado y mantenido que tuvo lugar en materia presupuestal desde la expedición de la sentencia T-025, es un “avance indispensable para la superación del Estado de Cosas Inconstitucional”.<sup>35</sup> No obstante, a pesar de que el Gobierno afirmó que se destinaron los recursos necesarios para atender a la población desplazada, la Corte consideró que la situación de vulnerabilidad en la que se encontraba y los bajos resultados en materia de cobertura de algunos de los derechos, permitía constatar la persistencia de las fallas en capacidad institucional.<sup>36</sup> La Corte ligó, por lo tanto, la verificación de la superación de las fallas presupuestales a la mejora en la capacidad institucional, la cual debe traducirse en la constatación de la disminución del nivel de vulnerabilidad de la población desplazada y en un aumento en el GED.

En relación con los otros ejes definidos en el auto 008 de 2009, los cuales se deben tener en cuenta para evaluar la superación del ECI, la Sala Segunda de Revisión realizó una recapitulación del proceso de seguimiento adelantado durante los años 2007 y 2008, que hizo especial énfasis en la adopción de un enfoque diferencial y en la necesidad de mejorar en la coordinación Nación-territorio.

Al analizar la situación en la que se encuentran las mujeres (cf. auto 092 de 2008), las niñas, niños y adolescentes (cf. auto 251 de 2008), los pueblos indígenas (cf. auto 004 de 2009) y las comunidades afro descendientes (cf. auto 005 de 2009), y las personas con discapacidad y el adulto mayor desplazados (cf. auto 006 de 2009), la Corte constató que se trata de grupos en los que no sólo “se manifiesta la continuidad del ECI”<sup>37</sup> sino en los que este último se expresa de manera más “crítica, alarmante y apremiante”.<sup>38</sup> Con ello la Corte consideró que, por mandato de la Carta Política, la superación del ECI implica una solución estatal inmediata, decidida y efectiva “que amerita medidas *específicas* de resolución” a favor de esos grupos poblacionales, atendiendo al impacto diferencial y desproporcionado que el desplazamiento forzado provoca en tales casos. La adopción de un enfoque diferencial, en consecuencia,

---

<sup>34</sup> La Corte señaló que la declaratoria del ECI tenía como propósito lograr que las autoridades nacionales y territoriales ajustaran sus actuaciones “para asegurar el goce efectivo de los derechos de los desplazados”.

<sup>35</sup> “En materia de esfuerzo presupuestal, el Gobierno Nacional señaló en la sesión técnica del 11 de diciembre de 2008, que entre 1999 y 2002 los recursos destinados a la población desplazada fueron de \$498.885 millones; entre 2003 y 2006 el monto ascendió a \$2 billones; y entre el 2007 y 2010 se estima que el monto destinado será de \$4,6 billones de pesos.” Corte Constitucional. Auto 008 de 2009. Consideración 35. Sección III.2.

<sup>36</sup> “Para verificar la continuación de fallas graves en la capacidad institucional, basta constatar que a pesar de que según el Gobierno los recursos presupuestados son suficientes para proteger el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, el nivel de cobertura de casi todos los componentes está lejos de alcanzar un nivel aceptable”. Corte Constitucional. Auto 2008 de 2009. Consideración 41. III.3

<sup>37</sup> Corte Constitucional. Auto 251 de 2008.

<sup>38</sup> Corte Constitucional. Autos 092 de 2008 y 004 de 2009.

contribuye a avanzar de manera acelerada en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada por la violencia.<sup>39</sup> Por el contrario, la ausencia de un enfoque que permita comprender la particular problemática y los riesgos que enfrentan esos grupos poblacionales y, con ello, la profundización de la exclusión que sufren, hace que “difícilmente se pueda dar por superado el Estado de Cosas Inconstitucional”.<sup>40</sup>

El auto 008 de 2009, por lo tanto, recoge todos estos aspectos desarrollados a lo largo del proceso de seguimiento y, con ello, establece que la demostración de la conducencia de las políticas públicas implementadas para lograr el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, comprende no sólo su orientación de manera racional, adecuando así la capacidad técnica y presupuestal a las obligaciones asumidas por el Estado, sino la introducción de un enfoque diferencial, en especial respecto de mujeres, menores, adultos mayores, indígenas, afrocolombianos y personas con discapacidad, tal como ya se había definido en la sentencia T-025 de 2004.<sup>41</sup>

En materia de coordinación Nación-territorio, en los autos 176 y 177 del 2005, 007 y 314 del 2009, y el 383 de 2010, la Corte analizó en profundidad la contribución de las entidades territoriales para la superación del Estado de Cosas Inconstitucional. Sin ampliar o modificar los criterios que definen el ECI y su eventual levantamiento, esta Sala Especial de Seguimiento expuso los problemas más recurrentes que impedían que las entidades territoriales contribuyeran de manera adecuada para superarlo y, en consecuencia, constató que “persiste el Estado de Cosas Inconstitucional”.<sup>42</sup> No hay que olvidar que los problemas de coordinación Nación-territorio son uno de los aspectos sobre los cuales la Corte ha hecho énfasis desde el 2004,<sup>43</sup> razón por la cual, en el auto 008 de 2009, la Sala Segunda de Revisión lo inscribió como uno de los ejes determinantes para establecer la superación del ECI.

**(ii)** La Corte Constitucional volvió a analizar el ECI en el año 2010, a través del auto 385, pronunciamiento en el cual respondió a las objeciones esbozadas por

---

<sup>39</sup> Corte Constitucional. Auto 005 de 2009.

<sup>40</sup> Corte Constitucional. Auto 006 de 2009.

<sup>41</sup> En el 2004 la Corte había advertido que, entre los derechos constitucionales que se vulneraban de manera más acentuada como consecuencia de la situación de emergencia que se produce con el desplazamiento forzado, se encuentran aquellos de “los niños, de las mujeres cabeza de familia, los discapacitados y las personas de tercera edad, y de otros grupos especialmente protegidos en razón de las precarias condiciones que deben afrontar las personas que son obligadas a desplazarse”. Consideración 5.2. También advirtió que a pesar de esta afectación de los grupos más vulnerables, el Estado no ha reglamentado ni diseñado “las políticas que faciliten el acceso a la oferta institucional a los grupos desplazados en situación de mayor debilidad (mujeres cabeza de familia, los niños, o los grupos étnicos) No existen programas especiales que respondan a las especificidades de los problemas que aquejan a dichos grupos”. Consideración. 6.3.1.1. Sumado a lo anterior, al analizar al seguimiento y la evaluación de la política, observó que “los sistemas de registro no son sensibles a la identificación de necesidades específicas de los desplazados que pertenecen a grupos bajo un mayor nivel de vulnerabilidad, tales como las mujeres cabeza de familia y los grupos étnicos”. Consideración. 6.3.1.3.

<sup>42</sup> Debido a los escasos avances en la formulación de los planes integrales únicos –PIU,s ; al estancamiento en los compromisos presupuestales de las entidades territoriales; a las fallas en la capacidad institucional de los departamentos y municipios para atender a la población desplazada y, en general, considerando los problemas de articulación con las instancias nacionales, la Corte sostuvo lo siguiente: “A pesar de los avances logrados, aún no se ha avanzado suficientemente en la corrección de las falencias de coordinación entre la Nación y las entidades territoriales que fueron señaladas en la sentencia T-025 de 2004, lo cual ha repercutido negativamente en el goce efectivo de los derechos de la población víctima de desplazamiento forzado”. Corte Constitucional. Auto 383 de 2010.

<sup>43</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004. Consideración 6.3.1.1 y 10.1.1., entre otras.

el Gobierno Nacional, relacionadas con la ampliación de la figura del ECI a lo largo del proceso de seguimiento, y con la legitimidad de la intervención del juez constitucional en la política pública a favor de la población desplazada, objeciones que guardan consonancia con las elevadas por el Gobierno Nacional en esta oportunidad, como ya se explicó. En esta oportunidad la Sala reiteró los cinco ejes expuestos en el 2009 que deben ser tenidos en cuenta para determinar la superación del ECI y precisó cómo deben ser entendidos y priorizados.

Al respecto, agregó que la sola demostración de ajustes presupuestales, la expedición de nuevas y mejores normas, el diseño y ejecución de mejores políticas públicas o el simple paso del tiempo, no son criterios concluyentes, por sí mismos, para dar por superado el ECI. En relación con el aspecto presupuestal, la Corte resaltó con preocupación que a pesar de los esfuerzos realizados, ese mayor volumen de recursos no se reflejó en una mejor atención de la población desplazada. La Sala Especial reiteró, en los mismos términos planteados en el auto 008 de 2009, que las medidas adoptadas a nivel presupuestal, administrativo y de política pública son relevantes “en cuanto se traduzcan en un mejoramiento significativo en el goce efectivo de los derechos”.<sup>44</sup> Considerar, por el contrario, que esas medidas son un criterio *per se* para dar por terminado el proceso judicial implicaría un quebrantamiento “del ordenamiento constitucional, al dar por concluido un proceso de esta magnitud, sin haber garantizado el contenido de los derechos constitucionales amenazados y violados en el presente caso”.<sup>45</sup> La Corte concluyó así que los cinco ejes para definir la superación del ECI “deben ser entendidos e interpretados en función del criterio principal: la garantía jurisdiccional de los derechos constitucionales.”<sup>46</sup>

Esta Sala Especial insistió en que si el ECI estuvo provocado por la ausencia de políticas públicas idóneas y por la insuficiencia de los recursos asignados para prevenir la vulneración generalizada y reiterada de derechos que tiene lugar con ocasión del desplazamiento forzado, “es obvio que el manejo de estos problemas estructurales se traduzca en un mejoramiento en el respeto de los derechos de la población desplazada”.<sup>47</sup> Y precisó, para efectos de la discusión, que incluso si el criterio principal para el levantamiento del ECI fuera la superación de los problemas estructurales, la indagación por el GED es determinante atendiendo a la estrecha relación entre ambos aspectos.<sup>48</sup>

A partir de estas consideraciones, la Sala Especial constató que a pesar de los avances logrados persistía el Estado de Cosas Inconstitucional, “en la medida en la que aún no se ha logrado un avance sistemático e integral en el goce efectivo de todos los derechos de la población víctima de desplazamiento

---

<sup>44</sup>Corte Constitucional. Auto 385 de 2010. Consideración 26.

<sup>45</sup>Corte Constitucional. Auto 385 de 2010. Consideración 26.

<sup>46</sup>Corte Constitucional. Auto 385 de 2010. Consideración 26.

<sup>47</sup>Corte Constitucional. Auto 385 de 2010. Consideración 27.

<sup>48</sup> “En últimas, la superación de los problemas estructurales únicamente puede verificarse cuando ello se traduce en una garantía de los derechos constitucionales. No podría admitirse que una política pública es idónea y eficaz en la protección de la población desplazada, si por otro lado no conduce a un goce efectivo de derecho; de igual modo, no podría considerarse que el esfuerzo y el manejo presupuestal es el adecuado, si por otro lado resulta insuficiente para asegurar los derechos constitucionales de la población afectada”. Corte Constitucional. Auto 385 de 2010. Consideración 28.

forzado, ni se ha logrado garantizar de manera efectiva los mínimos de protección que deben asegurarse en todo tiempo”.<sup>49</sup>

(iii) Finalmente, en el auto 219 de 2011, esta Sala Especial volvió a pronunciarse sobre la superación del ECI y reiteró al respecto la obligación del Estado de garantizar la efectividad de los mínimos de protección, y de mostrar avances significativos, acelerados y sostenibles en la generalidad de derechos a favor de toda la población desplazada. Tras evaluar los resultados alcanzados utilizando para su medición los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos, la Corte concluyó que a pesar de los esfuerzos presupuestales e institucionales realizados, persistía el nivel elevado de vulnerabilidad de la población desplazada, en la medida en que la tragedia humanitaria que provocó la declaratoria del ECI permanecía a pesar de los esfuerzos del Gobierno Nacional.<sup>50</sup>

A pesar de lo anterior, la Sala Especial encontró avances en la garantía del derecho a la salud de la población desplazada que ameritaban una modificación del método de seguimiento. La alta cobertura del aseguramiento en materia de salud para la población desplazada en zonas urbanas indicaba que se había alcanzado un *cumplimiento alto* en términos del auto 185 de 2004.<sup>51</sup> No obstante, la Sala Especial diferenció la cobertura y el aseguramiento formales, de una parte y, de la otra, el acceso efectivo a los servicios de la salud y, con ello, señaló la persistencia de falencias importantes en la materia.<sup>52</sup> Los resultados concernientes al acceso y a las garantías del derecho a la salud de las comunidades étnicas indicaban cumplimientos muy bajos. Lo anterior, por la falta de aseguramiento, de servicios de atención adecuados y accesibles, por condiciones de salud deplorables, desnutrición, alta mortalidad de los menores y varias enfermedades prevenibles por vacunación o por causas que podrían ser evitadas con una atención adecuada.<sup>53</sup>

---

<sup>49</sup> Corte Constitucional. Auto 385 de 2010.

<sup>50</sup> “Los resultados presentados muestran que pese a los esfuerzos presupuestales realizados y a la corrección de algunas falencias, entre los años 2008 y 2010 no se evidenciaron cambios significativos en la mayoría de los indicadores del goce efectivo de los derechos de la población desplazada. Para julio del 2010 el nivel de vulnerabilidad de la población desplazada continúa siendo muy elevado y la situación de ésta tragedia humanitaria persiste pese a los esfuerzos del Gobierno Nacional”. Corte Constitucional. Auto 219 de 2011. Consideración 303.

<sup>51</sup> Esto es, “la conclusión de acciones encaminadas a que todos los desplazados gocen efectivamente del mínimo de protección de sus derechos, se exprese a través de la ejecución de planes específicos cuyo impacto beneficie a más de las dos terceras partes de la población y, si bien no incide sobre la totalidad de la población desplazada desprotegida, tenga el potencial de cubrir efectiva y oportunamente a todos los desplazados, en todo el territorio nacional”. Corte Constitucional. Auto 185 de 2014.

<sup>52</sup> En la atención de menores de edad se presentan rezagos en materia de vacunación, control de crecimiento y desarrollo y enfermedad diarreica; falencias para que la población desplazada en general acceda a la atención psicosocial; la ausencia de un enfoque diferencial; problemas de información y de registro de datos, que incluyen, entre otros aspectos y la falta de especificación entre la población vulnerable en general y la población desplazada que accede a los servicios de salud. Corte Constitucional. Auto 219 de 2011. Consideraciones 309-314.

<sup>53</sup> “La Sala Especial consideró, por lo tanto, que a pesar de “los avances significativos en materia de aseguramiento en salud, aún se requieren mayores esfuerzos por parte del Estado para superar la brecha que existe entre las definiciones normativas y políticas y los resultados, de tal manera que en materia de cobertura, el goce efectivo del derecho a la salud sea una realidad para la totalidad de la población desplazada y se continúe avanzando en aquellos aspectos que muestran indicadores en niveles bajos o que han empeorado con el tiempo (...) No obstante la persistencia de los problemas estructurales que afectan en general al sistema de salud, dado el compromiso mostrado por el Gobierno para alcanzar un nivel de cumplimiento alto para garantizar el aseguramiento de la población desplazada en salud y continuar avanzando en la protección del derecho a la salud en términos de acceso efectivo y calidad, no es necesario, salvo en el caso de los pueblos indígenas y de

Como se desprende de lo anterior, a lo largo del proceso de seguimiento se han delimitado pautas y criterios para determinar cuándo se entiende superado el estado de cosas contrario a la Constitución que afecta a la población desplazada por la violencia, y la manera cómo deben ser entendidos y priorizados. En esta ocasión, esta Sala Especial va a definir cuál es el umbral que tienen que satisfacer las autoridades responsables, en el respectivo derecho y componente, para efectos de determinar cuándo se entiende superado el ECI, a partir de criterios aún más específicos y que es necesario definir de antemano.

Lo anterior, advirtiendo de entrada que los criterios para el levantamiento del ECI en materia de desplazamiento forzado, no son necesariamente los mismos parámetros para determinar cuándo se encuentran superadas las condiciones que dan lugar a la intervención *excepcional* del juez constitucional en la política pública de desplazamiento forzado, tal como se explicará en la sección subsiguiente.

### **1.3. Umbrales que tienen que alcanzar las autoridades para entender como superado el ECI que afecta a la población desplazada por la violencia**

La consideración del goce efectivo de los derechos de la población desplazada como el criterio central para evaluar la superación del ECI no quiere decir que su levantamiento implique que todos los derechos de esa población deban ser satisfechos de forma concomitante hasta su máximo desarrollo posible. Tal como esta corporación sostuvo en el 2004, la magnitud del problema y el carácter limitado de los recursos con los que cuenta el Estado para enfrentarlo, lleva al juez constitucional a reconocer que “no siempre se podrá satisfacer en forma concomitante y hasta el máximo nivel posible, la dimensión prestacional de todos los derechos constitucionales de toda la población desplazada”.<sup>54</sup>

Ciertamente, no toda vulneración de derechos, incluso si estos revisten un carácter fundamental, implica *per se* un estado de cosas contrario a la Constitución. Tampoco hay que olvidar que existen otros sectores de la población colombiana que enfrentan limitaciones serias en el goce efectivo de sus derechos, sin que esto implique, necesariamente, que estamos ante un ECI. Es necesario, por lo tanto, precisar en qué consiste, ya en el plano *material*, aquella situación *inconstitucional* que motivó la declaración del ECI en materia de desplazamiento forzado y, con ello, identificar qué buscó la Corte Constitucional con su declaratoria en el 2004, para efectos de definir cuál es el umbral que tienen que alcanzar las autoridades para entender por superada una situación semejante, pues como lo explicó la Corte en reciente pronunciamiento, el umbral de cumplimiento como criterio de evaluación de la superación del ECI exige “remitirse a los motivos que condujeron a su declaratoria”.<sup>55</sup>

---

las comunidades afrocolombianas, que la Corte Constitucional siga haciendo un seguimiento permanente de las acciones gubernamentales en materia de salud en el marco de lo ordenado en la sentencia T-025 de 2004”. Corte Constitucional. Auto 219 de 2011. Consideración 318.

<sup>54</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004. Consideración 9.

<sup>55</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-762 del 2015 (M.P. Gloria Stella Ortiz).



Para el caso de las personas desplazadas por la violencia, el estado de cosas contrario a la Constitución se fundamentó en la situación de mayor vulnerabilidad, marginalidad y discriminación en la que se encontraba, y aún se encuentra, frente al resto de la población del país,<sup>56</sup> como consecuencia no sólo del desarraigo mismo, sino de la falta de respuesta del conjunto de las autoridades estatales, tanto para prevenir ese fenómeno, así como para garantizar, una vez ocurrido, una respuesta que permita contrarrestarlo y mitigar sus efectos devastadores.<sup>57</sup>

Con la declaratoria del ECI, por lo tanto, la Corte Constitucional buscó contrarrestar esta mayor situación de vulnerabilidad, marginalidad y discriminación que afecta a la población desplazada por la violencia frente al resto de los ciudadanos y ciudadanas colombianos y, en consecuencia, exigir a las respectivas autoridades un trato a favor de esa población que sea acorde con “el deber de protección efectiva de los derechos de todos los residentes del territorio nacional”.<sup>58</sup>

La exigencia constitucional de garantizarle a la población desplazada el mismo nivel de protección efectiva que al resto de los ciudadanos colombianos, implica reconocer las afectaciones particulares que aquejan a esa población y que, en consecuencia, requieren de una respuesta institucional que ataque esas mayores vulnerabilidades, de manera específica y diferenciada.<sup>59</sup>

Por lo tanto, la respuesta estatal que permite superar el ECI supone que las personas desplazadas no enfrenten mayores situaciones de riesgo que el resto

---

<sup>56</sup> “A pesar de que la única circunstancia que diferencia a la población desplazada de los demás habitantes del territorio colombiano es precisamente su situación de desplazamiento, en virtud de ésta condición se ven expuestos a todas las violaciones de los derechos fundamentales que se acaban de reseñar, y también a discriminación [sic].” Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004. Consideración. 17.

<sup>57</sup> “Las políticas públicas de atención a la población desplazada no han logrado contrarrestar el grave deterioro de las condiciones de vulnerabilidad de los desplazados, no han asegurado el goce efectivo de sus derechos constitucionales ni han favorecido la superación de las condiciones que ocasionan la violación de tales derechos (...) A pesar de que la política pública de atención a la población desplazada, ha sido desarrollada normativamente desde el año 1997, sus resultados no han logrado contrarrestar la situación de vulneración de los derechos constitucionales de la mayoría de la población desplazada”. Corte Constitucional. Sentencia T-025 del 2004. Consideración 9.

<sup>58</sup> “10.1. Órdenes para la superación del Estado de Cosas Inconstitucional (...) La Corte está apelando al principio constitucional de colaboración armónica entre las distintas ramas del poder para asegurar que el deber de protección efectiva de los derechos de todos los residentes del territorio nacional, sea cumplido y los compromisos definidos para tal protección sean realizados con seriedad, transparencia y eficacia”. Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004.

<sup>59</sup> Para definir los derechos mínimos que se deben satisfacer a la población desplazada la Corte utilizó dos criterios en la sentencia T-025, uno *general* y otro *diferencial*. En el primer caso, hizo referencia al respeto del núcleo esencial de los derechos constitucionales fundamentales de la población desplazada *en los mismos términos* que los demás ciudadanos colombianos: “las autoridades en ningún caso pueden obrar de forma tal que terminen por desconocer, lesionar o amenazar el núcleo esencial de los derechos fundamentales constitucionales de las personas desplazadas *—en la misma medida en que* no pueden actuar de manera tal que afecten el núcleo esencial de los derechos de ninguna persona que se encuentre en el territorio colombiano”. El segundo criterio tiene en cuenta las afectaciones que son particulares de la población desplazada y las medidas, también diferencias, a las que tienen derecho y que se encuentran recogidas en los respectivos instrumentos legales, administrativos y de política pública. Se trata de “la satisfacción de ciertos deberes prestacionales derivados de los derechos reconocidos a nivel internacional y constitucional en cabeza de los desplazados”. Más precisamente, se trata de obligaciones de claro contenido prestacional que necesariamente implican un gasto público y que guardan una conexidad estrecha con la preservación de la vida “*en circunstancias elementales de dignidad como seres humanos distintos y autónomos* (artículos 1, 11, 12, 13, 14, 16 y 17 C.P.)”. Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004. Consideración 9.

de la población colombiana; que una vez producido el desplazamiento, el Estado actúe de manera eficaz para atender la situación de extrema vulnerabilidad que caracteriza los días y meses que siguen al desarraigo, de una parte y, de la otra, que promueva las acciones y las medidas a mediano y largo plazo con el propósito de generar las condiciones de sostenibilidad económica y social a favor de la población desplazada, las cuales se vieron menguadas por ese fenómeno, contrarrestando así la mayor situación de marginalidad y discriminación en la que se encuentra, incluso frente a los más vulnerables del país.

Esta evaluación implica, en consecuencia, realizar un análisis complejo que tenga en cuenta los distintos ejes a partir de los cuales se articula la situación de las personas desplazadas por la violencia, esto es: la situación de vulnerabilidad que la afecta de manera *específica* como consecuencia del desarraigo; la situación de riesgo que enfrenta, al igual que la generalidad de los ciudadanos colombianos, en términos de la garantía de sus derechos civiles y políticos, y la necesidad de satisfacer los derechos económicos, sociales y culturales, teniendo en cuenta que tales derechos se encuentran en riesgo o han sido menguados de una manera diferencial como consecuencia del desplazamiento forzado. No hay que olvidar que “la gravedad, magnitud y complejidad general de un problema –por sí solas- no justifican que el grado de protección de los derechos no corresponda a los mandatos constitucionales, más aún cuando éstos han sido desarrollados por una Ley del Congreso de la República y reglamentados por el propio Ejecutivo”.<sup>60</sup>

Así las cosas, el umbral para el levantamiento del ECI dependerá del tipo de derecho que se evalúe, teniendo en cuenta su título jurídico, su alcance, y su razón de ser.<sup>61</sup> Definir los criterios para levantar el ECI atendiendo al goce efectivo de los derechos de la población desplazada implica, por lo tanto, precisar si el respectivo derecho cubre a esa población atendiendo a la situación de vulnerabilidad que produce el desplazamiento y la respectiva obligación estatal que es debida de acuerdo con su afectación específica (i.e. ayuda humanitaria, registro, retornos y reubicaciones, y restitución de tierras); y si se trata de la garantía de derechos civiles y políticos (i.e. vida, seguridad e integridad personal y participación) y/o de derechos económicos, sociales y culturales (i.e. salud, educación, vivienda, generación de ingresos), los cuales

---

<sup>60</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004. Consideración 8.3.

<sup>61</sup> Corte Constitucional. Auto 119 de 2013. En esta pronunciamiento esta Sala Especial explicó las diferencias a nivel “institucional, del título, del alcance, y de la razón de ser, entre el conjunto de derechos que se fundamentan en la situación fáctica que atraviesa la población desplazada por la violencia, de una parte, y aquellos derechos a la verdad, la justicia y la reparación de los que goza esa población por ser víctimas de un delito que implica una violación masiva a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario, de la otra.”, pág. 15. En la misma dirección, la Sala Plena de esta Corporación, tanto en sede de constitucionalidad como en unificación de tutela, ha resaltado las diferencias de título, alcance y razón de ser de los derechos de los que gozan las personas desplazadas por la violencia y las víctimas, La aplicación del “principio de distinción” implica diferenciar si el origen de la obligación radica en la atención de una situación de emergencia y vulnerabilidad, en la garantía de prestaciones sociales y económicas, o en el marco de las medidas a las que tienen derecho como parte de la justicia transicional, reiterando que no se pueden mezclar unas con otras. Ver. Corte Constitucional. SU-234 del 2013 (M.P. Luis Ernesto Vargas); C-912 de 2013 (M.P. María Victoria Calle); C-280 de 2013 (M.P. Nilson Pinilla), entre otras.

también deben ser garantizados por el Estado al resto de ciudadanos colombianos.

Lo anterior, teniendo siempre presente que el levantamiento del ECI tiene lugar cuando las personas superen la situación de mayor vulnerabilidad, marginalidad y discriminación en la que se encuentran como resultado del desarraigo. Por lo tanto, es crucial tener en cuenta que los avances en la superación del ECI en relación con los derechos y componentes específicos dirigidos a la población desplazada por la violencia, los cuales se medirán con indicadores sectoriales y, preponderantemente, de gestión, siempre deberán leerse e interpretarse a la luz del criterio principal: superar las causas que generaron la afectación de derechos, y alcanzar niveles de resultado y de satisfacción en igual nivel que el resto de la población colombiana *que se encuentra en condiciones socioeconómicas comparables*, salvo que en determinadas ocasiones estos niveles sean constitucionalmente inadmisibles.

No podría ser de otra manera pues, en última instancia, la adopción de medidas a favor de la población desplazada -prevención y protección, registro, ayuda humanitaria, programas de estabilización socioeconómica-, debe manifestarse en que esta población alcancen niveles de satisfacción en derechos como la vida, la seguridad e integridad personal, la alimentación, y el nivel de ingresos, que sean iguales a los del resto de la población nacional *que se encuentra en condiciones socioeconómicas comparables*.

Al respecto, no hay que olvidar que, de acuerdo con los Principios Walter Kälin, concernientes a la garantía de soluciones duraderas a favor de las personas desplazadas, el Estado debe tratar en igualdad de condiciones a la población desplazada por la violencia y a la población vulnerable en general: “los desplazados internos que han alcanzado soluciones duraderas tienen acceso a los servicios públicos —entre ellos, la educación, la atención de la salud, las viviendas sociales y otros recursos para su bienestar— *en el mismo plano que los miembros de la población residente con necesidades comparables*” (énfasis agregado).<sup>62</sup>

La preponderancia en la evaluación de estos últimos derechos no es óbice para sugerir umbrales que permitan medir los componentes y los derechos que afectan particularmente a la población desplazada por la violencia. Con independencia de que los umbrales que se explican a continuación sean susceptibles de mejoras y de precisiones, en el marco de un debate entre los distintos actores que han acompañado este proceso, es necesario delinear de antemano una estructura que permita orientar a las autoridades acerca del impacto que tienen sus acciones y la dirección que deben orientarlas. A su vez, la definición de estos criterios le permitirá evaluar a esta Corporación en este pronunciamiento la persistencia del ECI o la posibilidad de realizar levantamientos parciales, sin perjuicio de que los umbrales sugeridos se precisen y ajusten a futuro, en virtud de razones suficientes que así lo

---

<sup>62</sup> Informe del Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Walter Kälin. Marco de soluciones duraderas para los desplazados internos. Asamblea General de las Naciones Unidas A/HRC/13/21/Add.4.

justifiquen. Lo anterior, teniendo en cuenta que, como señala la Comisión de Seguimiento a la Política Pública Sobre Desplazamiento Forzado (CSPPDF) y el Gobierno Nacional, en la actualidad no se cuenta con todos los indicadores (i.e. enfoques diferenciales, verdad, justicia, reparación, retornos y reubicaciones), ni con todas las fuentes de información necesarias (i.e. registros administrativos) para realizar de manera completa tal ejercicio de valoración.

### 1.3.1. Umbrales para superar el ECI en derechos y componentes específicos en materia de desplazamiento forzado

#### 1.3.1.1. Registro

Se entiende que el registro de la población desplazada alcanza un nivel admisible desde el punto de vista constitucional, cuando existe para ello un mecanismo regulado que permite a toda persona que se desplaza por la violencia que su declaración sea recibida y valorada conforme a parámetros objetivos previamente establecidos, y la decisión que se tome al efecto sea protocolizada en un acto administrativo, notificado dentro de un plazo, previamente establecido, que pueda ser controvertido a través de los recursos de la vía gubernativa. El ECI se entenderá superado en el componente de registro cuando el 70% de la población desplazada haya sido registrada, advirtiendo que el sub registro deberá observar una tendencia decreciente. Esta información deberá medirse con registros administrativos (RUV).

#### 1.3.1.2. Ayuda humanitaria

Para efectos de definir cuándo se encuentra superado el ECI en materia de *Ayuda humanitaria inmediata*, esta Sala Especial considera que es necesario superar el siguiente umbral: el 70% de las personas que tienen derecho a alguno de los componentes que componen esta ayuda, o a su totalidad, reciben todos los componentes que solicitaron según las definiciones contenidas en las disposiciones legales. Esta información deberá ser medida en principio según registros administrativos. De no ser posible técnicamente, teniendo en cuenta que la obligación de prestar esta ayuda se encuentra en cabeza las entidades territoriales, la Unidad para las Víctimas deberá explicar las razones que le impidan contar con esa información y, en caso de que sea imposible levantarla, esta información deberá seguir siendo medida a través de encuestas.

Conforme a la evaluación realizada por esta Corporación al componente de ayuda humanitaria (*infra.*), definir el umbral en materia de *Ayuda Humanitaria de emergencia* y de *transición* implica determinar umbrales distintos de acuerdo con las distintas rutas que la Unidad para las Víctimas ha definido para tramitar la entrega de la ayuda,<sup>63</sup> de una parte, y, de la otra, ateniendo al resultado de la valoración del nivel de vulnerabilidad respectivo.<sup>64</sup>

---

<sup>63</sup>Ruta 1: Fallos, Sanciones y Desacatos. Ruta 2: Nuevos Incluidos en el registro en todas las vulnerabilidades. Ruta 3: Vulnerabilidades altas en la ruta de atención regular (es decir, Atención Primaria y Peticiones, Quejas y Reclamos). Ruta 4: Casos especiales. Ruta 5: vulnerabilidades bajas en la ruta de atención regular.

<sup>64</sup> Vulnerabilidad alta, media-alta, media-baja y baja.

Al respecto, tal como se expondrá *infra.*, la Unidad para las Víctimas no ha logrado entregar de manera oportuna la ayuda humanitaria a todas las personas que la solicitan debido a restricciones presupuestales. Lo anterior, a pesar de que esta Corporación ha reiterado a nivel jurisprudencial que la insuficiencia de recursos no es una excusa válida para mantener a amplios segmentos de la población desplazada en una situación de espera indefinida para acceder a esa ayuda.<sup>65</sup> Teniendo en cuenta que la población desplazada “tiene el derecho a que el Estado le garantice la entrega de la ayuda humanitaria como expresión del derecho fundamental al mínimo vital”,<sup>66</sup> el deber mínimo de las autoridades en la materia implica entregar esta ayuda, en términos oportunos e integrales, a todas aquellas personas que se encuentran en los niveles de vulnerabilidad más altos, toda vez que dependen de la atención humanitaria para satisfacer sus necesidades más básicas.<sup>67</sup> Esta no es una exigencia desproporcionada a las autoridades porque, como se explicará *infra.*, el porcentaje de personas que se encuentran en estos niveles de vulnerabilidad acentuados es pequeño en comparación con las personas que se encuentran en una situación de vulnerabilidad baja-media baja, razón por la cual no se trata de un esfuerzo presupuestal excesivo.

Por lo tanto, la ruta “recién incluidos”, esto es, las personas que se desplazaron dentro del último año y han solicitado la ayuda de emergencia, debe estar al día en el trámite, la colocación y la entrega de los recursos. Lo anterior, porque esta ruta está pensada para paliar la situación de emergencia y vulnerabilidad que es producto de los días y meses que siguen al desplazamiento forzado. Para las demás solicitudes que se presentan en el marco de las otras rutas, la Unidad para las Víctimas deberá estar al día en el trámite, la colocación y la entrega de los recursos en relación con aquellas personas que han sido valoradas en situaciones altas de vulnerabilidad.

Ahora bien, atendiendo a las dificultades presupuestales que existen en la materia, es forzoso reconocer las limitaciones que enfrenta el Gobierno Nacional para entregar esta ayuda de manera oportuna e integral a todas las personas que la solicitan. En esa medida, exigirles a las autoridades que estén al día en el trámite, la colocación y la entrega de estos recursos en todas las rutas y en todos los niveles de vulnerabilidad puede ser desproporcionado. Al respecto, la Corte Constitucional ha reconocido las demoras que se pueden presentar en la entrega oportuna de la ayuda humanitaria para toda la población,

---

<sup>65</sup> “El Estado tiene la obligación constitucional y legal de reservar el presupuesto necesario para proveer oportunamente la Ayuda Humanitaria de Emergencia, de suerte que la ausencia de recursos no puede convertirse de ninguna manera en una excusa para someter al conjunto de la población desplazada a una espera desproporcionada de la asistencia”. Corte Constitucional. Sentencia T-690<sup>a</sup> de 2009 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva). En la misma dirección, ver Sentencia T-560 de 2008 (M.P. Jaime Araujo Rentería), que reitera lo establecido en la T-704<sup>a</sup> de 2007 (M.P. Jaime Araújo Rentería).

<sup>66</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-496 de 2007 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), reiterada en las sentencias T-476 de 2008 (M.P. Clara Inés Vargas), y T-586 de 2009 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt). En sentido similar, ver sentencia T-868 de 2008. (M.P. Rodrigo Escobar Gil)

<sup>67</sup> “La atención humanitaria constituye una obligación que debe ser prestada de manera inmediata por parte de la autoridad encargada de suministrarla y, por lo tanto, su trámite y entrega constituyen una labor de carácter urgente. *Esto se explica por cuanto la atención humanitaria contiene bienes y servicios que son apremiantes y esenciales para la supervivencia de la población desplazada en el corto plazo*”. Corte Constitucional. Sentencia T-690<sup>a</sup> de 2009. (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva). De manera semejante, ver la sentencia T-868 de 2008. (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

pero ha sido enfática en que a pesar de estos retrasos, las personas desplazadas tienen el derecho mínimo a ser informadas de manera oportuna acerca de la fecha en la que se van a entregar los recursos,<sup>68</sup> y a que la espera para recibirlos no sea desproporcionada.<sup>69</sup>

En consecuencia, es razonable que se presenten ciertos retrasos para entregar la ayuda a aquellas personas que no dependen de estos recursos para satisfacer sus necesidades básicas más elementales, esto es, aquellas que se encuentran en vulnerabilidades baja y media baja y que, como se explica *infra*, representan la mayor carga presupuestal debido a su número elevado. No obstante, las autoridades deben informarle a estas personas acerca de una fecha cierta en la cual se realizará la entrega dentro de un plazo razonable.

Así las cosas, en relación con las solicitudes de quienes fueron catalogados con vulnerabilidades bajas, la Unidad para las Víctimas deberá estar al día en el trámite de la solicitud (valoración, y cuando sea el caso, información al solicitante acerca de las fechas y los montos que recibirá) y no podrán presentarse retrasos superiores a los tres meses para la colocación y la entrega de los recursos. El porcentaje de la población que se encuentra en este retraso no puede superar el 30% de las solicitudes avaladas.

Esta información deberá sustentarse en los registros administrativos teniendo en cuenta que la mencionada Unidad es la encargada directa de entregar esta ayuda.<sup>70</sup>

### 1.3.1.3. Retornos y reubicaciones

De acuerdo con el diagnóstico realizado para el componente (*ver infra*), la Sala considera que este umbral debe obedecer al acompañamiento del 70% de las solicitudes de retorno y reubicación que se registren en el último año. Lo anterior, medido a través de registros administrativos, y considerando que el acompañamiento no se reduce a una serie de trámites para el traslado de la población retornada y reubicada, sino que también debe incluir una serie de acciones encaminadas a gestionar y concretar la oferta institucional necesaria para la atención y la estabilización socio-económica de esta población (i.e. diseño y aprobación de planes individuales y colectivos de atención, reparación y restablecimiento de derechos, en los cuales se indiquen de manera

---

<sup>68</sup> Debido al reconocimiento de los retrasos en la entrega de la ayuda humanitaria, “la Corte Constitucional se ha limitado en varios pronunciamientos a ordenar que se informe a la población beneficiaria acerca de una fecha razonable en la que se entregará la ayuda. En esa medida, la Corte Constitucional ha considerado que el respeto por el sistema de turnos no significa que las autoridades se eximan de la obligación de informar acerca de una fecha razonable y demás circunstancias en las que la entrega se materializará”. Corte Constitucional. Sentencia T-496 de 2007 (Jaime Córdoba Triviño). 157 Corte Constitucional. T-496 de 2007 (Jaime Córdoba Triviño). Auto 099 de 2013 (M.P. Luis Ernesto Vargas).

<sup>69</sup> “Aún cuando es evidente que la entrega de la ayuda depende en gran medida de la disponibilidad presupuestal con que cuenta Acción Social, quienes son víctimas del desplazamiento no pueden ser sometidos a una espera desproporcionada, que en ocasiones no es de meses sino de años, máxime cuando su vulnerabilidad los convierte en sujetos de especial protección que requieren la efectiva intervención del Estado para superar su situación”. Sentencia T-868 de 2008. (M.P. Rodrigo Escobar Gil). En sentido similar, ver la sentencia T-419 de 2003 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra).

<sup>70</sup> Ley 1448. Artículo 64.

clara acciones, responsables, tiempos y presupuestos destinados al logro de la estabilización social y económica, conforme al marco normativo vigente).

#### 1.3.1.4. Protección y restitución de tierras

El umbral de superación del ECI es el siguiente: el 70% de las solicitudes de restitución que se encuentran en zonas micro focalizadas finalizaron el trámite administrativo, y de aquellas que han sido inscritas en el RTDAF, el 70% ha sido resueltas judicialmente. Frente a las solicitudes de restitución que no se encuentran en zonas micro focalizadas, el 70% han sido objeto de un ejercicio de evaluación que permita determinar, a partir de un procedimiento reglado y no discrecional, si se adopta o no una medida de protección. Sobre la totalidad de estas solicitudes, se supera el ECI cuando el 70% de quienes demanden la protección del predio, y tengan derecho a la misma, accedan a las respectivas medidas de protección.

**1.3.2. Umbrales para superar el ECI en derechos y componentes que comparte la población desplazada por la violencia con el resto de la población *que se encuentra en condiciones socioeconómicas y situaciones de necesidad comparables*.**

##### 1.3.2.1. Derechos a la vida, la libertad y la integridad personal

Para definir este umbral no hay que pasar por alto que la obligación de garantizar los derechos a la vida, la libertad y la integridad personal es de medio y no de resultado.<sup>71</sup> Por lo tanto, el umbral para entender por superado el ECI en relación con estos derechos debe poder medir y comparar que “la protección a los desplazados internos *no debe ser menos eficaz* que la que se brinda a las poblaciones o las partes del país que no se han visto afectadas por el desplazamiento”.<sup>72</sup>

Ahora bien, en la actualidad no se cuenta con los indicadores ni con las fuentes de información para hacer un ejercicio semejante. Las mediciones que realizan las autoridades en la materia, tanto a nivel general como en el caso de la política pública del desplazamiento forzado en particular, apuntan al *resultado* para evaluar los avances, retrocesos y rezagos alcanzados.

Así las cosas, mientras no se cuente con la información que permita hacer una evaluación en los términos recién descritos, el umbral para entender superado el ECI en relación con los derechos a la vida, la libertad y la integridad personal deberá medirse a través de registros administrativos y compararse, en principio, con las tasas regionales donde sucedió el delito.

---

<sup>71</sup> “Si bien en muchos casos no es posible lograr una seguridad personal y pública absoluta, los desplazados internos no deben ser víctimas de ataques, acoso, intimidación, persecución ni ninguna otra medida punitiva cuando regresen a sus comunidades de origen o se asienten en otra parte del país”. Principios Walter Kälin. Asamblea Nacional de las Naciones Unidas. A/HRC/13/21/Add.4 Supra. Pág. 22

<sup>72</sup> Ibidem.

Por lo tanto, las tasas de homicidios por cien mil habitantes, de delitos contra la libertad y la integridad personal de la población desplazada, deben ser iguales a las tasas para la población residente donde ocurrió la infracción. Para estos umbrales de superación del ECI, la comparación se debe realizar en principio con el promedio regional. Si este promedio es superior al nacional es necesario adoptar este último.<sup>73</sup>

### 1.3.2.2. Educación

El umbral para dar por superado el ECI en relación con el derecho a la educación deberá medirse con registros administrativos, encuestas de verificación y encuestas de calidad de vida y contrastarse, en principio con las tasas regionales del resto de la población *que se encuentra en condiciones socioeconómicas y situaciones de necesidad comparables*.

Conforme a lo anterior, el umbral para superar el ECI en materia de educación deberá sujetarse a variables de asistencia escolar, deserción, repetición, apoyos necesarios para la alimentación y transporte escolar, y terminación del ciclo secundario, así: el porcentaje de personas desplazadas entre 5 y 17 años de edad que asisten a un establecimiento educativo es por lo menos igual al del total de la población *comparable* en esas edades; la tasa de deserción intra-anual de niños y niñas desplazados entre 5 y 17 años de edad no supera la tasa de deserción intra-anual de la población *comparable*; la tasa de repetición anual de niños y niñas desplazados entre 5 y 17 años de edad no supera la tasa de repetición anual de la población *comparable*; el porcentaje de estudiantes desplazados entre 5 y 17 años de edad en colegios oficiales, que reciben alimentación escolar, es por lo menos igual al porcentaje del total de estudiantes vulnerables de los colegios oficiales que en dicho rango de edad reciben este apoyo; los estudiantes entre 5 y 17 años de edad que requieren transporte para ir al colegio lo reciben directamente o través de un subsidio; el porcentaje de niños y niñas de 18 años de edad víctimas de desplazamiento que terminan el ciclo secundario es igual al de los niños y niñas del conjunto de la población *comparable* del país.

Ahora bien, esta Sala Especial no tiene conocimiento de estudios ni de mediciones actualizadas que permitan desagregar la situación específica de la población vulnerable nacional en materia de educación. Esto responde a que, generalmente, los resultados de las encuestas y estadísticas administrativas oficiales, acerca de las condiciones socioeconómicas de los colombianos, indagan por el conjunto de la población nacional sin desagregar la situación de las personas pobres, presentado así datos que no diferencian los hogares pobres de los no pobres. Cuando se calcula la pobreza no se interroga por las características de los pobres en relación con la satisfacción de determinados derechos, como el de vivienda o educación, sino que la pobreza se calcula para el conjunto de la población. De hecho, en muchas ocasiones, es el acceso a ciertos componentes del derecho a la vivienda o a la educación el que define si

---

<sup>73</sup>CSPPDF. *Comentarios sobre la propuesta del Gobierno en materia del Estado de Cosas Inconstitucional – ECI y criterios para una eventual declaratoria de superación parcial y condicionada del ECI*. Bogotá, 19 de Octubre de 2015. Págs. 70-71.



una persona es o no pobre, tal como ocurre con los indicadores de Necesidades Básicas Insatisfechas o el Índice de Pobreza Multidimensional.<sup>74</sup>

La información disponible en materia del acceso al derecho a la educación, por lo tanto, sólo permite hacer una comparación con el promedio nacional, tal como lo ha venido midiendo el Gobierno y los organismos de control. Este criterio deberá ser tenido en cuenta hasta que las autoridades responsables calculen los perfiles de educación de las personas vulnerables, para así contar con la información que permita comparar que las personas desplazadas accedieron a este derecho, “en el mismo plano que los miembros de la población residente con necesidades comparables”.<sup>75</sup>

### 1.3.2.3. Generación de Ingresos

Esta Sala Especial considera que no es constitucionalmente admisible que se considere superado el ECI en este componente cuando la población desplazada por la violencia se encuentra en una situación semejante a aquella que enfrentan las personas que se encuentran por debajo de la línea de pobreza extrema. Tal *nivelación por lo bajo* atentaría contra la dignidad humana, concebida como uno de los principios y derechos rectores de nuestro ordenamiento jurídico (Preámbulo. artículos 1 y 2 C.P.), y contra la cláusula constitucional de erradicación de las injusticias presentes (Art. 13).

Por lo tanto, se entenderá por superado el ECI en este componente cuando el porcentaje de población desplazada que se encuentre por debajo de la línea de pobreza extrema sea el cero por ciento (0%). Lo anterior se hace más evidente si se tiene en cuenta que, tal como lo recoge la CSPPDF, de acuerdo con las cifras disponibles se puede calcular que “el 82,9% de los indigentes del país son población desplazada.”<sup>76</sup>

Una vez superada la línea de pobreza extrema, la población desplazada no podrá rezagarse frente a la población nacional, *que se encuentra en condiciones socioeconómicas y situaciones de necesidad comparables*, en el cumplimiento de las metas fijadas por el Gobierno Nacional para la superación de la pobreza. Lo anterior, en concordancia con lo establecido en los principios Walter Kälin adoptados por las Naciones Unidas: “no siempre se podrá lograr que todos los desplazados internos obtengan empleo o recuperen los medios de subsistencia anteriores, *pero esta población no debe encontrar obstáculos en el acceso al empleo y a los medios de subsistencia en un plano de igualdad con los residentes*”.<sup>77</sup>

### 1.3.2.4. Vivienda

---

<sup>74</sup> Cf. Angulo et all. *Índice de Pobreza Multidimensional para Colombia (IPM-Colombia) 1997-2010*. DNP. 8 de noviembre de 2011.

<sup>75</sup> Ibid, pág 25.

<sup>76</sup> CSPPDF. Op.cit.

<sup>77</sup> Principios Walter Kälin. Asamblea Nacional de las Naciones Unidas. A/HRC/13/21/Add.4 Supra. Pág. 26.

El umbral para la superación del ECI en este componente deberá medirse con registros administrativos, encuestas de verificación y de calidad de vida, y compararse, en principio, con las tasas regionales del resto de la población colombiana, *que se encuentra en condiciones socioeconómicas y situaciones de necesidad comparables*.

Teniendo en cuenta el indicador del goce efectivo del derecho a la vivienda digna (seguridad jurídica de la tenencia, espacio suficiente, materiales adecuados, ubicación y acceso a servicios públicos),<sup>78</sup> el umbral para superar el ECI deberá sujetarse a que el porcentaje de hogares desplazados que accedieron a una vivienda digna es igual al de la población nacional *que se encuentra en condiciones socioeconómicas y situaciones de necesidad comparables*. La comparación debe ser, en principio, con el promedio regional. Si este es inferior al nacional deberá adoptarse este último.

Al igual que con el caso de educación, esta Sala Especial no tiene conocimiento de estudios ni de mediciones actualizadas que permitan desagregar la situación específica de la población vulnerable nacional en materia de vivienda.<sup>79</sup> Esto no quiere decir, sin embargo, que en la actualidad se carezca de criterios para evaluar la superación del ECI en este componente. Al respecto, los principios Walter Kälin recomiendan tener en cuenta distintos parámetros para evaluar cuándo las personas desplazadas acceden a soluciones duraderas en materia de vivienda. Uno de ellos es la comparación ya mencionada de esta población con aquellos miembros de la población residente con necesidades comparables. Sumado a lo anterior, estos principios recomiendan tener en cuenta dos factores: “el porcentaje de los desplazados internos que siguen sin vivienda adecuada y la reducción de este porcentaje a lo largo del tiempo”.<sup>80</sup>

Estos dos factores, por lo tanto, serán utilizados en esta ocasión y deberán ser tenidos en cuenta hasta que las autoridades responsables calculen los perfiles de vivienda de las personas vulnerables, para así contar con la información que permita comparar que las personas desplazadas accedieron a los cinco sub-indicadores del derecho a la vivienda digna, “en el mismo plano que los miembros de la población residente con necesidades comparables”.<sup>81</sup>

### 1.3.2.5. Participación

Se supera el ECI en este componente cuando las personas desplazadas por la violencia alcancen niveles similares de participación al del resto de la población nacional, de tal forma que puedan contrarrestar la mayor marginalidad, vulnerabilidad y discriminación que les impedía participar en las políticas públicas que les conciernen. Para ello, el Gobierno debe asegurar *espacios y condiciones* para la participación de la población desplazada que salvaguarden una intervención diferenciada, de una parte, así como realizar esfuerzos

---

<sup>78</sup> 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 de 2014, 256 y 362 de 2014*. Diciembre de 2014. Pág. 125.

<sup>79</sup> Ver supra. Educación.

<sup>80</sup> Principios Walter Kälin. Asamblea Nacional de las Naciones Unidas. A/HRC/13/21/Add.4. Supra. Pág. 29

<sup>81</sup> Ibid, pág 25.

progresivos y continuos frente a las *garantías* y niveles de *incidencia* que permitan un mayor diálogo y control a las políticas públicas, de la otra.

**1.3.3.** Criterios para evaluar los avances, estancamientos y retrocesos en relación con los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, bajo el entendido de que tal evaluación no hace parte de los umbrales para levantar el ECI.

En el auto 219 de 2011, esta Sala Especial de Seguimiento constató que este componente “continuaba sin ser formulado” y que la respuesta estatal no incluía “acciones decididas para corregir los vacíos protuberantes, de tal manera que se ofreciera una respuesta articulada y efectiva para garantizar la satisfacción de estos derechos de la población víctima del desplazamiento forzado.”<sup>82</sup> No obstante, esta Sala reconoció que el Gobierno Nacional estaba realizando importantes esfuerzos con la creación y adopción de una nueva institucionalidad responsable de la efectividad de los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición de las víctimas del desplazamiento forzado, a través de la expedición de la Ley 1448 de 2011 y de sus decretos reglamentarios. Debido a que el avance en la formulación de estos lineamientos todavía no se había traducido en la implementación de acciones concretas que pudieran ser evaluadas, esta Sala Especial le solicitó al Gobierno Nacional que presentara un informe en el que resolviera los principales interrogantes que acompañaban la implementación de esa normatividad. Entre las preguntas a ser resueltas, esta Corporación hizo énfasis en la necesidad de contar con información concerniente a la forma como la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios tenían en cuenta “el marco constitucional y las reglas jurisprudenciales desarrolladas para la garantía y efectividad de los principios mínimos para satisfacer los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado a la verdad, justicia y reparación”.<sup>83</sup>

Esta Corporación ha realizado seguimiento a la garantía de los derechos a la verdad, la justicia y la indemnización administrativa, con anterioridad a la expedición de la Ley 1448 de 2011 y de sus Decretos reglamentarios, al igual que al conjunto de las medidas adicionales que al respecto incorpora esta normatividad.<sup>84</sup> Lo anterior, bajo el entendido de que la Corte toma nota de los

---

<sup>82</sup> Corte Constitucional. Auto 219 de 2011. Consideración 143.

<sup>83</sup> La Corte precisó que tales mínimos incluían la (i) la garantía de la participación efectiva de la población desplazada víctima del desplazamiento forzado en el diseño y puesta en marcha de la política pública de los derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación y las garantías de no repetición; (ii) el cumplimiento de los estándares de derecho internacional de los derechos humanos en materia de reparación integral a las víctimas de desplazamiento forzado, en particular las que surgen de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos (Principios Deng), y los Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de las personas desplazadas; (iii) la observancia de los criterios y parámetros mínimos constitucionales fijados por la jurisprudencia de esta Corporación en materia de reparación integral a víctimas de delitos, así como en lo decidido en la sentencia T-025 de 2004, en sus autos de seguimiento, en materia; (iv) la garantía al derecho a la información, al acompañamiento y la asesoría jurídica a las víctimas de desplazamiento forzado en materia de los derechos a la verdad, justicia y reparación integral.”. Corte Constitucional. Auto 219 de 2011. Consideración 152.

<sup>84</sup> De manera particular, el seguimiento se enfocó en la garantía del derecho a la verdad y el acceso a la justicia debido a los bajos niveles en la investigación y en la sanción del delito de desplazamiento forzado, de una parte y, de la otra, en la materialización de derecho a la indemnización administrativa, en el marco de las insuficientes que se hacían evidentes con la aplicación del Decreto 1290 del 2008. Ver al respecto los Autos 008 de 2009 y 219 de 2011.

avances, rezagos y retrocesos en la respuesta del Estado frente a la garantía de estos derechos, sin que esto quiera decir que hacen parte de los umbrales exigidos pasa satisfacer el ECI, al estar recogidos en normas recientes que no hicieron parte de la órbita del análisis de esta Corte en la sentencia T-025 de 2004.

De manera más reciente, esta Corporación reiteró que la *especialidad* y *complementariedad* que caracterizan las disposiciones recogidas en la *Ley de Víctimas* le ofrece al legislador un amplio margen de maniobra para decidir, de manera autónoma, el contenido y el alcance del mismo.<sup>85</sup> Por esta razón, al juez constitucional le está vedado intervenir en la materia “salvo en caso de existir razones o parámetros específicos de carácter constitucional”.<sup>86</sup>

Lo anterior, bajo el entendido de que estas normas, por más específicas y complementarias que sean, son la expresión “del cumplimiento por parte del Estado colombiano del mandato general contenido en tratados internacionales”.<sup>87</sup> A su vez, la naturaleza *transicional* de estas disposiciones tampoco las exime de acoplarse a los principios y valores axiológicos que inspiran la Constitución Política colombiana, razón por la cual han sido objeto del examen de constitucionalidad que esta Corporación ha realizado al respecto en varias ocasiones.<sup>88</sup>

Así las cosas, para registrar los avances, estancamientos y retrocesos en la satisfacción de estos derechos ha de determinarse a partir de los principios de racionalidad que definió esta Corporación en la sentencia T-025 de 2004. Las actuaciones desplegadas para satisfacer este conjunto de derechos deben ser serias, transparentes y eficientes, de forma tal que haya coherencia entre los compromisos definidos legal y administrativamente, de una parte y, de la otra, la capacidad institucional y presupuestal destinada para satisfacerlos, ofreciendo, en todo caso, una respuesta articulada y efectiva que permita corregir los vacíos protuberantes para garantizar la satisfacción de estos derechos de la población víctima del desplazamiento forzado.

Sumado a lo anterior, la actuación estatal en la materia implica, al menos entre las distintas víctimas de graves vulneraciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, un trato que proscriba cualquier discriminación entre sus distintos beneficiarios. Ambos aspectos deberán ser observados por las autoridades responsables y son exigibles frente a este conjunto de derechos, más allá de su naturaleza transicional y del alto contenido prestacional que algunos de ellos puedan representar.

---

<sup>85</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-280 de 2013 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla).

<sup>86</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-280 de 2013 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla).

<sup>87</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-280 de 2013 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla).

<sup>88</sup> “Cabe aclarar que la justicia transicional es un enfoque interdisciplinario que permite asumir jurídicamente atrocidades masivas en contextos de cambio político y su diseño institucional incluye la promulgación de normas que deben ajustarse al marco constitucional. Por lo que el contexto de justicia transicional no implica que las normas que la desarrollan estén por encima o por fuera del régimen jurídico que orienta nuestra Carta Política. Por el contrario la justicia transicional debe ser constitucionalmente admisible, tal como es el sentido de los análisis de constitucionalidad de otras regulaciones inscritas en la idea de justicia transicional, como por ejemplo Ley 975 de 2005 (Ley de Justicia y Paz) y la Ley 1424 de 2010.”. Corte Constitucional. Sentencia C-438 de 2013 (M.P. Alberto Rojas Ríos).

A partir de la definición de los umbrales y criterios anteriores, esta Corporación está enmarcando los escenarios, el tipo de análisis comparativo, y las fuentes de información que se deben tener en cuenta a la hora de evaluar el GED de la población desplazada, para así determinar cuándo se supera el ECI. Se trata de una evaluación compleja que debe nutrirse de registros administrativos, de encuestas de verificación de los derechos de la población desplazada y de encuestas generales de Calidad de Vida del resto de la población, utilizando para esos propósitos la batería de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos, cuya revisión y complementación realizó el Gobierno Nacional en junio de 2013.

Tal como señaló la Comisión de Seguimiento a la Política Pública Sobre Desplazamiento Forzado (CSPPDF) y la Unidad para las Víctimas, en la actualidad no se cuenta con todos los indicadores, ni con todas las fuentes de información necesarias para realizar de manera completa tal ejercicio de valoración. Esta Sala Especial, por lo tanto, va a solicitarles que informen cuáles son las necesidades de capacidad institucional y administrativa requeridas, al igual que los ajustes a la actual batería de indicadores que consideren adecuados, para efectos de realizar un análisis semejante. En caso de que sea imposible recolectar cierta información y hacer determinados ejercicios comparativos, la CSPPDF y la Unidad para las Víctimas deberán sugerir una alternativa que, en última instancia, permita evaluar lo siguiente. **(i)** Que la población desplazada no enfrenta mayores situaciones de riesgo que el resto de la población nacional en relación con los derechos a la vida, la libertad y la integridad personal. **(ii)** Que el Estado actúa de manera eficaz para atender la situación de extrema vulnerabilidad que caracteriza los días y meses que siguen al desarraigo (i.e. registro y ayuda humanitaria), de una parte; y, de la otra, **(iii)** que promueve las acciones y las medidas a mediano y largo plazo con el propósito de generar las condiciones de sostenibilidad económica y social a favor de la población desplazada (i.e. vivienda, generación de ingresos, restitución de tierras, retornos y reubicaciones), contrarrestando así la mayor situación de vulnerabilidad, marginalidad y discriminación en la que se encuentra, incluso frente a los más vulnerables del país. Y, finalmente que, **(iv)** en materia de los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, las personas desplazadas por la violencia tienen acceso a esas medidas en igualdad de condiciones que las víctimas de una grave vulneración a los Derechos Humanos o infracción al Derecho Internacional Humanitario, en el marco de una política pública acorde con los principios de racionalidad que definió esta Corporación en la sentencia T-025 de 2004.

#### *1.4. Criterios para entender superadas las condiciones que dan lugar a la intervención excepcional del juez constitucional en la política pública de desplazamiento forzado*

Como se advirtió, los criterios y umbrales para levantar el ECI no coinciden necesariamente con los parámetros para entender superadas las condiciones que dan lugar a la intervención excepcional del juez constitucional en la política pública de desplazamiento forzado. Se trata, por el contrario, de criterios que

fija esta Corporación para declarar la superación del ECI, con independencia de que sea esta misma Corte quien haga el monitoreo, de las modificaciones que se realicen al mismo, o de las entidades u organizaciones que, en el futuro, se encarguen del seguimiento en el marco de sus competencias constitucionales y legales.

Es importante precisar que la persistencia de la intervención del juez constitucional en este proceso de seguimiento está concebida para garantizar lo dispuesto en la sentencia T-025 del 2004 y en las órdenes estructurales subsiguientes que se dictaron en los respectivos autos de cumplimiento, para cada uno de los componentes de la política: “cuando el juez de tutela imparte una orden compleja, su trabajo con relación al caso no se acaba con la sentencia. La labor que ha de desplegar la Administración con ocasión de las órdenes que imparta el juez de tutela, requieren la supervisión y el control del cumplimiento, que asegure que se avanza hacia la plena protección del goce efectivo del derecho constitucional en cuestión”.<sup>89</sup> La persistencia de la intervención del juez constitucional se sustenta en el nivel de cumplimiento a las órdenes impartidas, y no en la satisfacción *per se* de los umbrales definidos en la sección anterior, por la siguiente razón fundamental. Si bien es evidente que la emisión de órdenes complejas está dirigida a avanzar en la superación del ECI, no puede darse por sentado que el incumplimiento o el cumplimiento, parcial o total, de las medidas formuladas, refleje de manera matemática la constitucionalidad de la situación que se busca conjurar.

Al respecto, es preciso recordar que existen distintas variables que inciden de manera indirecta en un ECI y que exceden la órbita de intervención del juez constitucional y de las órdenes que dicta para enfrentar esa problemática –i.e. otras políticas públicas colindantes, variables macroeconómicas, situaciones de orden público-. En la sentencia T-025 la Corte ya había llamado la atención sobre la necesidad de atender a las dificultades del contexto dentro del cual se enmarcan las afectaciones de los derechos fundamentales, “para evitar que las órdenes que imparta para protegerlos sean inocuas o inviables”.<sup>90</sup>

Debido al alto impacto que pueden tener las variables indirectas en los factores estructurales que explican un ECI, es imperioso reconocer que los avances y retrocesos en la superación de esa figura se encuentran sujetos a factores que pueden exceder el nivel de cumplimiento dado a las órdenes dictadas por el juez constitucional en la materia. En efecto, en la jurisprudencia constitucional es posible encontrar diversos casos en los cuales, pese al cumplimiento de determinadas órdenes, perdura o se reproduce un ECI, tal como ocurrió en materia del sistema notarial o el sistema carcelario.<sup>91</sup> También es factible

---

<sup>89</sup>Sentencia T-388 del 2013. No hay que olvidar que esta Corporación ha sostenido de manera clara y reiterada que existen tres causales excepcionales en las cuales la Corte “puede ejercer la competencia en relación con el cumplimiento de sus fallos de tutela, esto es, cuando (...) (iii) se está en presencia de un estado de cosas inconstitucional, que afecta a un conjunto amplio de personas y/o se han emitido órdenes complejas, para cuya efectividad es necesario un permanente seguimiento y la adopción de nuevas determinaciones.”. Ver al respecto los autos: A142 de 2014, A-329 de 2009, A-183 de 2009, A-177 de 2005, A-176 de 2005, A-185 de 2004, A-050 de 2004, entre otros.

<sup>90</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004. Consideración. 8. 3.

<sup>91</sup> En relación con la situación que se presentaba en el sistema notarial, la Corte se pronunció en diferentes momentos en los que encontró que al no incluir en el concurso a todas las notarías del país, se configuraba una

entrever la situación contraria, es decir, casos en los que se mitiga la situación inconstitucional pese al incumplimiento de la orden formulada.<sup>92</sup>

Con ello, no hay que pasar por alto que el juez es sólo uno de los actores que está interviniendo en la respectiva política pública, junto a otros que participan en la misma de acuerdo con sus agendas y fines misionales específicos. Así ocurre con el legislador y demás autoridades gubernamentales, en el nivel nacional y territorial, que de manera directa o indirecta tienen que ver con la política pública. Lo mismo sucede con los organismos de control que realizan un seguimiento autónomo a la misma, atendiendo a sus labores de prevención y protección de derechos humanos, y en el marco de la responsabilidad fiscal y disciplinaria que les asiste a los funcionarios involucrados. Ya en la sentencia T-025 del 2004, tras analizar cada una de las falencias que explicaban la debilidad en la capacidad institucional de la política, esta Corporación señaló que: “no puede el juez de tutela solucionar cada uno de estos problemas, lo cual corresponde tanto al Gobierno Nacional y a las entidades territoriales, como al Congreso de la República, dentro de sus respectivos ámbitos de competencia.”<sup>93</sup>

Entre estos actores involucrados no hay que olvidar a los mismos beneficiarios de las órdenes. En ciertas ocasiones, las personas o comunidades que enfrentan una situación inconstitucional han logrado mitigar o incluso superar por sus propios medios algunas de las dificultades que las medidas están llamadas a conjurar, con independencia de su nivel de cumplimiento –sin que esto releve, por su puesto, al Estado de la obligación de adoptar las acciones pertinentes-.<sup>94</sup> También se puede dar el caso contrario: la misma intervención judicial puede llegar a producir efectos imprevistos e indeseados en el día a día de los destinatarios.

Finalmente, es preciso reconocer que el nivel de experticia de los jueces es limitado en la materia. Así, frente a la naturaleza dinámica y compleja de las

---

omisión que hacía persistir el ECI, en tanto el concurso debía realizarse en todos los casos (Sentencia T-1695 de 2000, M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez, fundamento jurídico n° 6.). Cuando se realizó el concurso –en los anteriores términos- el ECI pareció superado. Sin embargo, se mantuvo porque no había sido posible realizar los nombramientos en propiedad de notarios, debido a una injustificada tardanza. Es decir, que se cumplió la orden pero no se superó el ECI. Cf. Auto A-244 de 2009 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez, fundamento jurídico n° 2) y sentencia SU-913 de 2009, M.P. Juan Carlos Henao Pérez, fundamentos jurídicos n° 12.1.8 y 13.1.4). Respecto del ECI declarado en 1998 en relación con la situación de las personas privadas de la libertad, la Corte encontró que transcurridos más de 10 años desde la promulgación del fallo, se presentaban circunstancias tan graves como las que lo originaron. Sin embargo, la situación posteriormente analizada se producía en un contexto distinto, con nuevas dimensiones y por razones diferentes (Auto A-041 de 2011, M.P. María Victoria Calle Correa, fundamento jurídico n° 2.2.2.). Incluso, se afirmó que el ECI se entendió superado en razón a las medidas y políticas adoptadas con posterioridad. En este punto es imprescindible señalar que la Corte no se encargó de realizar un seguimiento respecto de esas nuevas circunstancias, en tanto no conservó la competencia para el efecto. La aparición de nuevas fallas fue una de las principales razones para que se declarara un nuevo ECI. Cf. Sentencia T-388 de 2013 (M.P. María Victoria Calle. Fundamento jurídico n° 4.3.)

<sup>92</sup> Como se explicará en el componente de generación de ingresos, los niveles de pobreza y de indigencia de la población desplazada se redujeron a pesar de que el Gobierno ha incumplido la orden de reformular de manera integral ese componente. Lo anterior, gracias a la mejora de las variables macroeconómicas que afectaron a la economía en su conjunto. *Ver infra*.

<sup>93</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004. Consideración. 6.3.1.4.

<sup>94</sup> Nuevamente, el caso de la ayuda humanitaria y la generación de ingresos refleja cómo algunas personas desplazadas han logrado superar la situación de emergencia que amerita la entrega de esas ayudas, razón por la cual no deben seguir siendo destinatarios de la misma, sin que el Gobierno haya garantizado su entrega en términos de igualdad, oportunidad y calidad en todo el territorio nacional, ni haya implementado una política pública de generación de ingresos adecuada. *Ver infra*.

políticas públicas, es normal que las órdenes emitidas en un momento específico pueden requerir modificaciones o ajustes a futuro.<sup>95</sup> Incluso pueden llegar a ser innecesarias, inconducentes o contraproducentes en otros momentos o escenarios, en la medida en la que los jueces enfrentan niveles elevados de incertidumbre cuando dictan órdenes complejas.<sup>96</sup>

En la medida en la que las órdenes estructurales se insertan en dinámicas sociales, institucionales y políticas públicas más complejas, la permanencia de la intervención del juez constitucional se fundamenta, en última instancia, en el nivel de cumplimiento dado a las órdenes estructurales proferidas (**alto, medio, bajo o incumplimiento**). Si es el caso, debe precisarlas, modularlas, adicionarlas o incluso, si son contraproducentes debido al cambio en las circunstancias, evaluar la necesidad de mantenerlas en firme, con la finalidad de garantizar el GED de sus destinatarios. Esto significa que no siempre debe ser necesario que el seguimiento se extienda hasta alcanzar los umbrales que establecen cuándo se entiende por superado el ECI;<sup>97</sup> estos umbrales son, por lo tanto, importantes puntos de referencia para evaluar, con niveles de objetividad, el avance en la protección y satisfacción de los derechos fundamentales de la población desplazada.

Esto también implica que la superación o mantenimiento del ECI no puede anclarse ni hacerse depender exclusivamente del cumplimiento de las órdenes adoptadas: “la superación del ECI constituye una meta cuyo alcance depende, más que del cumplimiento de las órdenes proferidas en [la] sentencia, en la consecución de los fines propuestos.”<sup>98</sup> Tal análisis debe estar fundado, como se expuso en la sección anterior, en el cumplimiento de los *umbrales* que indican cuándo las personas se encuentran en un estado de cosas ajustado a la Constitución. Lo anterior, atendiendo a que el nivel de cumplimiento o incumplimiento a las órdenes no refleja de manera directa la constitucionalidad de la situación que atraviesa la población destinataria de las mismas –por más de que sea de esperar que un buen nivel de cumplimiento a las medidas impartidas represente avances importantes en la superación del ECI-.

Todo lo anterior implica que el juez no debe mantener su intervención ante cualquier falla de la política pública o hasta que se superen todas las dificultades que enfrenta, toda vez que no es su competencia “solucionar cada uno de los problemas” que afectan la capacidad institucional.<sup>99</sup> De adoptar una postura

---

<sup>95</sup> Las órdenes pueden ser complementadas o modificadas con posterioridad a la sentencia para lograr ‘el cabal cumplimiento’ de la decisión. Sentencia T-388 de 2013. En la misma dirección, ver supra: “Los jueces pueden continuar con el seguimiento a las órdenes dictadas en fallos de tutela cuando se han emitido órdenes complejas, *para cuya efectividad* es necesario un permanente seguimiento y *la adopción de nuevas determinaciones*”. Cf. A142 de 2014, A-329 de 2009, A-183 de 2009, A-177 de 2005, A-176 de 2005, A-185 de 2004, A-050 de 2004, entre otros.

<sup>96</sup> “Con relación a una orden *compleja*, las posibilidades que tiene el juez de prever los resultados de su decisión se reducen (...) Una orden compleja tiene unos niveles de incertidumbre que obligan al juez de tutela a estar abierto a un diálogo entre las entidades y personas que participan en un proceso, para asegurar el goce efectivo del derecho fundamental, tal como lo demanda la regulación vigente”. Sentencia T-388 de 2013.

<sup>97</sup> “El cumplimiento de una orden compleja mediante la cual se busca, en últimas, el goce efectivo de un derecho fundamental, no supone que los actores y las instituciones encargadas de cumplirla hayan llegado al resultado final y logrado el objetivo último de manera plena; supone que se hayan tomado acciones y omisiones se hayan orientado efectivamente hacia tal propósito”. Corte Constitucional. Sentencia T-388 de 2013

<sup>98</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-762 de 2015 (M.P. Gloria Stella Ortiz).

<sup>99</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004. Consideración. 6.3.1.4.



semejante, su seguimiento se extendería de manera indefinida en el tiempo.<sup>100</sup> La labor del control judicial a una política pública de la cual depende el goce efectivo de un derecho fundamental, por lo tanto, “no busca suplantar las funciones y labores de las entidades estatales, pretende encauzarlas cuando han demostrado fallas o defectos graves.”<sup>101</sup> Por lo tanto, cuando las fallas y el desconocimiento de los derechos puedan considerarse tan solo esporádicos, en la medida en la que puedan servirse de los mecanismos habituales, constitucionales y legales de protección, no hace falta que la Corte mantenga la intervención en la materia.<sup>102</sup>

No podría ser de otra forma en un sistema democrático, fundado en los principios de separación y colaboración armónica entre las distintas ramas del poder público, donde la intervención del juez constitucional en las políticas públicas que afectan a los derechos fundamentales de los ciudadanos es *excepcional y residual*, toda vez que se justifica ante situaciones complejas de *bloqueos institucionales* o de *prácticas inconstitucionales*, que a pesar de provocar una vulneración masiva y sistemática de los derechos fundamentales, no reciben una adecuada respuesta por parte de la administración en el marco de sus procedimientos ordinarios de seguimiento y de corrección de falencias. Es precisamente el anquilosamiento y la parálisis de la propia administración para resolver las situaciones complejas que se le presentan, y que se traducen en la vulneración plural y generalizada de los derechos fundamentales de los ciudadanos, la situación que amerita la intervención del juez constitucional.

Así lo entendió esta Corporación en la sentencia T-025 del 2004, cuando, a pesar de no hacer un uso explícito de esta figura, delimitó y restringió su intervención a *desbloquear* la política pública de protección y atención del desplazamiento forzado, acudiendo para tal efecto, al principio de colaboración armónica entre las distintas ramas del poder público. El *bloqueo institucional* del que se ocupó la Corte en esa ocasión se produjo por la falta de concordancia entre la capacidad institucional y el presupuesto dispuesto para atender a las personas desplazadas por la violencia, en contraste con los compromisos recogidos en distintas normas e instrumentos adoptados por las autoridades competentes. Esta discordancia se tradujo en la vulneración grave, masiva y sistemática de sus derechos fundamentales -así lo entendió retrospectivamente esta Corporación en el auto 385 de 2010-.<sup>103</sup> Ante esta situación de *bloqueo institucional* la Corte sostuvo lo siguiente: “el juez constitucional debe exigir que se remedie la discordancia entre lo jurídicamente debido y lo realmente satisfecho, con miras a lograr que la población desplazada, pueda disfrutar realmente de sus derechos constitucionales.”<sup>104</sup> La Corte Constitucional, por lo

---

<sup>100</sup> “Una política pública, en estricto sentido, no logra solucionar y resolver de forma definitiva los problemas a los cuáles está dirigida. Por tanto, es obvio el cumplimiento de una orden compleja no puede someterse a que se verifique el utópico momento en el cual todo esté arreglado. Si el juez tuviera que esperar a que el servicio de agua estuviera plenamente garantizado, los derechos de la población reclusa absolutamente garantizados o los programas y planes de salud estuvieran perfectamente concebidos, el control judicial terminaría, irremediablemente, extendiéndose de forma indefinida en el tiempo.” Corte Constitucional. Sentencia T-388 del 2013.

<sup>101</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-388 del 2013.

<sup>102</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-762 de 2015 (M.P. Gloria Stella Ortiz).

<sup>103</sup> Corte Constitucional. Auto 385 de 2010. Consideración 28.

<sup>104</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004. Consideración. 8. 3

tanto, restringió su intervención a la necesidad de *desbloquear* la política pública de atención a la población desplazada buscando impulsar, con ello, el goce efectivo de sus derechos.

Es importante enfatizar en que no es el *bloqueo institucional*, por sí mismo, lo que justifica la intervención del juez de tutela en la materia, sino la transgresión masiva y sistemática de los derechos fundamentales que trae consigo, pues si esto último no se presenta, la Corte carece de la competencia para intervenir incluso a pesar de la existencia de los *bloqueos*. Al respecto, esta Sala Especial sostuvo lo siguiente en el 2010: “ni la idoneidad y eficacia del diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas, *ni el desbloqueo* y la coordinación institucional y el esfuerzo presupuestal relevante, pueden ser determinados en abstracto y sin referencia al mejoramiento en las condiciones del grupo poblacional afectado; y a la inversa, únicamente puede entenderse que existe un *desbloqueo institucional* y unas asignaciones presupuestales adecuadas, cuando tanto lo uno como lo otro se traducen y materializan en la garantía de derechos. (Énfasis agregado).”<sup>105</sup>

Así lo ha entendido esta Corporación no sólo en sede de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, sino en sede ordinaria de revisión, y ha desarrollado una tipología de situaciones que ameritan la intervención *excepcional y residual* del juez constitucional, tal como ocurre con: **(i)** los bloqueos institucionales en sentido estricto, tanto por acción como por omisión, que afectan de manera desmedida los derechos fundamentales; **(ii)** la necesidad de adoptar medidas cautelares para evitar que se presente una situación de desbarajuste institucional y, con ello, afectar los derechos fundamentales de un número significativo de personas; y **(iii)** ante la presencia de *prácticas inconstitucionales* que, a pesar de no configurarse como un bloqueo institucional, se traducen en la vulneración masiva de uno o más derechos fundamentales de determinados sectores de la población, ya sea por que sufren un trato discriminatorio y/o porque se encuentran *invisibilizados* ante la actuación estatal y, en consecuencia, se hallan excluidos de la misma a pesar de contar con un marco legal y constitucional de protección vigente a su favor. A su vez, en la jurisprudencia constitucional se han delineado criterios para efectos de **(iv)** analizar si la actuación de las autoridades es adecuada para así entender por superadas las condiciones que dan lugar a la intervención excepcional del juez constitucional en la política pública.

**(i)** Un *bloqueo institucional* se presenta en aquellos casos en los que existe un grado profundo de desarticulación o de falta de coordinación entre distintas entidades estatales encargadas de una política pública que depende de varias agencias, instituciones y actores sociales;<sup>106</sup> en aquellas situaciones en las que la asignación de funciones y responsabilidades en cabeza de las distintas entidades es difusa;<sup>107</sup> o cuando la capacidad institucional y la apropiación de recursos destinados para atender los distintos componentes de una política, en contrapunto con las obligaciones legales y constitucionales que el Estado

<sup>105</sup> Corte Constitucional. Auto 385 de 2010. Consideración 28.

<sup>106</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-388 de 2013, (M.P. María Victoria Calle). Fundamento jurídico n° 8.1.2.2.

<sup>107</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004 (M.P. Manuel José Cepeda) Fundamento jurídico n° 6.3.1.1.

asumió al respecto, es insuficiente, como se argumentó en la Sentencia T-025 de 2004. Esta situación también ha sido denominada por la jurisprudencia constitucional como una situación de “marasmo institucional”.<sup>108</sup> Este escenario de parálisis de la administración se refleja en un problema estructural de ineficiencia e inoperancia administrativa que vulnera los derechos constitucionales de un número significativo de personas.<sup>109</sup> Lo anterior se manifiesta en omisiones que se presentan de manera reiterada a lo largo del tiempo, así como en la realización actuaciones que generan una situación de parálisis institucional.<sup>110</sup>

Las omisiones se caracterizan por el recurrente,<sup>111</sup> evidente<sup>112</sup> y prolongado incumplimiento de las obligaciones constitucionales que recaen en las autoridades.<sup>113</sup> Esta situación de anquilosamiento institucional se manifiesta en la inacción de la administración respecto de la formulación o ejecución de políticas y acciones conducentes para remediar la vulneración de derechos fundamentales, a pesar de que sobre esa vulneración se hayan realizado, de manera previa, las respectivas solicitudes, advertencias y críticas.<sup>114</sup> En otros términos, se trata de omisiones que están identificadas de antemano por las autoridades, quienes son conscientes de la ocurrencia de las violaciones, de la necesidad de adoptar medidas al respecto y que, no obstante, se abstienen de actuar u ofrecen una respuesta inadecuada e insuficiente.<sup>115</sup>

Por su parte, las actuaciones que generan una situación de parálisis institucional se expresan en la presencia de un conjunto de obstáculos materiales y administrativos que ocasionan un masivo incumplimiento de los términos dispuestos por el ordenamiento jurídico para dar respuesta a las peticiones y solicitudes elevados por los ciudadanos, al igual que en el sistemático desconocimiento de las órdenes de tutela, y en la ausencia de un sistema de priorización frente a las personas con menor capacidad de asunción de cargas públicas y mayor necesidad de protección prestacional.<sup>116</sup>

**(ii)** La Corte Constitucional ha intervenido en casos en los que las autoridades, a pesar de contar con el conocimiento respectivo, se abstienen de adoptar los correctivos necesarios para contener una situación de ineficiencia e inoperancia

---

<sup>108</sup> “Sentencia T-974 de 2009 (MP Mauricio González Cuervo); en este caso se resolvió entre otras, tutelar los derechos a la vida y la salud de una comunidad que se veía afectada ante las constantes inundaciones producidas por el desborde del río La Vieja. Los tutelantes alegaban que la no construcción de un colector interceptor de alcantarillado que evita la salida directa de las descargas al Río y la falta de mantenimiento de unos diques de protección en el mismo, eran la causa de las inundaciones que pongan en peligro los mencionados derechos constitucionales. La Corte Constitucional decidió conceder la acción de tutela, considerando que (i) desde hacía más de 3 décadas –desde mediados de los años 70 del siglo pasado– la Administración conocía el problema y había decidido tratarlo; (ii) que las normas, tanto constitucionales y legales como reglamentarias, territoriales y convencionales imponían el deber de tomar medidas; y (iii) que los derechos de los accionantes estaban en riesgo.” En Corte Constitucional. Sentencia T-388 de 2013 (M.P. María Victoria Calle) Nota al pie n° 539.

<sup>109</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-068 de 1998, (M.P. Alejandro Martínez Caballero) Fundamento jurídico n° 7.

<sup>110</sup> Corte Constitucional. Sentencia SU-090 de 2000 (M.P. Eduardo Cifuentes) Fundamento jurídico n° 16.

<sup>111</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-525 de 1999 (M.P. Carlos Gaviria Díaz) Fundamento jurídico “c”.

<sup>112</sup> Corte Constitucional. Sentencia SU-090 de 2000 (M.P. Eduardo Cifuentes) Fundamento jurídico n° 29.

<sup>113</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004 (M.P. Manuel José Cepeda) Fundamento jurídico n° 7.

<sup>114</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-153 de 1998 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz) Fundamento jurídico n° 52.

<sup>115</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-388 de 2013 (M.P. María Victoria Calle). Fundamento jurídico n° 7.2.2.

<sup>116</sup> Corte Constitucional. Auto 110 de 2013, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, fundamentos jurídicos n° 9 y 13.

administrativa, que amenaza con extenderse e incluso afectar la gestión regular de otras entidades y, con ello, afectar los derechos fundamentales de un número significativo de personas.<sup>117</sup> En estos casos, la Corte ha intervenido para alertar acerca de la ocurrencia de tal situación y ordenar la adopción de medidas cautelares para evitar que se materialice el desbarajuste institucional.<sup>118</sup>

(iii) Esta Corporación también ha justificado la intervención excepcional del juez constitucional en políticas públicas en aquellas situaciones en las que, a pesar de no presentarse un bloqueo institucional, la actuación de la administración incorpora *prácticas inconstitucionales* que se traducen en la vulneración masiva de uno o más derechos fundamentales. A pesar de que la actuación administrativa sea articulada y coordinada, y haya transparencia en la asignación de funciones y responsabilidades en cabeza de las distintas entidades responsables, el accionar administrativo puede someter a sectores de la población a situaciones de “déficit de protección” injustificadas, ya sea por que sufren un trato discriminatorio y/o porque se encuentran *invisibilizados* ante la actuación estatal y, en consecuencia, se hallan excluidos de la misma a pesar de contar con un marco legal y constitucional de protección vigente a su favor.<sup>119</sup>

Dos razones distintas fundamentan la intervención del juez constitucional en estos casos. De una parte, la situación de *invisibilidad* de estos sectores de la población los sustrae de los procedimientos ordinarios de seguimiento y corrección de falencias de la administración. De la otra, el trato discriminatorio se puede presentar incluso de manera perceptible, pero la administración las adopta “a pesar de los costos que sobre los derechos fundamentales van a tener”.<sup>120</sup> En uno y otro caso, este “déficit de protección” injustificado se anularía con el reconocimiento por parte del juez constitucional de los derechos vulnerados, si las personas damnificadas acuden a la acción de tutela, toda vez que existe un marco legal y constitucional que protege sus derechos conculcados.<sup>121</sup>

---

<sup>117</sup> Corte Constitucional. Auto del 03 de julio de 2012. En esta ocasión, la Corte encontró que a pesar de la importancia de contar con información que permita garantizar el derecho a la memoria y esclarecer la verdad de la magnitud del despojo y del abandono de tierras, y que sirva como insumo para proteger y restituir los territorios despojados y/o abandonados, así como los derechos de las víctimas, el archivo histórico del INCODER no se encuentra almacenado de manera adecuada sino expuesto a hongos, humedad y otros elementos que lo ponen en riesgo de deterioro y destrucción, o en formatos de difícil manipulación y consulta. Esta situación aumenta la probabilidad de que la historia de titulación y adjudicación de miles de hectáreas en Colombia se pierda, y con ella la posibilidad de reconstruir la verdad sobre los procesos de titulación y de despojo.

<sup>118</sup> “PRIMERO. ORDENAR al INCODER, que dentro de las 48 horas siguientes a la comunicación del presente auto, en coordinación con la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y al Centro de Memoria Histórica, con el apoyo técnico del Archivo Nacional, adopten las medidas necesarias para recuperar, mantener, proteger, y conservar los archivos físicos y microfilmados mencionados en la consideración octava de la presenta providencia.”

<sup>119</sup> Corte Constitucional. Auto 119 del 2013 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva). Sección IV.

<sup>120</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-388 de 2013 (M.P. María Victoria Calle). Fundamento jurídico n° 7.2.2.

<sup>121</sup> Ante la situación de “déficit de protección” de las personas no incluidas en el registro, analizada en el auto 119 de 2013, las personas desplazadas comenzaron a interponer acciones de tutela mediante las cuales accedieron a la garantía del derecho a la inscripción en ese instrumento. Ver, por ejemplo, las sentencias T-006 de 2014 (M.P. Mauricio González Cuervo); T-692 de 2014 (M.P. Gabriel Mendoza); T-689 de 2014 (M.P. Martha Victoria SÁCHICA).

En última instancia, las *prácticas inconstitucionales* se presentan incluso cuando las conductas de las autoridades están encaminadas hacia el logro de fines constitucionalmente legítimos, pero cuyas medidas no son adecuadas en tanto acarrearán la tergiversación de los instrumentos constitucionales y, con ello, afectan los derechos constitucionales ya sea de las personas a las que están dirigidas o de terceros.<sup>122</sup> A pesar de que las autoridades son conscientes del contexto no funcional en el que se enmarcan sus decisiones y la consecuente vulneración de derechos que traen consigo, o de la falta de conducencia y de adecuación de las mismas, las adoptan justificando su actuar en la búsqueda de los fines legítimos que persiguen y así tergiversan los instrumentos constitucionales. Al respecto, esta Sala debe reiterar que el cumplimiento de las obligaciones constitucionales debe realizarse a la luz del principio del *effet utile*,<sup>123</sup> de tal forma que se realicen los máximos esfuerzos para darles su pleno sentido y así alcanzar los fines para los cuales han sido establecidas.<sup>124</sup>

Sujetándose a estos precedentes, la Corte Constitucional mantendrá el seguimiento a la política pública dirigida a la población desplazada por la violencia, en relación con aquellos bloqueos institucionales y prácticas inconstitucionales que persisten y, en consecuencia, exigen la intervención excepcional del juez constitucional, tal como se expondrá en los respectivos componentes de la política en este pronunciamiento. Lo anterior, hasta que esta Corporación pueda verificar que el Estado ofrezca una respuesta al respecto y evidencie con ello que ha superado las causas que ameritan su intervención.

(iv) En la jurisprudencia constitucional es posible identificar criterios para efectos de analizar si la actuación de las autoridades es idónea y sostenible para así entender por superadas las condiciones que dan lugar a la intervención excepcional del juez constitucional en la política pública. Así ocurre con los parámetros definidos por esta Corporación que permiten evaluar el cumplimiento a las órdenes complejas dictadas por el juez constitucional por parte de las autoridades responsables.

Para evaluar el cumplimiento de las órdenes complejas dictadas en el marco de decisiones estructurales, esta Corporación ha considerado como válida y útil la

---

<sup>122</sup> Dos ejemplos de prácticas inconstitucionales que persiguen fines constitucionalmente legítimos se presentan en (i) la situación de Cajanal, en donde con la finalidad de superar el atraso estructural en las respuestas se tenía una gran cantidad de trabajadores que prestaban sus servicios laborales bajo una relación de subordinación, pero que a pesar de eso eran vinculados mediante contrato de prestación de servicios (Sentencia T-068 de 1998, fundamento jurídico n° 9); y (ii) en la situación de las personas privadas de la libertad, pues en función de cumplir los mandatos de las normas penales, tanto los jueces de la República como el INPEC –en ejercicio de sus funciones- condenaban y recluían cada vez a más personas, colapsando aún más el sistema, lo que se reflejaba en la violación sistemática de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad (Sentencia T-388 de 2013, fundamento 7.2.3).

<sup>123</sup> La utilización de este principio se encuentra tanto en la jurisprudencia de la Corte Constitucional (Auto A-048 de 2009, fundamento ii.4; Sentencias C-758 de 2014, fundamento n° 5, y T-976 de 2014, fundamento 2.3.1) como de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras, sentencia C 4, párr. 33; Caso de la "Masacre de Mapiripán" Vs. Colombia, sentencia C 134, párr. 105; y Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México, sentencia C 205, párrs. 59-77).

<sup>124</sup> De este modo, por ejemplo, no habría ninguna justificación proporcionada y razonable para permitir una interpretación que genere como resultado que –en el marco de un ECI- una entidad se abstenga de atender los requerimientos que se le realicen, excusándose en que otra entidad no le ha brindado la información necesaria, sin que se hayan realizado los esfuerzos necesarios para remediar dicha situación o por lo menos poner de presente la situación ante los órganos de control, en virtud de los principios de complementariedad, concurrencia y subsidiariedad (v.gr. Autos A-314 de 2009 y A-383 de 2010).

adopción de criterios que permitan evaluar los *grados* de cumplimiento que han alcanzado las autoridades. Con ello ha buscado adoptar criterios flexibles que permitan valorar los avances, retrocesos o estancamientos gubernamentales en la formulación, ejecución y seguimiento de las políticas públicas, sin que estos matices se pierdan ni desaparezcan como resultado de un examen que sólo tenga en cuenta, en blanco y negro, las coberturas y los resultados alcanzados.<sup>125</sup> Al respecto, esta Corporación ha sostenido lo siguiente:

“(iv) Determinación del nivel de cumplimiento (...) (1) El nivel de cumplimiento **alto**, implica que los parámetros evidencien la existencia de un plan completo, coherente y racionalmente orientado a asegurar el goce efectivo del derecho fundamental, que se está implementando adecuadamente y que evidencia progresos y avances reales y tangibles en el goce efectivo del derecho, o indicios claros de que éstos efectivamente se darán. (2) El nivel de cumplimiento **medio**, supone que los parámetros muestren que se cuenta con planes e instituciones formalmente aceptables, que medianamente se estén implementando y evidencien algunos resultados que impactan favorablemente el goce efectivo del derecho. (3) El nivel de cumplimiento **bajo**, que los parámetros revelen deficientes planes e instituciones, pobres ejecuciones y resultados parciales y limitados, o evidencia de que así serán. (4) **El incumplimiento** supone que los parámetros revelen que no se cuenta con planes e instituciones al menos deficientes, que no se haya adelantado prácticamente ninguna acción de las planeadas, o que no se hayan alcanzado mejoras en la realización progresiva del goce efectivo derecho fundamental, o que se tenga indicios ciertos de que eso será así. Por supuesto, en esta categoría estarían aquellos casos en los que el nivel de protección que existía al momento de impartir la orden compleja no sólo no avanza, o avanzó insignificadamente, sino en los que se haya retrocedido en asegurar el goce efectivo del derecho.”<sup>126</sup>

El nivel de cumplimiento a una orden compleja, en principio, determina también la necesidad de que el juez constitucional mantenga el seguimiento de manera excepcional a la política pública:

“(v) Respuesta judicial frente al nivel de cumplimiento verificado. Ahora bien, en la medida que los poderes del juez de tutela orientados a asegurar el cabal cumplimiento de las órdenes dadas en la sentencia, tienen por objeto asegurar el goce efectivo del derecho fundamental tutelado, el nivel de cumplimiento determinará qué debe hacer el juez. En efecto, si el nivel de cumplimiento es **alto**, el juez de tutela podrá dar por cumplidas sus órdenes y por protegido el derecho, pues a la persona se le está respetando, protegiendo y garantizando su derecho. En tal caso el juez pierde la

---

<sup>125</sup> “Un parámetro de resultado suele ser un parámetro lento, menos sensible a las variaciones transitorias que un indicador de proceso. En cualquier caso, se ha de contar con indicadores de goce efectivo del derecho (IGED), que aseguren medir específicamente la realización progresiva del derecho fundamental que se esté evaluando. Estos indicadores de goce efectivo deberían ser sensibles a las diferentes etapas y momentos de diseño, implementación y proceso de evaluación de la política adoptada.”. Corte Constitucional. Sentencia T-388 de 2013 (M.P. María Victoria Calle).

<sup>126</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-388 de 2013 (M.P. María Victoria Calle).

competencia, pues ésta se mantenía, justamente, hasta que estuviera superada la violación o las causas de la amenaza. En los casos en que el cumplimiento sea **medio**, el juez de tutela valorará si puede dar por cumplida la tutela, con ciertas advertencias y medidas de protección final, o si mantiene ciertas órdenes, las cuales, necesariamente deberán ser altamente respetuosas de unas autoridades que han demostrado estar actuando al menos aceptablemente. Si el nivel de cumplimiento es **bajo**, el juez de tutela, por supuesto, mantendrá su competencia, pues la violación y la amenaza al derecho no han cesado; aunque existen avances y progresos mínimos, el riesgo sobre los derechos es significativo y, por tanto, demanda la atención del juez. Su competencia y las órdenes, deberán mantenerse y complementarse en la medida en que se requiera. Por supuesto, en el dramático caso del **incumplimiento**, el juez de tutela deberá tomar medidas drásticas e ingeniosas que impidan que el *‘marasmo institucional’* pretenda impedir el imperio de la Constitución Política de 1991 y el goce efectivo de los derechos fundamentales, de forma abusiva y arbitraria. En otras palabras, la respuesta judicial debe ser inversamente proporcional al nivel de cumplimiento que se haya verificado. Si el nivel de cumplimiento es alto o medio, la intervención judicial debe ser mínima o ninguna. Si el nivel de cumplimiento es bajo o es de incumplimiento, la respuesta judicial debe ser significativa e incluso drástica.”<sup>127</sup>

Bajo estos criterios, esta Sala Especial va a analizar la respuesta gubernamental en materia de desplazamiento forzado en cada uno de los respectivos componentes. En principio, cuando se acredite un cumplimiento **medio o alto**, se entenderá por superado el *bloqueo institucional* que amerita la intervención del juez constitucional en el respectivo componente. Lo anterior, sin perjuicio de que ahí donde identifique una *práctica inconstitucional* en los términos descritos, esta Corporación mantenga la competencia y profiera las órdenes necesarias para superar tal situación, a pesar de que se hayan logrado niveles aceptables en el cumplimiento general a la orden.

No obstante, antes de realizar tal evaluación, esta Sala Especial se va a detener en dos temas que son transversales a cada uno de los componentes y que ameritan una evaluación específica. El análisis separado de la adecuada coordinación Nación-territorio y del presupuesto no sólo se corresponde con algunos de los temas que más centralidad adquirieron en la sentencia T-025 del 2004 y en sus autos de seguimiento, sino que se trata de ejes que se instituyen como la condición de posibilidad del buen funcionamiento de cada uno de los componentes. El análisis que se emprende a continuación también permite introducir, desde una perspectiva transversal, varias de las problemáticas que se desarrollarán de manera puntual en cada uno de los componentes, en la sección específica.

## 1.5. Coordinación Nación-territorio

---

<sup>127</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-388 de 2013 (M.P. María Victoria Calle).

Si bien el eje de la coordinación Nación-territorio ya se había abordado tanto en la sentencia T-025 del 2004, como en algunos de los autos principales que se han proferido a lo largo de este proceso de seguimiento,<sup>128</sup> sólo hasta el 2010 esta Corporación realizó un análisis sistemático sobre el tema, a través del auto 383. En esta ocasión la Sala Especial de Seguimiento analizó de manera puntual los obstáculos en materia de coordinación entre las entidades nacionales y territoriales que impedían la superación del Estado de Cosas Inconstitucional. La Corte precisó como condición de posibilidad para tal superación, la necesidad de resolver los problemas de coordinación a través de la adecuada aplicación de los principios de subsidiariedad, concurrencia y complementariedad entre las entidades del orden nacional y territorial; y el mejoramiento tanto del compromiso presupuestal y de la capacidad técnica de las entidades territoriales, así como de la articulación institucional.

Como parte de la superación de los problemas identificados en el auto 383, el Gobierno Nacional destacó las siguientes acciones realizadas entre los años 2013 y 2015: (a) el fortalecimiento y la implementación de los instrumentos de articulación y seguimiento entre las entidades del nivel central y territorial. Así ocurre con: la culminación del proceso piloto con miras a ejecutar en 20 municipios el “Tablero PAT”, con el acompañamiento y la asistencia técnica a las entidades territoriales en la formulación e implementación de los planes que se deben aplicar a nivel territorial y con su incorporación en los planes de desarrollo territoriales. Este acompañamiento obtuvo como resultado el aumento del diligenciamiento por parte de las entidades territoriales del Reporte Unificado del Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial (RUSICST)<sup>129</sup> y del Formulario Único Territorial (FUT); (b) La aplicación de los principios de subsidiariedad y concurrencia a través de las estrategias de “gestión de proyectos” que articulan la oferta nacional y territorial a través de la cofinanciación de proyectos. Igualmente, se anunció la adopción de un Decreto por medio del cual se pretende establecer la Estrategia de Corresponsabilidad de la política pública para las víctimas del conflicto armado interno;<sup>130</sup> y, finalmente, (c) el impulso de estrategias de coordinación entre las entidades del nivel central mediante el fortalecimiento interno de las entidades del SNARIV a través del “Plan de Fortalecimiento Institucional”<sup>131</sup>, y la continuación del proceso de certificación de las entidades nacionales y territoriales por parte de la Unidad para las víctimas.<sup>132</sup>

A pesar de las actuaciones realizadas, esta Sala Especial encuentra que permanecen algunas dificultades en relación con (i) la rigidez y la falta de

---

<sup>128</sup>En el 2004 esta Corporación ya había anunciado la necesidad de un marco normativo que definiera las responsabilidades de las entidades territoriales ateniendo a sus capacidades administrativas, institucionales y financieras. E en los autos 176 y 177 del 2005 se realiza una evaluación de la respuesta estatal al respecto y en el auto 008 de 2009 se considera la coordinación nación territorio como uno de los aspectos a tener en cuenta para levantar el ECI. Ver supra.

<sup>129</sup> El 72% de los municipios y departamentos durante primer semestre de 2013 diligenciaron el instrumento, el 84% el segundo semestre del mismo año, el 93% el último trimestre del año 2013 y el 96% durante el 2014. Al respecto, ver: *Informe del Gobierno Nacional*. Agosto de 2015. Pág. 30- 37.

<sup>130</sup>Proyecto presentado en cumplimiento del artículo 172 de la Ley 1448 de 2011.

<sup>131</sup> Como resultado de la estrategia, 31 entidades del SNARIV cuentan con planes para la población víctima y el promedio de ejecución de las actividades adoptadas alcanza entre el 80 y el 100% Informe Integrado del Gobierno Nacional en respuesta del Auto 11 de marzo de 2014. *Ibíd.* Pág.43

<sup>132</sup> Informe Integrado del Gobierno Nacional en respuesta del Auto 11 de marzo de 2014. *Ibíd.* Pág. 49



impacto de los mecanismos de articulación, coordinación, reporte de información y seguimiento entre las entidades nacionales y territoriales (el RUSICST, el FUT, Tablero PAT y el PAT); **(ii)** con la ausencia de un esquema que permita la aplicación de los principios de subsidiariedad y concurrencia; y, finalmente, **(iii)** en materia de coordinación entre las entidades del nivel nacional.

**(i)** La Sala encuentra que los mecanismos de articulación, coordinación, seguimiento y reporte de información, tales como el Tablero PAT,<sup>133</sup> el RUSICST<sup>134</sup> y el FUT,<sup>135</sup> no son del todo sensibles a las particularidades de las entidades territoriales. Esta situación afecta de manera particular a aquellas entidades que no cuentan con una suficiente capacidad administrativa, financiera e institucional, ya sea porque se encuentran bajo acuerdos de reestructuración –Ley 550–, o han sido catalogadas en categorías 5 y 6, y que no obstante pueden estar enfrentando necesidades apremiantes de atención.

En efecto, el RUSICST y el FUT, al ser formularios de reporte de información estándar, no diferencian las capacidades administrativas y financieras de los municipios sino que, por el contrario, las dan por sentadas. Al presuponer que todas las entidades territoriales cuentan con capacidades similares para su diligenciamiento, este tipo de mecanismos terminan pasando por alto aquellos municipios que cuentan con una situación crítica en materia de desplazamiento, han afrontado crisis humanitarias recurrentes, y que, no obstante, no ha reportado información en estos instrumentos, como es el caso de varios municipios en el Cauca, Chocó y San Andrés.<sup>136</sup>

De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación, 6 departamentos y 96 municipios del país no presentaron información sobre la inversión presupuestal destinada a la población víctima de desplazamiento.<sup>137</sup> Ante esta falta de información, para esta Sala Especial no es claro cómo se pueden desarrollar estrategias de coordinación, articulación y seguimiento con esas entidades. Esta situación es apremiante en la medida en la que la falta de diligenciamiento de estos instrumentos responde, en muchos casos, a la escasa capacidad de las entidades territoriales. Por esta razón, la naturaleza formal y homogénea de

---

<sup>133</sup> Según el Gobierno, esta herramienta: (i) permitirá a las administraciones locales recoger la información para realizar su planeación acorde con el Plan Nacional de Atención a Víctimas (CONPES 3726), así como su ajuste anual de acuerdo con las proceso presupuestales de las entidades territoriales; (ii) busca la articulación con los otros instrumentos locales de planeación (Planes Operativos Anuales de Inversión - POAI - y planes de acción sectoriales), teniendo como punto de partida la identificación de las necesidades de la población víctima, la definición de compromisos (acciones, metas, programas y presupuesto) por cada nivel de Gobierno, y, finalmente, (iii) es el instrumento para la aplicación de los principios de subsidiariedad y concurrencia. *Informe anual del Gobierno Nacional*. Agosto de 2015. Pág. 24

<sup>134</sup> El RUSICST es el mecanismo principal de información, seguimiento y evaluación al desempeño de las entidades territoriales, en relación con la implementación de las Políticas Públicas y Planes de Acción de Prevención, Asistencia, atención y Reparación Integral a víctimas

<sup>135</sup> El Formulario Único Territorial es un reporte de información presupuestal que deben realizar todas las entidades territoriales de acuerdo a lo señalado en el artículo 2 del decreto 3402 de 2007 y es, además, uno de los mecanismos de seguimiento y evaluación de la política pública de víctimas, según el decreto 1084 de 2015 en su artículo 2.2.8.3.8.

<sup>136</sup> Departamento Nacional de Planeación. *Informe de respuesta a la orden cuarta al Auto 383 de 2010*. Presentado el 1 de diciembre de 2014. Pág. 25. Estos departamentos no reportaron información de inversión para población desplazada.

<sup>137</sup> Departamento Nacional de Planeación. *Informe de respuesta a la orden cuarta al Auto 383 de 2010*. Presentado el 1 de diciembre de 2015. Pág. 24

estos instrumentos contribuye a invisibilizar la situación de aquellas entidades que no cuentan con la capacidad o la voluntad para tramitarlos, siendo esta misma incapacidad y falta de voluntad las razones que explican, en algunos casos, la falta de satisfacción de las necesidades apremiantes de las personas desplazadas bajo su jurisdicción (i.e. Cauca, Chocó).<sup>138</sup>

A su vez, a pesar de que el “Tablero PAT” está concebido para facilitar la definición de compromisos (acciones, metas, programas y presupuesto) por cada nivel de Gobierno, y así posibilitar la aplicación de los principios de subsidiariedad y concurrencia, el Gobierno Nacional no ha presentado resultados de cómo su uso ha permitido la aplicación de estos principios en los municipios que tienen altos índices de presión de población desplazada, que son altamente expulsores o enfrentan crisis humanitarias recurrentes, y que carecen de la capacidad para enfrentar tales situaciones o, sencillamente, desatienden sus competencias de prevención y atención -a pesar de contar con la capacidad administrativa y presupuestal para hacerlo-. Aunque el Gobierno ha dado a conocer un conjunto de acciones tendientes a la movilización, regionalización y flexibilización de la oferta institucional de las entidades del orden nacional,<sup>139</sup> no se reporta el impacto directo de estas estrategias en las entidades que se encuentran en una situación crítica de desplazamiento forzado.

Adicionalmente, esta Sala Especial advierte que el esquema de coordinación Nación-territorio basado en el diseño, implementación y seguimiento de los Planes de Acción Territorial (PATs) aún presenta problemas que impiden la consecución de los fines perseguidos, en términos del impacto efectivo de las medidas prevención, atención y reparación a favor de las personas desplazadas por la violencia, reproduciendo así los problemas identificados en los anteriores Planes Integrales Únicos –PIU- por esta Sala en el auto 383 de 2010.<sup>140</sup>

A partir de la revisión de los informes presentados por los Organismos de Control, la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley 1448 de 2011 y organizaciones de la sociedad civil, esta Sala observa que, tal como se recoge en el **ANEXO** de este pronunciamiento, se siguen presentando falencias en materia de formulación e implementación de los PAT, en distintas entidades territoriales del país, como las siguientes:

---

<sup>138</sup> Departamento Nacional de Planeación. *Informe de respuesta a la orden cuarta al Auto 383 de 2010*. Presentado el 1 de diciembre de 2014. Pág. 25.

<sup>139</sup> Ver al respecto, los lineamientos generales para la flexibilización de oferta para la vigencia 2014 y su comunicación a las entidades del orden nacional mediante la Circular 0011 de 16 de abril de 2014

<sup>140</sup> Los *Problemas los planes integrales únicos*, -PIU-, advertidos en el Auto 383 de 2010, son: i) falta de formulación de los PIU por algunos municipios y departamentos o falta de información al respecto; (ii) formulación de los PIU sin cumplimiento de los requisitos técnicos exigidos en las normas; (iii) falta de integración de los PIU a los planes de desarrollo; (iv) falencias en los procesos participativos de construcción de los PIU, tales como: ausencia de reuniones periódicas de las mesas de fortalecimiento municipales y departamentales, conflictos en las mesas de población desplazada, regional y territorial, contratación de consultores para elaboración de los PIU y que no contaron con la participación de las organizaciones y la ausencia éstas en el proceso de elaboración; (v) dificultades de orden técnico para que las entidades territoriales puedan adoptar o actualizar los PIU, como los siguientes: (a) problemas para la caracterización de la población desplazada; (b) ausencia de indicadores que permitan hacer seguimiento a sus metas y programas; (c) falta de capacidad de muchos entes territoriales para incorporar en los PIU la perspectiva de enfoque de derechos y enfoque diferencial; (d) ausencia de articulación de los PIU y los planes de desarrollo y, en consecuencia, falta de presupuesto para su implementación.

(a) falta de rigurosidad técnica en la elaboración de los PATs, incluso en algunos municipios en los que se han impartido asesorías técnicas por parte de la Unidad para las Víctimas y el Ministerio del Interior (i.e. Mocoa, Villagarzón, San Miguel, Sibundoy, en el Departamento de Putumayo; Zambrano y Carmen de Bolívar, en la región de Montes de María; Puerto López, en el Meta);<sup>141</sup>

(b) limitaciones en la implementación de los PATs, derivadas de las dificultades presupuestales. Esta situación resulta especialmente preocupante respecto de los municipios que cuentan con índices de presión importantes de personas desplazadas y en los que aún persisten las dinámicas del conflicto y violencia generalizada (i.e. Sibundoy, Villagarzón, Mocoa, Puerto Asís, San Miguel, Mutatá, Carepa, Chigorodó, Apartadó y Turbo);<sup>142</sup>

(c). Restricciones en la implementación de los PATs, debido a los tiempos extensos en su elaboración, que demoran casi la mitad del período de gobierno,<sup>143</sup> así como a la diversidad de planes e instrumentos que deben formular, implementar y articular las entidades territoriales (ocho planes en total)<sup>144</sup> y, finalmente;

(d) la baja o nula ejecución de los programas y proyectos dirigidos a las víctimas de desplazamiento forzado.<sup>145</sup>

Esta Sala Especial es consciente de los esfuerzos adelantados por el Gobierno Nacional con miras a que la totalidad de las entidades territoriales se apropien y se responsabilicen de las obligaciones que tiene en la materia, diseñando e implementando para tal efecto las respectivas estrategias y esquemas de coordinación. Superar los problemas identificados para la generalidad de los municipios, departamentos y distritos es una tarea difícil que requiere por parte de las entidades territoriales un compromiso definido al igual que la interiorización de determinados protocolos y procedimientos. El éxito o fracaso de esta apuesta a nivel nacional deberá ser evaluado por los Organismos de

---

<sup>141</sup> Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011. (CSyM). *Primer Informe al Congreso de la República 2013-2014*, agosto de 2014, págs. 361, 397,399, 400, 439, 418, 438 y 467.

<sup>142</sup> “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%.” Es claro que en estos municipios se sigue evidenciando una falta de proporcionalidad entre las necesidades de atención a las víctimas de desplazamiento y el esfuerzo fiscal de los municipios. A su vez, 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. Cf. CSyM. *Informe al Congreso de la República. 2013-2014*, ibíd. Págs. 357,359, 401.

<sup>143</sup> 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.” Defensoría del Pueblo (DP). *Informe de los tres años de implementación de la Ley 1448 de 2011*. Abril de 2015. Págs 160 y ss.

<sup>144</sup>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.

<sup>145</sup> Se presenta una baja ejecución general de los diversos planes y, en particular, en la implementación de los PATs, en tanto ninguna cifra de ejecución por componentes de la *Ley de Víctimas* supera el 50%. Cf. Defensoría del Pueblo (DP). *Informe de los tres años de la Ley 1448 de 2011*. Abril de 2015. Pág.174. A su vez, los mayores niveles ejecución se concentraron, “casi en su totalidad”, en servicios de asistencia y atención, mientras que la gestión fue mínima respecto de las otras medidas. Cf. CSyM. *Primer Informe al Congreso de la República. 2013-2014*. Ibíd. Pág. 368

Control en el marco de sus competencias constitucionales y legales, y de la responsabilidad fiscal y disciplinaria en la que puedan incurrir las autoridades locales. En consecuencia, a esta Corporación no le concierne, en principio, hacer un seguimiento con miras a evaluar que cada entidad territorial del país tenga, por ejemplo, un PAT actualizado e implementado en un término razonable, bien formulado, con presupuesto definido y eficazmente ejecutado.

No obstante, si son de público conocimiento las dificultades que pueden sobrevenir en algunas entidades territoriales para implementar de manera exitosa un PAT, debido a los factores recién expuestos, para esta Sala Especial no es constitucionalmente admisible que en aquellas entidades en las que se ha demostrado de manera reiterada su incapacidad para realizar estos trámites y en las que se presentan necesidades apremiantes de las personas desplazadas o en riesgo de desplazamiento, el Gobierno Nacional insista en los esquemas de coordinación ordinarios sin ofrecer mecanismos alternativos y más flexibles de intervención.

Así las cosas, con la identificación de estas falencias, esta Sala Especial quiere poner de presente la importancia de replantear los esquemas de coordinación en aquellos municipios que no tienen la capacidad para cumplir con los presupuestos de normalidad que tales esquemas exigen y que, no obstante, están enfrentando situaciones críticas de desplazamiento forzado que no están logrando ser atendidas como resultado del énfasis puesto por el Gobierno Nacional en la adopción de este tipo de mecanismos. Así ocurre, por ejemplo, con las crisis recurrentes que se presentan en determinadas entidades territoriales, con muy poca capacidad de respuesta y en las que, a pesar del conocimiento que las autoridades nacionales tienen al respecto, estas últimas se abstienen de actuar argumentando la necesidad de que las entidades territoriales implementen los esquemas ordinarios de coordinación.<sup>146</sup> Con esta práctica la el nivel nacional termina invisibilizando las particularidades y dificultades que enfrentan determinadas entidades territoriales.<sup>147</sup>

**(ii)** Esta Sala especial encuentra que la actuación estatal todavía se despliega sin un esquema que permita la aplicación de los principios de subsidiariedad,

---

<sup>146</sup> Entidades territoriales como Buenaventura, San Andrés de Tumaco, Medellín, Alto Baudó, Cali, Guapi, San Vicente del Caguán, El Tambo, Puerto Libertador, y Quibdó se caracterizan por padecer serias limitaciones en materia de presencia estatal y por autoridades locales sumamente débiles. Gobierno Nacional. *Informe a la Corte Constitucional en respuesta al auto 321 de 2015*, septiembre de 2015, págs. 65-66. La misma situación ocurre con otros municipios en los que se han venido presentando crisis recurrentes desde el 2013 que han sido alertados por el SAT. Carmen del Darién, Riosucio, Alto, Medio y Bajo Baudó (Chocó), Buenaventura (Valle del Cauca), Tame (Arauca), Mapiripan y Puerto Concordia (Meta), San José del Guaviare (Guaviare), Tierralta (Córdoba), San Pablo, Santa Rosa del Sur y Simití (Bolívar), Cumaribo (Vichada), Barbacoas, Roberto Payán, Magüi Payán (Nariño), Jambaló, Toribio, Silvia, Caldonó (Cauca). Defensoría del Pueblo. *Observaciones al informe de respuesta al auto 321 de 2015*, octubre de 2015, págs. 15-25. Ver infra. 2.2.1. Prevención y Protección y 2.3.2. Ayuda humanitaria.

<sup>147</sup> A esta Sala Especial le llama la atención que, al ser interrogado por las estrategias de coordinación nación-territorio en los casos en los que están en juego necesidades críticas de prevención y atención del desplazamiento forzado, en municipios que no cuentan con la capacidad financiera, administrativa y presupuestal para atenderlas, la respuesta recurrente del Gobierno Nacional gira alrededor de las coberturas generales sobre el número de PAT revisados y objetos de observaciones por parte del Ministerio del Interior y de la Unidad de Víctimas, así como el aumento anual del diligenciamiento de estas coberturas. Cf. DP. *Informe de los tres años de implementación de la Ley 1448 de 2011*. Abril de 2015. Pág. 171; *Informe Integrado del Gobierno Nacional en respuesta del Auto 11 de marzo de 2014*. *Ibid.* Pág. 49; *Informe del Gobierno Nacional*. Agosto de 2015. Pág. 30.

conurrencia y complementariedad. Al respecto, no es clara la existencia de reglas concretas para la aplicación de cada uno de estos principios en materia de estabilización socioeconómica –i.e. vivienda y generación de ingresos-, en los programas de retornos y reubicaciones,<sup>148</sup> y en relación con la adopción del enfoque diferencial.

La Defensoría del Pueblo y la Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011, informaron que la aplicación de estos principios constitucionales en tales componentes depende, en muchos casos, de la participación de la respectiva entidad territorial en las convocatorias y concursos que adelantan las entidades del Gobierno Nacional para la cofinanciación de proyectos, o se encuentra sujeta a la realización de los procedimientos administrativos para la suscripción de convenios con las entidades del SNARIV. En ese sentido, el acceso a estos los programas se supedita a contingencias como las siguientes: (a) que la entidad territorial tenga la capacidad para participar en las convocatorias para la cofinanciación de proyectos de estabilización socioeconómica para la población desplazada y de retornos y reubicaciones; (b) que la entidad territorial, en efecto, participe estas convocatorias; (c) que la entidad territorial resulte seleccionada y priorizada en el concurso, y (d) que la entidad territorial cumpla con los requisitos y gestione de manera efectiva el procedimiento administrativo para lograr la suscripción de los convenios con el Gobierno Nacional.<sup>149</sup>

Esta situación resulta preocupante para la Sala, en la medida en la que puede constituirse en una barrera para el acceso de las personas desplazadas a los derechos relacionados con la estabilización socioeconómica en los municipios no priorizados; que no participan en las convocatorias, ya sea por falta de capacidad o de voluntad de sus autoridades locales; o que no logran culminar con éxito los convenios, tal como se ha reportado en distintas entidades territoriales.<sup>150</sup>

---

<sup>148</sup> Según el informe de respuesta Auto 202 de 2015, los siguientes son municipios que concentran la mayor cantidad de procesos de retornos y reubicaciones del país y cuentan con capacidades institucionales limitadas por ser municipios 4, 5 y 6: Alejandría, 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 (Cauquetá), 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 Leguizamó, 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).

<sup>149</sup> CSyM. *Primer Informe al Congreso de la República. 2013-2014*. *Ibíd.* Págs. 396-397.

<sup>150</sup> Se ha tenido conocimiento de la ocurrencia de esta situación en los municipios Sibundoy, Villagarzón, Mocoa, Puerto Asís, San Miguel, Mutatá, Carepa, Chigorodó, Apartadó y Turbo. 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. CSyM. *Primer Informe al Congreso de la República. 2013-2014*. *Ibíd.* Págs. 357, 401.

Sobre el particular, el Gobierno Nacional reglamentó los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, mediante el *Decreto 2460 de 2015*. Sin embargo, teniendo en cuenta que la implementación de este Decreto todavía es reciente y, más aún, ha consistido en acciones de divulgación y capacitación a las Secretarías de Gobierno Departamentales,<sup>151</sup> razón por la cual todavía no se han presentado resultados concretos en la aplicación de las reglas de corresponsabilidad allí definidas, esta Sala Especial no puede valorar todavía la repercusión de ese Decreto en la superación de las falencias de coordinación Nación-territorio recogidas en el auto 383 de 2010.

Ahora, según lo informó la Contraloría General de la República, el mencionado Decreto no establece “*reglas claras y precisas*” para la aplicación de los principios constitucionales<sup>152</sup> y la aplicación del principio de subsidiariedad se limita a la atención humanitaria inmediata y al auxilio funerario. Así las cosas, preocupa a esta Sala Especial que la reglamentación no desarrolla el marco jurisprudencial que esta Corporación ha delineado para la correcta aplicación de los principios de subsidiariedad, corresponsabilidad y concurrencia en la atención a la población desplazada en todos los componentes de la política pública, especialmente, el contenido en los Autos 314 de 2009, 383 de 2010 y 099 del 2013.

Ya en el Auto 314 de 2009, esta Sala Especial ha venido insistiendo en la necesidad de concretar la implementación de un esquema de corresponsabilidad entre la Nación y las entidades territoriales, que permita una respuesta articulada y multinivel para atender una problemática de tal magnitud, como ocurre con el fenómeno del desplazamiento forzado por la violencia. Sin embargo, esta Corporación ha insistido que la aplicación de un esquema semejante y el reconocimiento de la corresponsabilidad de las entidades territoriales en la materia, no puede traducirse en que la Nación se exima de sus responsabilidad en la prevención, atención y reparación integral de la población desplazada: “*ni la Constitución ni la Ley eximen a la Nación de 'sus competencias y deberes como principal responsable de asegurar el goce, efectivo de los derechos de los*

---

<sup>151</sup> Las acciones de implementación del Decreto reportadas por el Gobierno Nacional son las siguientes: “(i) en el mes de enero de 2016, el Ministerio del Interior remitió a la totalidad de las gobernaciones del país la copia del Decreto, con el fin de darlo a conocer a las nuevas administraciones, así como poner en conocimiento de las mismas la necesidad de que dicha estrategia fuera adoptada por los entes territoriales;(ii) En el mes de febrero, se realizaron seis jornadas de trabajo en la ciudad de Bogotá, a las cuales se invitaron a los Secretarios de Gobierno, Jefes de Planeación y encargados de la política de víctimas de todos los departamentos del país, con el fin de obtener insumos que permitan brindar asistencia técnica en la implementación de la estrategia de corresponsabilidad en el territorio. Al evento asistieron un total de 26 gobernaciones. (iii) En la primera semana del mes de febrero y marzo se adelantó una jornada de socialización con la Comisión de Seguimiento de la Ley 1448 de 2011, con el fin de discutir las acciones a adelantar, la manea como operaría la transición y en general de brindar información acerca de la manera como se implementaría la estrategia de corresponsabilidad.(iv) Durante los meses de febrero y marzo se adelantaron 38 jornadas regionales para las alcaldías del país, a las cuales se convocan a secretarios de gobierno, secretarios de planeación y enlaces de víctimas. En estas jornadas se desarrollaran las siguientes temáticas (i) conceptos generales sobre la elaboración del plan de desarrollo territorial,(ii) lineamientos de Paz y DDHH,(iii) conceptos de víctimas, (iv) responsabilidad de las entidades territoriales en la política de víctimas, (iv) ejercicio práctico sobre la inclusión de la política de víctimas en los planes de desarrollo,(v) estrategia de corresponsabilidad, (vi) herramientas de seguimiento RUSICST, FUT y certificación. Informe estrategia de corresponsabilidad. Presentado por la Directora de la Unidad de Atención y Reparación Integral para las Víctimas y Ministro del Interior. Abril 26 de 2016. Pág. 10.

<sup>152</sup> 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*, septiembre de 2015. Pág. 28

*desplazados en todo el territorio nacional*".<sup>153</sup> Lo anterior, atendiendo que la prevención y la atención integral del desplazamiento forzado "*trasciende el interés exclusivamente local o regional*",<sup>154</sup> y que, en ese sentido, la Nación es la principal garante del goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

Sin embargo, la misma Ley 1448 y sus Decretos reglamentarios han impuesto nuevas y mayores responsabilidades en las entidades territoriales, sin que se hayan realizado las actuaciones correlativas para garantizar que cuentan con la capacidad necesaria para asumirlas. Así lo constató esta corporación en el auto 099 de 2013 en materia de ayuda humanitaria inmediata y de transición. Y así parece seguir ocurriendo en la actualidad, a manera de ejemplo, con la expedición del Decreto 2569 de 2014, el cual vinculó a los municipios en la valoración de la superación de la condición de vulnerabilidad de las personas desplazadas, sin que quede claro, tal como señala la Defensoría del Pueblo, que se hayan adoptado las medidas necesarias para fortalecerlos en el cumplimiento de esta nueva función y tampoco se especifica la forma de desarrollarla.<sup>155</sup>

Tal como esta Sala expondrá con más detalle en los componentes de prevención y protección, y de ayuda humanitaria, las autoridades nacionales están dejando de atender crisis recurrentes de comunidades desplazadas o en riesgo de desplazamiento, argumentando que se trata de un asunto que es responsabilidad de las entidades territoriales. Y en los componentes relacionados con la estabilización socioeconómica, esta Sala va explicar en qué medida las autoridades carecen de una propuesta en términos de subsidiariedad que permita que estos derechos sean tangibles para la población que reside en aquellos municipios que no cuentan con la capacidad o la voluntad para acercarse a la oferta nacional.

En consecuencia, esta Sala Especial va a mantener un seguimiento estricto al proceso de implementación del esquema de corresponsabilidad, enfocado en la satisfacción de las necesidades en materia de prevención y protección, y de ayuda humanitaria, en aquellos municipios que se enfrentan a crisis humanitarias recurrentes y que no cuentan con la capacidad para asumirlas, de una parte; y, de la otra, en aquellas entidades territoriales en las que se concentran las demandas de estabilización socioeconómica y que, no obstante, tienen capacidades institucionales limitadas, tal como ocurre con el componente de retornos y reubicaciones, y con la política de vivienda.

Esta Sala Especial, por lo tanto, va a estar atenta a que la implementación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad mediante el Decreto 2460 de 2015, no se enfrasque en esquemas rígidos, condicionando con ello su aplicación a la capacidad administrativa y financiera inexistente de algunos municipios, y sin observancia de las condiciones y necesidades que tiene la

---

<sup>153</sup> Auto 314 de 2009. Pág. 40

<sup>154</sup> Auto 383 de 2010. Pág. 23-24

<sup>155</sup> Defensoría del Pueblo. Informe de los tres años de implementación de la Ley 1448 de 2011. Abril de 2015. Pág. 33.

población en esos territorios, en materia de prevención y protección, de ayuda humanitaria, retornos y reubicaciones, y vivienda (*ver infra*).

Ahora bien, no hay que pasar por alto que algunas de las autoridades locales se han olvidado de sus responsabilidades en materia de protección, asistencia, atención y reparación de la población desplazada por la violencia, a pesar de contar con la capacidad suficiente para ofrecer una respuesta más robusta frente a las necesidades de la población desplazada en su territorio. Es necesario, en consecuencia, que tanto la Procuraduría General de la Nación como la Contraloría General de la República, expliquen a esta Sala Especial las razones por las que no se han iniciado investigaciones disciplinarias y fiscales contra las autoridades administrativas de los departamentos, municipios y distritos que, contando con suficiente capacidad de inversión y una situación crítica en materia de desplazamiento forzado –según el indicador diseñado por el Departamento Nacional de Planeación–, han desatendido sus responsabilidades con la población desplazada. Con el propósito de que los entes de control efectúen una rendición de cuentas pública sobre este tema, en una sección específica del informe anual de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011 del año 2016 y en los informes subsiguientes, el Procurador General de la Nación y el Contralor General de la República presentarán los avances y resultados de las investigaciones disciplinarias y fiscales requeridas por esta Sala desde el año 2010.

**(iii)** La Sala observa que persisten algunos problemas de coordinación entre las entidades del nivel nacional. Aunque la Unidad para las Víctimas comunicó que en ejercicio de su labor de coordinación ha desarrollado un proceso de certificaciones dirigido a medir el esfuerzo institucional de la Nación en materia de prevención, protección, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas<sup>156</sup> y, a pesar de que anunció que uno de los criterios para certificación de las entidades nacionales, es el esfuerzo para mejorar la atención a población víctima<sup>157</sup>, estas actuaciones no permiten superar la fragmentación de la oferta entre las entidades del nivel nacional, ni adoptar los correctivos necesarios en caso de que la oferta sectorial de las entidades nacionales no cumpla con los fines de prevención, atención y reparación.

En efecto, persiste la descoordinación de las entidades para organizar su oferta institucional y, con ello, para simplificar y unificar los procedimientos, de forma tal que resulte accesible a las entidades territoriales y a la misma población desplazada. Aunque formalmente las funciones de coordinación se encuentran en cabeza de la Unidad para Víctimas, la gestión de la oferta de las entidades del nivel central se caracteriza por su fragmentación. Tal como se hará evidente en los componentes de generación de ingresos, de vivienda, y de retorno y reubicaciones, cada entidad adelanta su propio manejo de la oferta de proyectos

---

<sup>156</sup>Hasta el momento se han realizado cuatro procesos de certificación de las entidades nacionales y 2 con entidades territoriales. No obstante, se indican resultados del proceso de certificación de la vigencia 2014. Informe Integrado del Gobierno Nacional en respuesta del Auto 11 de marzo de 2014. *Ibíd.* Pág.54.

<sup>157</sup>Que incluye: participación en los Centro Regionales de Atención y Reparación a Víctimas, capacitación del talento humano asignado a la atención a la población desplazada, estrategia de comunicación y divulgación sobre programas y proyectos dirigidos a la atención a la población. Informe anual del Gobierno Nacional. 2015. Pág. 14.



y programas de acuerdo con su sector, fijando así procedimientos, tiempos y criterios distintos de acceso, de acuerdo con los fines misionales de cada entidad. Esta fragmentación impide articular, en la práctica, un modelo de atención integral, con rutas de fácil acceso para la población beneficiaria. Además, esta desarticulación incide igualmente en las dificultades para establecer modelos de gestión que superen como indicador de resultados el conteo de actividades realizadas.

## 1.6. Presupuesto

El Gobierno Nacional ha remitido varios informes a esta Sala Especial acerca de: (a) El esfuerzo presupuestal que ha realizado para dar cumplimiento a las medidas dispuestas en la Ley 1448 de 2011 y sus Decretos reglamentarios, dando cuenta de su ejecución durante las vigencias 2012 a 2015; (b) sobre el diseño de protocolos de sistematización y seguimiento del presupuesto destinado a las víctimas y (c) las proyecciones del gasto a partir del Marco Fiscal de Mediano Plazo 2015.<sup>158</sup>

(a) La Administración Central determinó en el Plan de Financiación de la Ley en 1448 del 2011, aprobado mediante los Documentos CONPES 3712 de 2011 y 3726 de 2012, una asignación presupuestal de \$54.9 billones de pesos para los diez años de vigencia de la Ley, monto estimado a partir de un universo de 618.000 hogares desplazados, con un promedio de 3.9 personas por hogar.<sup>159</sup> Y agregó que mediante el Documento CONPES 3726 de 2012, fue prevista la revisión, actualización y el ámbito de aplicación para cada vigencia fiscal, de acuerdo con el Plan Nacional de Víctimas y el Registro Único de Víctimas - RUV-.<sup>160</sup>

Con la entrada en vigencia de la “*Ley de Víctimas y Restitución de Tierras*”, se observó un aumento presupuestal significativo entre 2012 y 2014, con destino al fortalecimiento institucional; gastos de creación y funcionamiento de las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas -SNARIV- y; la implementación de las medidas de asistencia, atención y reparación integral a las víctimas definidas por la política pública. El

---

<sup>158</sup> Informe Integrado del Gobierno Nacional en respuesta del Auto 11 de marzo de 2014: Informes radicados el 22 de abril y 8 de marzo de 2014. Bogotá D.C. 2014. / Informe del Gobierno Nacional en respuesta al Auto 298 de 2015. Bogotá, septiembre de 2015 / Informe del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación sobre los recursos en el marco de la política dirigida a la población víctima del desplazamiento forzado para las vigencias 2015-2016. Bogotá 1 de marzo de 2016. / VIII informe del Gobierno Nacional al Congreso de la República, “*La respuesta Integral: Un compromiso para la construcción de la paz estable y duradera*”. Bogotá, abril de 2016.

<sup>159</sup> Al ser el desplazamiento forzado el hecho victimizante con mayor afectación sobre la población víctima al 1 de febrero de 2016, son sujeto de las medidas de la política pública 5.548.431, representando un incremento cercano al 136%, más de 3.2 millones de personas frente al universo que fue estimado en Conpes 3712 de 2011 para la financiación de las medidas de atención y reparación. Según información del Gobierno Nacional, dicho aumento en el universo de víctimas generó un cambio en la ejecución proyectada para el año 2016, concentrando los recursos de la siguiente manera: En Asistencia el 12% superior a la proyección dada en el Conpes; en Atención Humanitaria duplicando la ejecución estimada, del 10% al 20% y; en Reparación disminuye de forma importante en un 20% de lo proyectado. Ver: Grafica 7. Comparativo de recursos (%) presupuestados en el Documento Conpes 3712 de 2011 frente a la asignación de recursos (%) asignados a 2016. *VIII Informe del Gobierno Nacional a las comisiones primeras del Congreso de la República.* Bogotá abril 2016. Pág. 86.

<sup>160</sup> El Documento CONPES 3726 de 2012, además establece los lineamientos, plan de ejecución de metas, presupuesto y mecanismos de seguimiento para el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas.

año 2012 contó con un presupuesto inicial de \$ 2.15 billones de pesos, el cual fue ampliado a \$2.62 billones al final de la vigencia.<sup>161</sup> Para el 2013 la asignación fue de \$2.47 billones de pesos, ampliado a \$2.84 billones al final de año.<sup>162</sup> Incluyendo las cuentas de funcionamiento e inversión del Presupuesto General de la Nación (PGN) y, con base en los soportes informativos brindados por el Gobierno, el presupuesto inicial para el año 2015 fue de 8.1 billones de pesos y finalizó con un total de \$9.5 billones de pesos.<sup>163</sup> En cuanto a la ejecución presupuestal, durante el año 2012 fue ejecutado el 97% del presupuesto destinado para víctimas,<sup>164</sup> el 94% del asignado para el año 2013<sup>165</sup> y, la ejecución calculada sobre las obligaciones a 31 de diciembre de 2015, incluyendo los rubros de inversión y SGP (educación y salud) alcanzó el 99%,<sup>166</sup> mientras que la ejecución de los rubros de funcionamiento obtuvieron un nivel de 94%.

**(b)** Con el propósito de contar con herramientas para identificar el presupuesto destinado por parte de las entidades nacionales que integran el SNARIV, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público -MHyCP- junto con el Departamento Nacional de Planeación -DNP-, diseñaron protocolos específicos de sistematización de la información, para identificar el nivel de recursos asignados, las metas a cumplir y la verificación de los resultados de la política pública, a través de los cuales las entidades nacionales deberán reportar los recursos de inversión y funcionamiento de acuerdo con los componentes contemplados en la Ley 1448 de 2011 y, con la estructura y lineamientos financieros demarcados en los documentos CONPES 3712 de 2011 y 3726 de 2012. De igual manera, en el año 2015 el DNP trazó una propuesta de ajuste a la clasificación del gasto público de inversión del Gobierno Nacional, que

---

<sup>161</sup> El aumento se explica de la siguiente manera: \$130 mil millones corresponden a modificaciones en el presupuesto de inversión; \$103 mil millones de pesos fueron recursos identificados por funcionamiento y; \$243 mil millones fueron entregados en forma de indemnización, a personas desplazadas por hechos victimizantes diferentes al desplazamiento forzado, mediante el Fondo para la Reparación a Víctimas, dispuesto por el artículo 54 de la Ley 975 de 2005. UARIV. *Informe Integrado del Gobierno Nacional en respuesta del Auto 11 de marzo de 2014: Informes radicados el 22 de abril y 8 de marzo de 2014*. Bogotá D.C. 2014. Págs. 24-25.

<sup>162</sup> El incremento se dio en razón a que: \$182 mil millones de pesos fueron modificaciones en el presupuesto de inversión; \$139,4 mil millones de pesos se destinaron a funcionamiento y; \$50,4 mil millones de pesos fueron entregados en forma de indemnización a víctimas desplazadas y víctimas por hechos victimizantes diferentes al desplazamiento forzado, mediante el Fondo para la Reparación a las Víctimas”. *Ibidem*. Pág. 24.

<sup>163</sup> La apropiación inicial en ese año obedece a los aumentos presupuestales por el valor de \$1 billón de pesos con la inclusión de nuevas víctimas en la estimación del presupuesto de SGP de educación y salud a raíz del incremento en el Registro Único de Víctimas –RUV- y, la aplicación de la metodología regionalizada acordada con la Contraloría General de la República. Informe del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación sobre los recursos en el marco de la política dirigida a la población víctima del desplazamiento forzado para las vigencias 2015-2016, Bogotá 1 de marzo de 2016. Págs. 19-22.

<sup>164</sup> “Se presentaron (...) ejecución por compromisos del 95%. A nivel de inversión (\$2.26 billones) la ejecución ascendió al 95% y en funcionamiento (\$0.36 billones) al 83% para el cierre de la vigencia”. UARIV. *Informe Integrado*. *Ibid.* Bogotá D.C. 2014. Págs. 27 y 28.

<sup>165</sup> “Se ejecutaron (...) obligaciones del 97%. Para el caso de inversión (\$2,49 billones) la ejecución ascendió al 98% y en funcionamiento (\$ 0,36 billones) al 92% al cierre de la vigencia (...)” UARIV. *Informe Integrado*. *Ibid.* Bogotá D.C. 2014. Págs. 27 y 28.

<sup>166</sup> **A)** En cuanto a los rubros de inversión (\$3.3 billones de pesos) la ejecución ascendió al 98%; para gastos de funcionamiento (\$787.5 mil millones de pesos) al cierre de la vigencia de ejecutó el 94%; en cuanto a los recursos del SGP (3.3 billones de pesos) y PGN dentro del Régimen Subsidiado de Salud (1.9 billones de pesos) la ejecución estuvo cercana al 100%. **B)** De los 67 programas que se financian con los recursos de inversión y se focalizan en la atención a la población víctima de desplazamiento forzado, 32 alcanzaron una ejecución superior al 99; 14 alcanzaron ejecuciones entre el 95% y 99% y 21 programas presentan ejecuciones inferiores al 95%. /Informe del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación sobre los recursos en el marco de la política dirigida a la población víctima del desplazamiento forzado para las vigencias 2015-2016, Bogotá 1 de marzo de 2016. Págs. 20-21.

cuenta con criterios para identificar los recursos en términos de derechos: “*Guía para el uso del clasificador de política transversal población víctima del conflicto armado interno y población desplazada por la violencia*”,<sup>167</sup> la cual ha sido incorporada en el Sistema Unificado de Inversión y Finanzas Públicas - SUIFP-, mediante este instrumento, las entidades de orden nacional podrán señalar los derechos a los que contribuyen con la implementación de sus proyectos.<sup>168</sup>

(c) Según las perspectivas de gasto para el año 2021, presentadas por el Gobierno Nacional en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2015,<sup>169</sup> el Ministerio de Hacienda y Crédito Público realizó una proyección del gasto presupuestal derivado de la implementación y ejecución de la “*Ley de Víctimas*” a partir de 2015, y estimó la destinación de al menos \$9.5 billones de pesos anuales. En consecuencia, si se tiene en cuenta el Plan de Financiamiento fijado en el Documento CONPES 3712 de 2011 y el Marco Fiscal de Mediano Plazo, se habrán designado aproximadamente \$90 billones de pesos para la implementación de la Ley de Víctimas hasta el año 2021, toda vez que, a la financiación señalada en el CONPES por el valor de \$54.9 billones de pesos, se adicionan cerca de \$35 billones de pesos determinados en éste último Marco Fiscal.

Al respecto, esta Sala Especial de Seguimiento constata y valora de manera positiva que, a partir la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011, ha habido un aumento importante y significativo del presupuesto destinado a la Asistencia, Atención y Reparación integral de las víctimas de desplazamiento forzado. Lo anterior se advierte atendiendo al comportamiento histórico que han mantenido los recursos destinados para esa población, desde el 2000 hasta el año inmediatamente anterior al cursante, reflejando una tendencia creciente en los siguientes términos: entre 2000 y 2015 los recursos han aumentado del 0.40% del total del Presupuesto General de la Nación (PGN) al 4.39%.<sup>170</sup>

Pese a ello, los Organismos de Control, La Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011 (CSyM) y la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (CSPPDF), manifestaron algunas inquietudes sobre: **i)** la suficiencia y coherencia tanto de los recursos destinados hasta el momento, como de los proyectados para la implementación de la Ley de Víctimas hasta el año 2021, en contrapunto con la realidad del fenómeno del desplazamiento forzado de acuerdo con el actual universo de víctimas inscrito en el RUV; **ii)** que el presupuesto destinado y proyectado se ve “jalonado” de manera importante por la contribución de los

---

<sup>167</sup> La clasificación de los proyectos estará disponible para los proyectos de inversión desde la vigencia de 2016 y contará con la identificación de la medida y del derecho para el cual se están destinando los recursos, metodología recogida en la cartilla disponible en el portal Web de DNP. [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Politica%20de%20Victimas/Cartillas/Cartilla\\_clasificador\\_2015](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Politica%20de%20Victimas/Cartillas/Cartilla_clasificador_2015).

<sup>168</sup> Según suministros del Gobierno Nacional, existen a nivel presupuestal unos criterios de priorización de los recursos durante el 2015: i) grado de vulnerabilidad de la población y; ii) contribución de la medida al Goce Efectivo de Derechos-GED-. *Informe del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación sobre los recursos en el marco de la política dirigida a la población víctima del desplazamiento forzado para las vigencias 2015-2016*, Bogotá 1 de marzo de 2016. Págs.24-25.

<sup>169</sup> Marco Fiscal de Mediano Plazo 2015. Capítulo II, Balance Fiscal 2015 y perspectiva 2016. Págs. 89-92.

<sup>170</sup> CSyM. *Segundo Informe al Congreso de la Republica 2014-2015*. Bogotá D.C. agosto 2015. Pág. 17-19.

recursos pertenecientes al Sistema General de Participaciones (SGP); **iv**) un faltante aproximado de \$33.6 billones de pesos, para garantizar a las víctimas beneficiarias la indemnización administrativa y vivienda contemplados en la norma como medidas de reparación.

**(i)** Al respecto, la Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011 (CSyM), en sus dos informes rendidos al Congreso de la República de los años 2013-2014-2015, manifiesto *que se ha presentado un estancamiento y reducción de los recursos destinados a la atención, asistencia, y reparación integral de las víctimas del conflicto armado*. Según esta Comisión los recursos destinados al Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) pasaron de constituir el 3.6% del PGN en el año 2012, al 3.2% en el año 2013, y al 2.9% en el año 2014. Igual situación se observa en comparación con el PIB, como quiera que, aunque se registraba un crecimiento durante esos años, la participación del SNARIV en el PIB pasó del 0.89% en el 2012, al 0.86% en el 2013, y al 0.77% en el 2014 y;<sup>171</sup> al comparar el comportamiento del presupuesto dedicado a las víctimas del conflicto armado, con los ingresos corrientes de la Nación, la CSyM señaló que, si bien otros ingresos han tenido una constante de crecimiento en los últimos quince años, no sucede lo mismo con los recursos financieros asignados a la atención de las víctimas, los cuales se habrían estancado después de un nivel de aumento cercano al 4% (en el año 2011 el aumento fue del 3.27%; en el 2012 fue 3.91% y; en el 2014 del 3.79%). En última instancia, esta Comisión encontró que si bien el Estado colombiano ha venido recaudado de forma creciente mayores ingresos, no ha aportado de forma concomitante a la política pública de Atención, Asistencia y Reparación integral a las víctimas.<sup>172</sup>

Incluso, teniendo en cuenta el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2015, la CSyM considera que tales proyecciones no se compadecen con la realidad y la magnitud creciente del fenómeno de victimización producto del conflicto armado, en la medida en la que dicho aumento presupuestal no ha tenido en cuenta el crecimiento y evolución en la victimización según el Registro Único de Víctimas (RUV).<sup>173</sup>

Por su parte, la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (CSPPSDF), ha advertido que si bien el Gobierno Nacional ha realizado esfuerzos importantes para atender a la población en desplazamiento forzado, considera que estos no han sido suficientes para garantizar el Goce Efectivo de los Derechos (GED) en esta población. Igualmente, indicó que el presupuesto (con fecha de corte a 30 de abril 2014) tiende a reducirse en un 9.3% en términos constantes entre los años 2012 a 2014, advirtiendo que para el 2012 la inflación fue del 2.44% y del 1.94% para el 2013. Y en términos per cápita, consideró que la disminución ha sido importante, si se observa que los recursos por persona desplazada, en términos reales disminuyó en un 26.5%, al pasar de \$ 1.131.185 en 2012 a \$831.063 en

<sup>171</sup>CSyM. *Segundo Informe al Congreso de la Republica 2014-2015*. Bogotá D.C. agosto 2015. Pág. 24 y 25.

<sup>172</sup>CSyM. *Segundo Informe al Congreso de la Republica 2014-2015*. Bogotá D.C. agosto 2015. Pág. 20.

<sup>173</sup>CSyM. *Segundo Informe al Congreso de la Republica 2014-2015*. Bogotá D.C. agosto 2015. Págs.16 y 17.

2014.<sup>174</sup> Recientemente, esta Comisión en su análisis sobre el Estado de Cosas Inconstitucional: “*El Reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado, volumen 15*” ha afirmado la desfinanciación de la “*Ley de Víctimas y Restitución de Tierras*”, debido a la financiación de los componentes de vivienda e indemnización administrativa de la política pública y, en esa línea afirma que: sin contar con los recursos adicionales que se requieren para sufragar las demás medidas y, suponiendo que la Administración central libraría el presupuesto para solventar vivienda en el futuro, la falta de éste para solventar los costos de la Ley en lo atinente a la población desplazada a octubre de 2015, oscila entre \$37.427 billones de pesos y \$58.624 billones de pesos, dependiendo del escenario de vivienda que se considere.<sup>175</sup>

(ii) Al analizar el gasto, diferenciando las distintas medidas y componentes establecidos en la Ley 1448 de 2011, la CSyM consideró conveniente precisar la fuente de la cual provienen los recursos, de forma tal que se pueda observar con claridad el monto que corresponde a los derechos adquiridos por la población desplazada en tanto ciudadanos (i.e. salud, educación), de una parte y, de la otra, el esfuerzo fiscal específico para garantizar su derecho a ser asistida, atendida y reparada, en el marco de la Ley.<sup>176</sup> Esta Comisión justificó esta posición teniendo en cuenta que las medidas de asistencia en salud y educación, las cuales han sido las más importantes en la ejecución de la Ley - con un 39%, 42% y 43% en los años 2012, 2013 y 2014 respectivamente-, se encuentran soportada presupuestalmente en los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones (SGP).<sup>177</sup>

(iii) De acuerdo con los Organismos de Control, las medidas de reparación representan un reto para el plan de financiamiento de la Ley 1448 de 2011, según advierte la Contraloría General de la República (CGR), de una parte; solamente para pagar la indemnización administrativa a las víctimas inscritas en el RUV, a 31 de enero de 2015, se deberán invertir aproximadamente \$23 billones de pesos en 2015, adicionales a los ya determinados para este fin. De la otra, con la restitución de la vivienda, asumiendo que sólo se indemnizarán aquellos hogares que reportaron haber perdido la vivienda por causa del desplazamiento forzado y que en la actualidad no son propietarios de alguna, se deberán invertir aproximadamente \$18 billones de pesos adicionales a los ya estimados para cubrir este derecho.<sup>178</sup>

---

<sup>174</sup> Informe de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública Sobre Desplazamiento Forzado: “*Comentarios y Reflexiones sobre el Estado de Cosas Inconstitucional en materia de desplazamiento forzado*”. Bogotá D.C., agosto 2015. pág. 8.

<sup>175</sup> La Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre desplazamiento forzado -CSPPDF- ha establecido dos escenarios para la estimación de los recursos para vivienda. Escenario 1: Vivienda para todos los hogares desplazados a octubre 1 de 2015 que no gozan de una vivienda digna (89%), según la I ENV-CGR 2013. Escenario 2: Restitución de vivienda a todos los hogares desplazados a octubre 1 de 2015 que la perdieron, (47.4%) según la misma encuesta. / “El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado”, Análisis sobre el Estado de Cosas Inconstitucional, volumen 15. Bogotá 2016. Págs. 279-285.

<sup>176</sup>CSyM. *Segundo Informe al Congreso de la Republica 2014-2015*. Bogotá D.C. agosto 2015. Pág. 26 y 27.

<sup>177</sup>CSyM. *Primer Informe al Congreso de la Republica 2013-2014*. Bogotá D.C. agosto 2014 págs. 26 y ss.

<sup>178</sup>La anterior situación financiera daría para señalar que los rubros necesarios para garantizar el universo de víctimas incluidas en el RUV a 30 de enero de 2015, los derechos garantizados en el Ley 1448 de 2011, referentes a Indemnización Administrativa y Vivienda, son aproximadamente \$33.6 Billones de pesos. Cf. CSyM. *Segundo Informe al Congreso de la Republica 2014-2015*. Bogotá D.C. agosto 2015. 30-33.

Esta Sala Especial de Seguimiento, por lo tanto, requerirá a la Unidad para las Víctimas, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación para que, con estricta observancia del principio de coherencia:<sup>179</sup> (a) evalúe la dimensión del esfuerzo presupuestal que es necesario para cumplir con las obligaciones a favor de la población víctima de desplazamiento forzados contenidas en las Leyes 387 de 1997 y 1448 de 2011, atendiendo a las advertencias realizadas por los organismos de control y los actores de la sociedad civil, recogidas en las páginas anteriores; (b) determine el ritmo con el cual dará cumplimiento a estas obligaciones; (c) precise las fuentes y los mecanismos de consecución de los recursos, al igual que los respectivos componentes en los cuales se van a ejecutar y; (d) prevea un plan de contingencia en el evento de que los mecanismos y fuentes recursos inicialmente designados sean insuficientes para dar cumplimiento a las obligaciones señaladas en las Leyes 387 de 1997 y 1448 de 2011.

## **2. PARTE ESPECIAL. Componentes de la política pública.**

En los autos 008 de 2009 y 219 de 2011, esta Corporación clasificó los distintos componentes de la política pública en tres categorías, así: “[1] componentes de la política que deben ser replanteados en su totalidad no sólo por el gran rezago mostrado, sino porque su diseño actual amenaza con perpetuar el estado de cosas inconstitucional; [2] componentes de la política que no han sido realmente articulados y cuyos vacíos protuberantes retrasan la superación del estado de cosas inconstitucional y por lo tanto requieren complementación; y [3] componentes que requieren importantes avances para lograr el goce efectivo de los derechos de los desplazados”.<sup>180</sup> A continuación esta Sala Especial va a evaluar el cumplimiento por parte de las autoridades responsables a las órdenes dictadas para cada uno de estos componentes, de acuerdo con los ejes analíticos descritos en la *Parte General* de este pronunciamiento.

### **2.1. Componentes que deben ser replanteados en su totalidad**

Las políticas de tierras, vivienda y generación de ingresos hacen parte de aquellos componentes que, en los autos 008 de 2009 y 219 de 2011, la Sala Segunda de Revisión y la Sala Especial de Seguimiento consideraron como objeto de total replanteamiento, no sólo por los rezagos mostrados, sino porque su diseño amenazaba con perpetuar el Estado de Cosas Inconstitucional. En las siguientes páginas esta Sala valorará si, en efecto, las autoridades responsables replantearon o reformularon los planes y decisiones tomadas en torno a estos componentes.

#### **2.1.1. Tierras**

---

<sup>179</sup>“La coherencia apunta a que exista concordancia entre, de un lado, lo que “promete” el Estado y, de otro lado, los recursos económicos y la capacidad institucional para cumplir lo prometido, máxime si las promesas se han transformado en normas jurídicas. La coherencia exige que si el Estado crea un derecho prestacional específico por vía de una ley, prevea que debe contar con los recursos para garantizar su goce efectivo y con la capacidad institucional para atender la demanda de servicios generada por la creación de ese derecho específico”. Corte Constitucional. Sentencia T-025 del 2004.

<sup>180</sup> Corte Constitucional. Auto 008 de 2008. Consideración 58.

A lo largo del proceso de seguimiento, los vacíos en el componente de tierras se han abordado a partir de dos dimensiones principales, a saber: la entrega de tierras a la población desplazada, que incluye, de una parte, la restitución de los predios abandonados y, de la otra, la entrega de tierras para la reubicación; y la protección de las tierras abandonadas o despojadas forzosamente a esa población.<sup>181</sup> En esta sección la Sala Especial va a abordar los temas concernientes a la restitución y la protección de tierras. En el apartado en el que se analiza el componente de retornos y reubicaciones se examinará la entrega de tierras en procesos de reubicación.

#### 2.1.1.1. Restitución de Tierras

Mediante el auto 252 del 2015 esta Sala Especial expuso **(i)** algunos de los principales resultados alcanzados por el Gobierno Nacional en la reformulación de la política de restitución de tierra, en respuesta a lo ordenado en el auto 008 de 2009; las objeciones que los Organismos de Control han encontrado en la materia y, con ello, la respectiva réplica por parte de las autoridades nacionales a estas advertencias. En esta ocasión es preciso pronunciarse acerca de algunos aspectos puntuales a pesar de que no hacen parte del resorte de las atribuciones conferidas por la Constitución y la ley al gobierno nacional. Específicamente, a continuación esta Sala va a exponer una serie de reflexiones que sirvan para ilustrar el razonamiento de los jueces especializados de restitución de tierras con el propósito de superar algunas trabas y obstáculos que pueden estar provocando demoras y exclusiones injustificadas del proceso de restitución. Así ocurre con **(ii)** la interpretación y aplicación *extensiva* de los requisitos que deben contener las solicitudes de restitución, por parte de algunos jueces especializados en la materia.

Sumado a lo anterior, **(iii)** esta Corporación considera necesario pronunciarse sobre la situación de los segundos ocupantes en el marco del proceso de restitución que, a pesar de haberse acreditado que no participaron ni tuvieron que ver con la cadena de despojo, no probaron la buena fe exenta de culpa y, como resultado del fallo que ordena la restitución, se ven abocados a enfrentar situaciones de vulnerabilidad iguales o peores que aquellas de las personas que elevaron la solicitud.

Finalmente, **(iv)** esta Sala va a manifestarse sobre la situación de desprotección en la que se encuentran los predios de las personas que han interpuesto la solicitud de restitución pero que se encuentran en zonas que todavía están a la espera de ser micro focalizadas y, en consecuencia, va a llamar la atención acerca de la necesidad de articular las rutas de protección de predios individual y colectiva, desarrolladas a partir de la Ley 387 de 1997, y el proceso de focalización de la política de restitución de tierras, establecido en la Ley 1448 de 2011 y sus Decretos reglamentarios.

---

<sup>181</sup> Auto 008 de 2009. Consideración No. 70.

(i) La Sala Especial de Seguimiento valora de manera positiva la respuesta del Gobierno Nacional a las órdenes proferidas en el auto 008 de 2009.<sup>182</sup> Ciertamente, con la expedición de la Ley 1448 de 2011 y de sus Decretos reglamentarios, el Gobierno Nacional adoptó un conjunto de reformas normativas e institucionales con el objetivo de asegurar la restitución de bienes a la población desplazada. Dicho cuerpo normativo incluye un mecanismo especial para tramitar las reclamaciones de restitución de tierras de las víctimas de abandonos o despojos. Se trata de un proceso mixto adelantado, en la etapa administrativa, por la Unidad de Restitución de Tierras (URT), entidad que recibe y tramita las reclamaciones de restitución; y que culmina, en la etapa judicial, ante los Jueces y Magistrados Especializados que resuelven las reclamaciones.<sup>183</sup>

Para efectos de este pronunciamiento, vale la pena resaltar los siguientes resultados: la totalidad del país ha sido macro focalizado, se han proferido 358 resoluciones de micro focalización,<sup>184</sup> 30.593 solicitudes han finalizado la etapa administrativa, de las cuales 14.931 finalizaron con su inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (RTDAF); se han presentado ante los jueces especializados en restitución de tierras 11.374 demandas, de las cuales 8.193 están a la espera de fallo; y se han proferido un total de 1.748 sentencias de restitución de tierras, que de acuerdo al Gobierno Nacional, resuelven 3.575 solicitudes de restitución, benefician a más de 20.000 personas con cerca de 179.000 hectáreas restituidas.<sup>185</sup>

Frente a estos logros alcanzados por el Gobierno Nacional, los Organismos de Control han advertido acerca de la cobertura y los tiempos del proceso de restitución de tierras.<sup>186</sup> Así, se han preguntado por el porcentaje de población desplazada que ha interpuesto la solicitud de restitución, pero que se encuentra a la espera de la micro focalización de la zona donde se encuentra su predio;<sup>187</sup>

---

<sup>182</sup> En esa ocasión, esta Corporación señaló que el replanteamiento de la política debía contener, como mínimo, los siguientes aspectos: “(i) Contar con un mecanismo para esclarecer la verdad de la magnitud, las modalidades y efectos de los abandonos y despojos de tierras ocurridos en el marco del conflicto armado; (ii) Identificar reformas institucionales y normativas que sean necesarias para asegurar la restitución de bienes a la población desplazada; (iii) Diseñar y poner en marcha un mecanismo especial para recibir, tramitar y resolver las reclamaciones de restitución de tierras de las víctimas de abandonos o despojos”. Auto 008 de 2009 (M.P. Manuel José Cepeda).

<sup>183</sup> En los sucesivos informes presentados por el Gobierno Nacional a esta Sala Especial, en cumplimiento de lo ordenado en los autos 219 de 2011, 094 y 252 de 2015, se expone el proceso de reglamentación de la Ley 1448 de 2011 en lo concerniente al capítulo de restitución de tierras, al igual que la implementación gradual y progresiva de algunos de los aspectos centrales de la política, tales como: la entrada en funcionamiento de la Unidad de Tierras; la creación y puesta en marcha del Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (RTDAF); la creación y funcionamiento de los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras; la focalización de las macro y las micro zonas en las cuales se están tramitando, de manera gradual y progresiva, las solicitudes de inscripción en el RTDAF; entre otros avances.

<sup>184</sup> “Éstas últimas cubren un territorio de 181 municipios, 5 zonas urbanas, 428 corregimientos, 1.344 veredas, 70 inspecciones de policía y 165 predios de mayor extensión”. Unidad de Restitución de Tierras, *Informe de gestión año 2015*, diciembre de 2015, Pág. 7.

<sup>185</sup> Gobierno Nacional, *Informe al Congreso de la República*, abril de 2016, págs. 20-21.

<sup>186</sup> La Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011 considera que la política pública de restitución de tierras presenta un cumplimiento parcial, considerando que “los indicadores de la política no muestran un avance significativo en consideración del tiempo establecido por la Ley para el cumplimiento de los objetivos”. CSyM. *Primer informe al Congreso de la República, 2013-2014*. Agosto del 2014. Pág. 164.

<sup>187</sup> “De las 43.590 solicitudes recibidas, solo el 18% se encontraba en zonas micro focalizadas. Esto significa que para esa fecha, el 82% de las víctimas solicitantes se encontraban esperando la micro focalización de su predio para tener acceso al proceso”. Procuraduría General de la Nación (PGN). Op.cit. *Informe cumplimiento*



por el porcentaje de zonas micro focalizadas al interior de las zonas macro focalizadas y por la proporción de sentencias proferidas frente a las reclamaciones instauradas;<sup>188</sup> por criterios para ampliar progresivamente las zonas focalizadas, de forma tal que sea posible establecer un estimado de cuánto tiempo se tardará el Estado en resolver todas las solicitudes de restitución; y, finalmente, por la falta de claridad acerca de qué acciones se van a implementar para el registro y sistematización de las solicitudes que están por fuera de las zonas macro y micro focalizadas.<sup>189</sup> En síntesis, los Organismos de Control plantearon la pregunta acerca del suspenso en el que se encuentra la satisfacción del derecho a la restitución de las personas cuyo predio no se encuentra en zonas focalizadas y, en última instancia, por el acceso de esas personas a la política de tierras.

En respuesta a estas objeciones, el Gobierno Nacional sostuvo que la macro y la micro focalización son los procedimientos administrativos mediante los cuales se desarrollan los principios de gradualidad y progresividad contemplados en la Ley de Víctimas para la implementación del RTDAF (artículo 76), los cuales fueron declarados exequibles por esta Corporación por medio de las sentencias C-715 y C 253-A del 2012. La aplicación estricta de estos principios responde a la necesidad de atenerse a las condiciones de seguridad en la restitución y a las condiciones favorables para realizar el retorno, debido a la continuidad del conflicto armado en medio del cual se está implementando la política de restitución de tierras (segundo párrafo, artículo 76); buscando así garantizar los derechos a la vida, la seguridad y la integridad personal de los solicitantes, así como su derecho a la *no repetición* de los hechos que provocaron el desplazamientos.<sup>190</sup>

De todas formas, atendiendo a las restricciones de seguridad y a las condiciones apropiadas para el retorno, el Gobierno Nacional reiteró que se han logrado avances significativos en la aplicación de los principios de gradualidad y progresividad, toda vez que las áreas micro focalizadas han crecido de manera constante y reiterada, anualmente y, con ello, el porcentaje de solicitudes que han iniciado el trámite de inscripción en el RTDAF ha aumentado de un 19%

---

*auto de fecha 28 de abril de 2014.* 22 de mayo de 2014. Págs. 20-21. // Con información más reciente de la Contraloría General, “en las zonas microfocalizadas hay 19.194 solicitudes, lo cual significa que cerca del 64% de las solicitudes radicadas por los reclamantes no han recibido atención”. *Contraloría General de la República (CGR). Informe de auditoría a políticas públicas. Restitución de tierras despojadas y abandonadas –Nivel territorial. Vigencia 2013.* Pág. 18.

<sup>188</sup> De acuerdo con los cálculos realizados por la Contraloría General de la República: “las 965 sentencias constituyen el 23.4% de los registros en la etapa judicial, el 17% de los inscritos en el registro de tierras, el 4,9% de los registros objeto de trámite y el 1,8% del total de reclamaciones”. Para este Organismo de Control, el proceso de micro focalización, que “sólo ha cubierto el 10,2% de las zonas macro focalizadas, es el principal cuello de botella que limita el proceso de restitución de tierras tanto en su etapa administrativa como judicial”. *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.* Págs. 18-19.

<sup>189</sup> Defensoría del Pueblo (DP). *Informe de Respuesta al Auto 058 de 2013.* Mayo de 2014. Pág. 8.

<sup>190</sup> El Gobierno concluyó así que “respecto de las zonas que aún no han sido objeto de Micro-focalización, no es posible comenzar el análisis previo, el estudio formal, y cualquier otra actuación administrativa respecto de las Solicitudes de Registro, pues ello depende de la dinámica de las condiciones de seguridad y de retorno, conforme lo que vaya conceptuando el Sector Defensa, aspectos de carácter diferenciado y variable en todo el país, sujetos a las dinámicas del conflicto armado”. Ver: UARIV. *Informe al auto 227 de 2014. Respuesta al traslado de los informes presentados por la Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo.* Agosto de 2014. Pág. 38.

en junio de 2013 a 35% en junio-octubre de 2014,<sup>191</sup> hasta alcanzar un 51% de acuerdo con las últimas cifras disponibles en el 2016.<sup>192</sup> Además, la Unidad de Tierras ha realizado las gestiones necesarias para efectos de ampliar la cobertura de las zonas focalizadas, ya sea mediante la macro focalización de nuevas zonas o la ampliación de las áreas a intervenir al interior de las zonas que ya fueron macro focalizadas.<sup>193</sup>

Al respecto, esta Sala Especial considera acertado que el trámite de estas solicitudes deba realizarse en el marco de los principios de gradualidad y progresividad que rigen, de una parte, la implementación del RTDAF (artículo 76) y, de la otra, la implementación de todas las medidas de atención, asistencia y reparación contempladas en la Ley de Víctimas (artículos 17 y 18). También valora positivamente la actitud pro activa que viene adelantando la Unidad de Tierras para focalizar nuevas zonas en las que se pueda empezar el trámite de recepción de solicitudes de restitución.

No sólo la permanencia de condiciones de inseguridad y falta de presencia estatal en amplias zonas del país justifica que la política de tierras avance de manera cuidadosa, con la finalidad de garantizar los derechos a la vida, la seguridad y la integridad personal de los solicitantes. Más aún, la garantía del derecho a la *no repetición* de los hechos que provocaron el desplazamiento implica resolver cuestiones realmente complejas acerca de la titularidad de los predios objeto de restitución, lo que implica una ardua labor de recolección probatoria en la etapa administrativa y, en la etapa judicial, un análisis juicioso y detallado del material que obra en el proceso, tal como lo vienen realizando los jueces especializados en la materia.

Una salida apresurada frente a las complicadas condiciones de seguridad que afectan al país y ante el complejo entramado de actuaciones, legales e ilegales, que han moldeado la titularidad de la tierra en zonas marcadas por la violencia, en las cuales se está implementando el proceso de restitución, no sólo amenaza con re victimizar a la población desplazada; sino que puede, incluso, llegar a reproducir una situación conflictiva alrededor de la titularidad de la tierra, minando así la posibilidad de que las familias puedan reconstruir sus proyectos

---

<sup>191</sup> UARIV. Op.cit. Págs. 29 y 30.

<sup>192</sup> <https://www.restituciondetierras.gov.co/estadisticas-de-restitucion-de-tierras>. Consultado el 01 de mayo de 2016.

<sup>193</sup> “En febrero y abril de 2014 la Unidad de Restitución de Tierras solicitó a la Dirección de Inteligencia Policial y al Ministerio de Defensa Nacional, la elaboración y envío del concepto de seguridad de los departamentos de Vichada y Huila, respectivamente, para evaluar su macro-focalización. Adicionalmente, en abril de 2014 la Unidad de Restitución de Tierras solicitó la elaboración y envío del concepto de seguridad para macro-focalizar nuevas zonas, así como la caracterización y puntualización de los riesgos y/o amenazas que puedan afectar la Política de Restitución de Tierras en caso de que sea implementada en dichos lugares. Las zonas propuestas fueron: ampliación de las macro-zonas de La Guajira, Bolívar, Sucre, Córdoba, Meta, Norte de Santander, Santander, y creación de las macro-zonas de Atlántico, Casanare y Boyacá. Se requirió la actualización de los conceptos de seguridad para fines de macrofocalización de los departamentos de Guaviare, Cagueta y Arauca. El 20 de marzo de 2015 se llevó a cabo la sesión estratégica del Centro Integrado de Inteligencia para la Restitución de Tierras (CI2RT), en la cual se presentó el análisis actualizado de las condiciones de seguridad de cada una de las macro-zonas propuestas en ampliación, así como las zonas propuestas como nuevas. Al respecto, la Unidad de Restitución se encuentra esperando la convocatoria a la sesión del Consejo de Seguridad Nacional para efectos de macro-focalización de aquellas áreas que evidencien condiciones favorables de seguridad para la implementación de la Política de Restitución de Tierras”. MADR. Op.cit. *Informe de avances y resultados en los términos del Auto 026 de 2013 y 094 de 2015*. Mayo de 2015. Págs. 38 - 39.

de vida en los predios restituidos de manera pacífica y sin conflictos persistentes sobre sus tierras.

No obstante, la aplicación de estos principios no quiere decir que no haya algunos aspectos puntuales sobre los que es necesario detenerse y adoptar medidas para superar algunas trabas y obstáculos que se están presentando. Así ocurre con la interpretación y aplicación *extensiva* de los requisitos que deben contener las solicitudes de restitución, por parte de algunos jueces especializados en la materia, de una parte y, de la otra, con la necesidad de que los jueces de restitución se pronuncien sobre la situación de los segundos ocupantes.

(ii) Con las siguientes reflexiones esta Sala Especial no está haciendo una valoración judicial de la constitucionalidad o la legalidad de las decisiones adoptadas por parte de los jueces de restitución de tierras. Esta Sala, por lo tanto, no está cuestionando estas decisiones judiciales, así como tampoco se está instaurando como una tercera instancia que haga las veces de cierre de la jurisdicción especializada en restitución de tierras. En esa medida, las consideraciones que a continuación va a exponer esta Corporación no deben considerarse como un reproche de constitucionalidad sobre asuntos que no han sido sometidos al debido proceso constitucional. Por el contrario, esta Sala va a limitarse a presentar una serie de opciones interpretativas y a exponer unas precisiones jurídicas que contribuyan superar algunas trabas que se están presentando en el momento de admitir las solicitudes de restitución. Lo anterior, con la finalidad de realizar unos aportes hermenéuticos que puedan ilustrar el razonamiento de algunos jueces de tierras en este momento de la etapa judicial del proceso de restitución.

A partir de un estudio acerca de los autos (in)admisorios proferidos por los juzgados civiles del circuito especializados en restitución de tierras, presentado a esta Corporación por parte del Consejo Noruego para Refugiados (CNR), esta Sala encuentra que la interpretación y aplicación por parte de algunos jueces de los requisitos mínimos que debe contener la solicitud de restitución, recogidos en el artículo 84 de la Ley 1448 de 2011,<sup>194</sup> puede estar provocando demoras y exclusiones injustificadas del proceso.<sup>195</sup>

---

<sup>194</sup>“La solicitud de restitución o formalización deberá contener: a) La identificación del predio que deberá contener como mínimo los siguientes datos: la ubicación, el departamento, municipio, corregimiento o vereda, la identificación registral, número de la matrícula inmobiliaria e identificación catastral, número de la cédula catastral // b) La constancia de inscripción del predio en el registro de tierras despojadas. // c) Los fundamentos de hecho y de derecho de la solicitud. // d) Nombre, edad, identificación y domicilio del despojado y de su núcleo familiar, o del grupo de personas solicitantes, según el caso. // e) El certificado de tradición y libertad de matrícula inmobiliaria que identifique registralmente el predio. // f) La certificación del valor del avalúo catastral del predio. (...) PARÁGRAFO 2o. En los casos en que no sea posible allegar con la solicitud los documentos contenidos a literales e) y f) del presente artículo, se podrán acreditar por cualquiera de los medios de prueba admisibles señalados en el Código de Procedimiento Civil su calidad de propietario, poseedor u ocupante de las tierras objeto de restitución”.

<sup>195</sup> El Consejo Noruego para Refugiados (CNR), si bien encontró que, en términos generales, el acceso a la acción de restitución ha sido despojado de la rigurosidad que es propia de las acciones ordinarias y “ello se ha reflejado a lo largo de los fallos de restitución que hasta la fecha se han proferido”; llamó la atención “acerca de una barrera de acceso importante para las víctimas al proceso de restitución, que radica en la interpretación que algunos juzgados especializados en restitución de tierras hacen del marco normativo en la etapa de admisión de la solicitud de restitución de tierras”. Lo anterior, basado en un análisis y sistematización de una serie de 210 órdenes proferidas por los jueces del circuito especializados en restitución de tierras, en la etapa de admisión

En esta investigación el CNR señaló que, en algunas ocasiones, los despachos adecúan las dificultades y trabas procesales que surgen durante la fase administrativa del proceso de restitución, en términos de los requisitos establecidos en el artículo 84.<sup>196</sup> En otros términos, algunos jueces especializados de restitución de tierras estarían realizando una lectura *extensiva* de los requisitos definidos en el artículo 84 y exigirían, como parte de su cumplimiento, la realización de trámites y requisitos que no están contenidos en la literalidad del artículo 84.<sup>197</sup>

Estas nuevas exigencias que se están imponiendo a las autoridades administrativas para la admisibilidad de las solicitudes, definidas al interior de algunos de los juzgados, han llevado según el CNR a “complejizar el proceso”, “pues aparte de los requisitos del artículo 84 de la Ley 1448 de 2011, quienes interponen las demandas también deben satisfacer requisitos adicionales”.<sup>198</sup>

(a) De acuerdo con este estudio, en algunos despachos judiciales no sólo se estarían exigiendo más requisitos de los que están previstos en la Ley para que procedan las solicitudes de restitución; más aún, se estarían imponiendo la realización de trámites en la etapa administrativa que, de todas formas, se pueden y/o deben adelantar en la etapa judicial. Lo anterior, atendiendo a la identidad de algunos de los propósitos que comparten los procedimientos administrativo y judiciales,<sup>199</sup> o teniendo en cuenta la fase probatoria que la

---

de la solicitud, que contienen decisiones que inadmiten, rechazan o devuelven las demandas de restitución y formalización de tierras Ver: CNR. *Análisis de autos proferidos por los juzgados civiles del circuito especializados en restitución de tierras*. Junio de 2014. Pág. 3 y 7.

<sup>196</sup> Por ejemplo, varias dificultades que surgieron durante el proceso administrativo con aspectos registrales - como la no inscripción en el folio de matrícula inmobiliaria de la medida de protección ordenada en el artículo 13 del Decreto 4829 de 2013, debido a razones imputables a los registrados-, fueron asociadas por parte de los jueces, a partir de una lectura extensiva del literal “e” del artículo 84 de la Ley 1448, con el certificado de tradición y libertad. Varios aspectos y formalidades que podrían ser solucionadas al interior del proceso judicial, fueron interpretadas como falta de cumplimiento al literal “c” del artículo 84, atinente a los fundamentos de hecho y de derecho de la solicitud y, en consecuencia, esta última no se admitió. De igual manera, aspectos que deben ser decididos en la etapa judicial, relacionados con los colindantes y algunas diferencias de información catastral, registral y notarial, fueron interpretados en términos del literal “a” del artículo 84, relacionado con la identificación del predio. Ver: CNR. Pág. 8.

<sup>197</sup> En virtud de esta lectura extensiva de los requisitos incorporados en el artículo 84, se está exigiendo el cumplimiento de trámites y requisitos como la inscripción de la medida de protección ordenada en el artículo 13 del Decreto 4829 de 2013; la actualización de la ficha predial; la incorporación de la copia de la sentencia de sucesión o del trabajo de partición –cuando la solicitud de restitución se entretreje con un proceso sucesorio-; información sobre colindantes –acta debidamente firmada, calidad jurídica, nombres, folios de matrícula inmobiliaria, escritura pública-; el nombre del predio; la copia de la resolución por medio de la cual se decide acerca de la inscripción del predio en el RTDAF, a pesar de que la Ley hace referencia genérica a un certificado, el cual es expedido, efectivamente, por la Unidad de Restitución; entre otros. Así, factores como la no inscripción de la medida de protección ordenada en el artículo 13 del Decreto 4829 de 2013, fue considerada, como una razón suficiente para inadmitir la solicitud de restitución, a pesar de que el artículo 84 no hace referencia alguna a la inscripción recogida en el artículo 13 del mencionado Decreto, como una causal de inadmisibilidad de la solicitud. Tal artículo, por el contrario, hace referencia a los elementos que debe contener el acto administrativo que determina el inicio del estudio de la solicitud de restitución, en la fase administrativa, con base en el análisis previo.

<sup>198</sup> CNR. Op.cit. 8.

<sup>199</sup> Por ejemplo, los propósitos que se persiguen con la inscripción de la medida de protección en el folio de matrícula inmobiliaria, en la etapa administrativa, ordenada en el artículo 13 del Decreto 4829 de 2013, esto es, de naturaleza publicitaria y preventiva, también se persiguen y satisfacen con los trámites judiciales recogidos en los artículos 86 y 87 de la Ley 1448 de 2011, relacionados con las anotaciones en el folio de matrícula inmobiliaria, las comunicaciones, publicaciones, etc. Por esta razón, el CNR considera que: “a nuestro juicio la anotación de protección del Decreto 4829 de 2011 no puede tener consecuencias sobre la admisibilidad de la solicitud, ni sobre el desarrollo de la etapa judicial, en tanto una vez en curso se deben ordenar las acciones

etapa judicial tiene prevista para cimentar el conocimiento del juez acerca del caso, que le permite llegar a la certeza sobre aspectos que no quedaron del todo definidos en la etapa administrativa (arts. 89 y 90, L. 1448).<sup>200</sup> Al respecto, el CNR recomendó lo siguiente: “aun cuando los despachos judiciales estimen que precisan de información específica sobre algún asunto, resulta importante antes de la no admisión de la solicitud, que se identifique si esta responde a aquella requerida por el artículo 84 de la Ley 1448 de 2011 o si, por el contrario, puede ser solicitada en el transcurso del proceso, por ejemplo, en la etapa judicial, por medio de las facultades oficiosas de los jueces”.<sup>201</sup>

(b) Es importante llamar la atención sobre las consecuencias que se siguen de lo anterior. Así, una lectura *extensiva* del artículo 84 de la Ley 1448 de 2011 corre el riesgo de imponer trámites en la etapa administrativa que, a pesar de tener la apariencia de ser cuestiones simplemente procesales, en realidad se trata de asuntos de fondo que deben ser resueltos en la etapa judicial. Por esta razón es preciso avanzar opciones interpretativas que permitan valorar en la etapa judicial aspectos que en la actualidad están siendo interpretados como una causal inadmisoria de la solicitud.<sup>202</sup> Al respecto, el CNR advierte que “la función judicial no puede realizar juicios de fondo en la etapa de admisibilidad, pues para ello existen otras etapas dentro del proceso”.<sup>203</sup>

(c) El CNR también señaló en su escrito que esta lectura *extensiva* del artículo 84 se ha encontrado acompañada, en ciertos casos, de una interpretación *rígida e inflexible* en relación con las diferencias en la información sobre la ubicación del predio, la cual es suministrada por las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos (ORIP), las Notarías, el Catastro y la Unidad de Tierras en su informe técnico predial.<sup>204</sup> Así las cosas, la sola presencia de una discordancia acerca de

---

tendientes hacia la publicidad de la demanda y la protección del predio”. En esta dirección, el CNR recuerda que tanto el proceso administrativo como el judicial establecen una serie de actuaciones que garantizan la publicidad del proceso de restitución frente a los posibles afectados, de una forma más garantista que cualquier proceso ordinario, y menciona algunos de los artículos que tienden por garantizar la publicidad del proceso (numeral 3, artículo 13 del Decreto 4829; Art 76, inciso 4, artículos 86 y 87, L.1448 de 2011). La Corte Constitucional ha reconocido en varias providencias que los mecanismos recogidos en este proceso de restitución, en su etapa administrativa y judicial, satisfacen con creces los requerimientos de publicidad que son necesarios para garantizar, por ejemplo, el derecho a la defensa y el debido proceso de los opositores. Cf. Sentencias C-715 de 2012 (M.P. Luis Ernesto Vargas), C-099 de 2013 (M.P. María Victoria Calle).

Consejo Noruego para Refugiados. *Análisis de autos proferidos por los juzgados civiles del circuito especializados en restitución de tierras*, junio de 2014, pág. 9.

<sup>200</sup> Los jueces han inadmitido solicitudes de restitución porque valoran que las pruebas en las solicitudes son insuficientes. Para el CNR, “no resulta acertado rechazar el estudio de las solicitudes, cuando el proceso de restitución de tierras cuenta con un momento probatorio en su etapa judicial y que ha sido diseñado justamente para realizar el debate probatorio correspondiente y, de ser el caso, ordenar y practicar oficiosamente las pruebas que se consideren necesarias”. Consejo Noruego para Refugiados. *Análisis de autos proferidos por los juzgados civiles del circuito especializados en restitución de tierras*, junio de 2014, pág. 13.

<sup>201</sup> CNR. Op.cit. Pág. 24.

<sup>202</sup> Factores como la precisión y consistencia de las anotaciones en el folio de matrícula inmobiliaria, en el certificado de libertad y tradición, y en la historia registral del predio, relacionadas con la titularidad del derecho de dominio y/o las características del predio –extensión, linderos, etc.–, son factores que van más allá del examen de admisibilidad de la solicitud, toda vez que deben esclarecerse y resolverse como resultado del proceso de restitución (art. 91. L.1448). Al respecto, el CNR sostiene que “calificar si la historia tradicitia [sic] de los predios es correcta, cobra especial relevancia teniendo en cuenta que una de las tipologías del despojo son aquellas administrativas o judiciales por medio de las cuales la realidad jurídica reflejada en los certificados de tradición y libertad de los predios no corresponde con los legítimos derechos de quien realmente los ostenta”. Ver: CNR. Op.cit. Pág. 10.

<sup>203</sup> CNR. Op.cit. Pág. 13.

<sup>204</sup> Al respecto, el CNR advierte que siempre habrá diferencias en la información que aporta Catastro, Registro, las notarías y la Unidad de Tierras, teniendo en cuenta “que la interrelación entre catastro y registro no cuenta

la identificación del predio ha sido considerada como una razón suficiente para inadmitir la solicitud, pasando por alto las limitaciones del sistema catastral colombiano,<sup>205</sup> la informalidad con la que se nombran las veredas y los predios<sup>206</sup> y obviando que, en última instancia, muchas de estas discordancias deben ser resueltas por parte del juez de restitución, cuando dicta sentencia.

(d) En última instancia, el CNR sugiere que los jueces de restitución pueden asumir una actitud más proactiva que impulse y agilice el proceso, de tal manera que el surgimiento de asuntos o inconvenientes *meramente formales*, sean resueltos en la etapa judicial, sin necesidad de remitirlos nuevamente, con el desgaste y los retrasos que eso implica, a la etapa administrativa para su corrección.<sup>207</sup>

Frente al análisis, las recomendaciones y las conclusiones formuladas por el CNR, esta Sala Especial llama la atención sobre la importancia de avanzar en las opciones hermenéuticas que les permitan a los jueces, en el marco de la autonomía judicial que los enviste, valorar y resolver en la etapa judicial, cuando sea el caso, todos aquellos asuntos o inconvenientes *meramente formales* que en la actualidad están siendo interpretados, haciendo una lectura extensiva del artículo 84, como una causal inadmisoria de la solicitud. Avanzar en estas opciones interpretativas permite darle más agilidad al proceso de restitución e impulsar los propósitos que se persiguen con el mismo.

Al respecto, esta Corporación ha señalado, en sede de control abstracto de constitucionalidad, que exigir requisitos adicionales a los consagrados en las normas que regulan la admisión y el trámite de los recursos judiciales es una práctica que desconoce la primacía del derecho material sobre el formal, al igual que la naturaleza taxativa de las causales de procedibilidad para acceder a la administración de justicia, naturaleza que restringe la potestad del juez para inadmitir un recurso o una demanda.<sup>208</sup>

---

con avances significativos a efectos de la restitución, y que las herramientas y metodologías utilizadas para la medición de los predios han sido diversas”. CNR. Op.cit. Pág. 20.

<sup>205</sup> CNR. Op.cit. Pág. 22.

<sup>206</sup> CNR. Op.cit. Pág. 21.

<sup>207</sup> En casos en los que el certificado de tradición y libertad no daba cuenta de la inscripción del predio en el RTDAF, por demoras o inconvenientes presentados en las oficinas de registro, a pesar de que la solicitud de restitución sí dejaba constancia de tal inscripción, “bien pudieron los despachos haber admitido la solicitud y ordenar perentoriamente la anotación respectiva en los folios de los predios pedidos en restitución”. CNR. Op.cit. Pág. 10. // El estudio del CNR también da cuenta de casos en los que se inadmite la solicitud por formalidades como las siguientes: el compañero permanente de la solicitante aparece en las pretensiones, pero no en el libelo de la demanda ni en la resolución en la que se nombran representante legal a la víctima; porque los hechos están “diseminados a lo largo de la demanda”; por errores de digitación o en los nombres de los solicitantes, a pesar de que en el proceso reposa absoluta claridad acerca de su identidad; por la inadecuada elaboración de las pretensiones, a pesar de que el expediente cuenta con la información que el juez echa de menos en las pretensiones; entre otros.

<sup>208</sup> “ No puede decirse que el juez que tiene a su conocimiento la demanda, puede inadmitirla bajo criterios puramente subjetivos, pues las causales de inadmisión son taxativas, se encuentran específicamente señaladas en el precepto demandado y no le es posible a un juez inadmitir una demanda, sin que el auto que ordena la inadmisión sea debidamente fundamentado, tan es así que fue el propio legislador quien en su obligación de ejecutar el mandato social, contenido en la Constitución, estableció para los funcionarios judiciales el deber de respetar, garantizar y salvaguardar los derechos de quienes intervienen en el proceso (artículo 9 Ley 270 de 1996)”. Corte Constitucional. Sentencia C-833 de 2002 (M.P. Alfredo Beltrán).

Ahora bien, más allá de esta consideración, la cual concierne a todos los jueces del país, es preciso resaltar algunos de los principios generales que deben guiar a las autoridades judiciales y administrativas en la aplicación de la Ley de Víctimas, tal como ocurre con la adecuación de sus actuaciones al marco de la justicia transicional. Así quedó recogido en el inciso 5 del artículo 9 de la mencionada Ley<sup>209</sup> y fue reiterado por esta Corporación.<sup>210</sup> Este principio se caracteriza por la flexibilización de los estándares y de las actuaciones de los procedimientos ordinarios, con la finalidad de alcanzar una mayor celeridad, al igual que la prevalencia del derecho sustancial a favor de las personas desplazadas en el trámite de los procesos de restitución, tanto en su fase administrativa como judicial.<sup>211</sup>

La adecuación de las actuaciones de los jueces de restitución al principio de la justicia transicional, tal como lo previó el Legislador, los enviste con amplias potestades y facultades procesales para impulsar y agilizar el proceso, de forma tal que se evite la dilación del mismo y así garantizar el goce efectivo de los derechos de las personas restituidas (arts. 89 y 91 L.1448/11). Bajo esta perspectiva, esta Corte ha reconocido en sede de constitucionalidad que al interior de la fase administrativa pueden presentarse varias de las dificultades como las descritas en párrafos anteriores, las cuáles deben resolverse, en la medida de lo posible, de manera proactiva durante la fase judicial del proceso de restitución, evitando con ello extender innecesariamente la fase administrativa.<sup>212</sup>

En esa medida, esta Corporación ha enfatizado en la importancia que adquiere la primacía del derecho material sobre el formal en el marco de la justicia transicional: “para evitar agotar la confianza pública en las determinaciones

---

<sup>209</sup> Ley 1448 de 2011. Artículo 9, inciso 5: “En el marco de la justicia transicional las autoridades judiciales y administrativas competentes deberán ajustar sus actuaciones al objetivo primordial de conseguir la reconciliación y la paz duradera y estable”.

<sup>210</sup> El principal efecto del inciso 5º “es el de sujetar la actuación de las autoridades [judiciales y administrativas] en relación con las víctimas al logro de un objetivo central, la reconciliación y la paz duradera y estable, para lo cual se les ordena observar como criterio orientador la justicia transicional (...) La invocación de est[e] referente y el deber de aplicarlo en todas las actuaciones derivadas de esta Ley de ninguna manera contraría la norma superior (...) pese a su carácter amplio y parcialmente indeterminado, constituye una clara línea de acción a tener en cuenta por las autoridades. Así, se trata de un mandato que puede tener muchas y significativas repercusiones en la aplicación de las distintas normas que componen este estatuto”. Corte Constitucional. Sentencia C-581 de 2013 (M.P. Nilson Pinilla).

<sup>211</sup> “La naturaleza especial de este procedimiento constituye *una forma de reparación*, en tanto a través de un procedimiento diferenciado y con efectos sustantivos no equivalentes a los propios del régimen del derecho común, se fijan las reglas para la restitución de bienes a las víctimas definidas en el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011. Esa especialidad, se apoya no sólo en las características del proceso definido para tramitar las pretensiones de restitución a la que se hizo referencia anteriormente, sino también en las reglas sustantivas dirigidas a proteger especialmente al despojado”. Corte Constitucional. Sentencia C-820 de 2012 (M.P. Mauricio González Cuervo).

<sup>212</sup> “Dadas las falencias de información de los registros sobre predios abandonados o despojados reconocidas por el Gobierno Nacional y señaladas en varias providencias de esta Corporación en el seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, no debe ser excepcional que existan discrepancias al determinar el predio, especialmente si los certificados y registros que reposan en el Instituto Geográfico Agustín Codazzi no han sido actualizados. También puede suceder que los documentos presentados para acreditar el contexto de violencia que dio lugar al despojo o al abandono forzado del predio no tengan la solidez probatoria requerida, entre otras circunstancias, que muestran la necesidad de que el juez de restitución despliegue una actividad probatoria que pueda ser sometida a las partes en el proceso y con base en ese debate y lo probado, llegar al convencimiento sobre la procedencia de la restitución del predio. Este período probatorio tiene una duración máxima de 30 días según lo que prevé el artículo 90 de la Ley 1448 de 2011”. Corte Constitucional. Sentencia C-099 de 2013 (M.P. María Victoria Calle).

judiciales, los derechos a la justicia y a la reparación de las víctimas tienen que alcanzar una realización efectiva (art. 2º superior) previniendo la obstrucción de la ejecución de las sentencias de restitución // El derecho procesal no puede constituirse en un impedimento para la efectividad del derecho sustancial (art. 228 superior), sino que debe propender por la realización de los derechos materiales, al suministrar una vía para la solución oportuna y real de las controversias”.<sup>213</sup>

Como consecuencia de todo lo anterior, es de vital importancia que los jueces especializados de restitución de tierras, en el contexto de justicia transicional que está atravesando el país, avancen caminos interpretativos que afiancen la primacía del derecho material sobre el formal, y así contribuyan a agilizar, simplificar y descongestionar el proceso de restitución, facilitando con ello el acceso de las personas desplazadas a la restitución de tierras.

Al respecto, el CNR encontró que una lectura *extensiva* del artículo 84 no sólo puede traer demoras y congestionar el proceso de restitución, sino que incluso puede llegar a traducirse en la exclusión del mencionado proceso, tanto de las personas que acuden a la Unidad de Tierras para que las represente, como de aquellas otras que tramitan el proceso por su cuenta,<sup>214</sup> corriendo el riesgo de afectar su derecho fundamental a la restitución de tierras.<sup>215</sup>

(iii) De otra parte, esta Sala Especial considera necesario pronunciarse sobre la situación de los segundos ocupantes en tanto sujetos de especial vulnerabilidad y, por ende, de protección constitucional reforzada, quienes requieren en algunos casos del acceso a medidas de generación de ingresos, vivienda o tierras, *de manera proporcional a la situación de necesidad en la que se pueden encontrar* con ocasión de la sentencia de restitución.

Al respecto, la Sala Plena de esta Corporación abordó de manera reciente la problemática de los *oposidores/segundos ocupantes* mediante la sentencia C-330 de 2016 (M.P. María Victoria Calle). En esa ocasión la Corte Constitucional definió una serie de parámetros interpretativos que buscan orientar a los jueces especializados de restitución de tierras en la aplicación diferencial de la expresión “exenta de culpa”, contenida en los artículos 88, 91, 98 y 105 de la Ley 1448 de 2011.

En ese pronunciamiento, la Corte se ocupó de manera expresa de las cargas procesales y de las exigencias sustantivas que el legislador les impuso a los *oposidores/segundos ocupantes* para acceder a los recursos económicos que contempla la figura de la **compensación**. La Corte encontró que se presentó una

---

<sup>213</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-795 de 2014 (M.P. Jorge Iván Palacio).

<sup>214</sup> “Valdría indagar si las autoridades están haciendo esfuerzos adicionales para satisfacer dichos requisitos o si por el contrario se está optando por no presentar las demandas en las cuales sea imposible darles cumplimiento. // Lo anterior también merece ser estudiado a la luz de un escenario en el cual las víctimas optan por acudir directamente ante los despachos judiciales a solicitar la restitución de tierras”. CNR. Op.cit. Pág. 24.

<sup>215</sup> “Esta Corporación ha expresado que siendo el derecho a la reparación integral del daño causado a víctimas de violaciones masivas y sistemáticas de Derechos Humanos, un derecho fundamental, no puede menos que afirmarse que el derecho a la restitución de los bienes de los cuales las personas han sido despojadas, constituye también un derecho fundamental”. Corte Constitucional. Sentencia T-821 de 2007 (M.P. Catalina Botero Marino), reiterada en la C-715 de 2012 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).



situación de discriminación indirecta que afecta a los *oposidores/segundos ocupantes* vulnerables que no tuvieron que ver con el despojo.<sup>216</sup> En consecuencia, estableció que es necesario que los jueces de restitución realicen una interpretación flexible, o inapliquen de forma excepcional, el requisito de buena fe exenta de culpa para acceder a la **compensación**, cuando se trata de *oposidores/segundos ocupantes* con determinadas características.<sup>217</sup>

La Corte fue clara, por lo tanto, en señalar que el análisis realizado en la sentencia C-330 de 2016, acerca de los lineamientos interpretativos que deben informar la práctica de los jueces de restitución, concierne de manera específica a la figura de la **compensación económica**,<sup>218</sup> y que sus consideraciones no se ocupan como tal del acceso a otras **medidas de asistencia y atención** a las que puedan tener derecho los segundos ocupantes, como vivienda, tierras o generación de ingresos.<sup>219</sup> Sobre este último aspecto la sentencia se limita a sostener que los jueces deben evaluar la procedencia de las medidas de atención, distintas a la compensación, a favor de los *oposidores/segundos ocupantes*,<sup>220</sup> y a exhortar a las autoridades responsables para que implementen una política estable y robusta a su favor.<sup>221</sup>

En el presente pronunciamiento esta Sala Especial se va a ocupar, precisamente, del acceso de los segundos ocupantes a las **medidas de asistencia y atención** (tierras, vivienda y generación de ingresos) por las siguientes razones. En

---

<sup>216</sup> La norma demandada genera “una discriminación indirecta, en la medida en que exige a todos los opositores interesado demostrar una conducta calificada y no da un trato diferencial a personas que lo merecen, es decir, los segundos ocupantes en condición de vulnerabilidad que no tuvieron relación directa ni indirecta con el despojo o el abandono forzado de los predios”. Corte Constitucional. Sentencia C-330 de 2016. (M.P. María Victoria Calle).

<sup>217</sup> “Primero. Los parámetros para dar una aplicación flexible o incluso inaplicar el requisito de forma excepcional deben ser de tal naturaleza que (i) no favorezcan ni legitimen el despojo (armado o pretendidamente legal) de la vivienda, las tierras y el patrimonio de las víctimas; (ii) no debe favorecer a personas que no enfrentan condiciones de vulnerabilidad en el acceso a la tierra y (iii) no puede darse para quienes tuvieron una relación directa o indirecta con el despojo. // Los jueces de tierras deben establecer si la persona cumple **todos** las condiciones descritas, y evaluar si lo adecuado es, entonces, entender la buena fe exenta de culpa de manera acorde a su situación personal, exigir buena fe simple, o aceptar la existencia de condiciones similares al estado de necesidad, que justifiquen su conducta”. Corte Constitucional. Sentencia C-330 de 2016. (M.P. María Victoria Calle).

<sup>218</sup> “La consecuencia jurídica que establece la ley de tierras en relación con la buena fe exenta de culpa es la posibilidad de acceder, o no, a la compensación económica // La Ley de víctimas y restitución de tierras, en los artículos demandados, no se refiere a medidas distintas a esta compensación, de manera que no ordena ni prohíbe que los opositores, sin importar su relación con el predio objeto de restitución, puedan beneficiarse de las políticas públicas para la población vulnerable, si cumplen las condiciones para ello”. Corte Constitucional. Sentencia C-330 de 2016. (M.P. María Victoria Calle)

<sup>219</sup> “Si bien es cierto que la Ley no prevé medidas para los segundos ocupantes (más allá de lo expresado acerca de la compensación económica) y ello constituye un problema constitucional, lo cierto es que ello evidencia una omisión legislativa absoluta, supuesto en el que este Tribunal Constitucional carece de competencia para pronunciarse”. Corte Constitucional. Sentencia C-330 de 2016. (M.P. María Victoria Calle).

<sup>220</sup> “Séptimo. Los jueces deben establecer si proceden medidas de atención distintas a la compensación de la ley de víctimas y restitución de tierras para los opositores o no. Los acuerdos de la Unidad de Tierras y la caracterización que esta efectúe acerca de los opositores constituyen un parámetro relevante para esta evaluación. Sin embargo, corresponde al juez establecer el alcance de esa medida, de manera motivada. // De igual manera, los jueces deben analizar la procedencia de la remisión de los opositores a otros programas de atención a población vulnerable por razones económicas, desplazamiento forzado, edad, o cualquier otra, debe ser evaluada por los jueces de tierras”. Corte Constitucional. Sentencia C-330 de 2016. (M.P. María Victoria Calle).

<sup>221</sup> “**Segundo.- EXHORTAR** al Congreso de la República y al Gobierno Nacional acerca de la necesidad de establecer e implementar una política pública comprensiva acerca de la situación de los segundos ocupantes en el marco de la justicia transicional”. Corte Constitucional. Sentencia C-330 de 2016. (M.P. María Victoria Calle).

primer lugar, porque, tal como lo reconoce la Sala Plena, estas personas enfrenten un *déficit de protección* en materia de acceso a las medidas de asistencia y atención, en tanto la ley omitió regular su situación.<sup>222</sup> Como se explicará más adelante, este déficit de protección se puede ver reforzado por la manera como algunos jueces de restitución están valorando la situación de los segundos ocupantes. En segundo lugar, esta Sala se va a ocupar del acceso de los segundos ocupantes a las medidas de **asistencia y atención** porque su condición coincide, en muchos casos, con la de ser víctima de desplazamiento forzado, o porque se trata de trabajadores agrarios y/o pobladores rurales que carecen de tierra y, por lo tanto, tienen derecho a un acceso progresivo y preferente a la propiedad rural, en virtud de los artículos 58 y 64 de la Constitución Política. En tercer lugar, la insuficiente **asistencia y atención** a esta población condiciona los avances de la política de restitución de tierras. En cuarto lugar, la inadecuada gestión de las demandas de los segundos ocupantes concernientes al acceso a **tierras, vivienda y generación de ingresos**, además de impedir la restitución material de los predios y el retorno efectivo de la población desplazada, no permite prevenir la conflictividad social, derivando incluso en nuevos desplazamientos, bien sea de los segundos ocupantes o de la población restituida. Finalmente, la solución adecuada a la situación de los segundos ocupantes también hace parte de las actuaciones que las autoridades administrativas y judiciales tienen que adelantar, atendiendo al marco prevalente de la *justicia transicional*.

El propósito de las consideraciones que siguen, tal como se explicó en el acápite anterior, es el de ofrecer algunos argumentos interpretativos y herramientas constitucionales que puedan ser tenidos en cuenta por parte de los jueces especializados cuando se enfrenten, en el marco de su autonomía judicial, a estos asuntos complejos. Por lo tanto, no sobra reiterar que la Corte no está evaluando la constitucionalidad ni la legalidad de las sentencias proferidas, ni haciendo ningún tipo de reproche constitucional contra las actuaciones surtidas hasta el momento.

La situación de los *segundos ocupantes* plantea dos problemáticas distintas para la efectiva implementación de la política de restitución de tierras que se relacionan entre sí, y que es necesario enfrentar de manera articulada. De una parte, la presencia de segundos ocupantes en el predio a restituir ha dificultado la entrega material del bien y que se realice un retorno duradero y pacífico al mismo, por parte de las personas favorecidas con las sentencias de restitución;<sup>223</sup> de la otra, esta presencia ha traído consigo la pregunta por las medidas de asistencia y atención que las autoridades deben adoptar para atender a estos ocupantes ya que, con ocasión de la sentencia de restitución, pierden su relación jurídica y material con el predio y, con ello, se pueden encontrar

---

<sup>222</sup> “Para la Corte, la inexistencia de normas de rango legal específicamente diseñadas para su atención (segundos ocupantes) es un problema serio, que puede traer consecuencias inequitativas indeseables. La Ley no prevé medidas para los segundos ocupantes (más allá de lo expresado acerca de la compensación económica), ello constituye un problema constitucional y evidencia una omisión legislativa absoluta”. Sentencia C-330 de 2016. (M.P. María Victoria Calle).

<sup>223</sup> Mesa de trabajo realizada el 14 de octubre de 2015, entre funcionarios de la Unidad de Tierras, el ACNUR y miembros del equipo de la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004.

expuestos a situaciones de vulnerabilidad iguales o peores a aquellas que padecen las personas que interpusieron la acción de restitución, tales como la indigencia u otras posibles violaciones a sus derechos fundamentales.<sup>224</sup>

En esta dirección, la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (CSPPSDF) llamó la atención de manera acertada sobre el doble imperativo que está en juego con los segundos ocupantes. Una adecuada solución a su problemática no sólo es requerida para materializar la restitución de tierras, sino que se deriva de los compromisos internacionales adquiridos por el Estado colombiano frente a las personas también vulnerables que carecen del acceso a la tierra, tal como queda recogido en los Principios Pinheiro (17.1) y en el artículo 11, párrafo 1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), así como de la Observación General No. 7 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.<sup>225</sup>

La solución adecuada a la situación de los segundos ocupantes también hace parte de las actuaciones que las autoridades administrativas y judiciales tienen que adelantar atendiendo al marco prevalente de la *justicia transicional*, que impregna todas las disposiciones de la Ley de Víctimas.<sup>226</sup> En tal sentido, los jueces de restitución también guardan la responsabilidad de encontrar una salida adecuada a esa problemática, toda vez que están investidos con amplias facultades para garantizar “la efectividad de la restitución jurídica y material del bien inmueble y la estabilidad en el ejercicio y goce efectivo de los derechos de las personas reparadas”, buscando así garantizar la reconciliación y la paz duradera (Artículos 9 y 91, literal p., L.1448/11).<sup>227</sup>

Sin embargo, distintas instituciones y actores han informado a esta Sala Especial que los jueces de restitución tienen criterios disímiles para pronunciarse sobre la situación de los segundos ocupantes. En algunos casos se omite un pronunciamiento de fondo sobre su situación, a pesar de que tal problemática ha sido incorporada por la Unidad de Tierras en las pretensiones de la solicitud de restitución. Cuando se pronuncian al respecto, algunos jueces

---

<sup>224</sup> Sobre el particular, la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (CSPPSDF) expuso lo siguiente: “muchas familias que no han participado de hechos de violencia relacionados con el despojo o abandono de predios en el país, *se encuentran en situación de vulnerabilidad social*, con sus recursos invertidos en predios objeto de restitución y que incluso usan esta tierra como medio de sustento // En la práctica, esta situación ha generado que en los territorios se generen situaciones de conflictividad social entre los beneficiarios de restitución y segundos ocupantes u opositores que se ven abocados a devolver los predios, situación que incide de forma desfavorable en el logro de una restitución de tierras efectiva, sostenible y duradera, que contribuya al restablecimiento del tejido social y, en últimas, a la reconciliación y a la paz”. CSPPSDF. *Algunos aspectos de la política de tierras*. Noviembre de 2015, Págs. 19-20

<sup>225</sup> Las autoridades del Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas, afirma la CSPPSDF, deben realizar actuaciones no sólo que posibiliten la eficacia de la restitución jurídica y material, “sino que incorpore a su vez el imperativo de prestar una atención integral a los segundos ocupantes, en el marco del cumplimiento de las obligaciones del Estado frente a este asunto y que se consagran de forma expresa en diferentes instrumentos internacionales de derechos humanos y de derecho internacional humanitario” CSPPSDF. *Algunos aspectos de la política de tierras*. Noviembre de 2015, Pág. 21.

<sup>226</sup> Vale la pena recordar que, de acuerdo con este mandato, “las autoridades judiciales y administrativas competentes deberán ajustar sus actuaciones al objeto primordial de conseguir la reconciliación y la paz duradera y estable” (art. 9 L. 1448/11. Énfasis agregado).

<sup>227</sup> Artículo 91 L.1448 de 2011. A su vez, el artículo 102 establece que: “el juez mantendrá la competencia sobre el proceso para dictar todas aquellas medidas que, según fuera el caso, garanticen el uso, goce y libre disposición de los bienes por parte de los despojados a quienes les hayan sido restituidos y formalizados predios, y la seguridad para sus vidas, su integridad personal, y la de sus familias”.

de restitución han reconocido, cuando es procedente, la calidad de segundos ocupantes y, con ello, han ordenado las respectivas medidas de asistencia y atención (acceso a tierras, vivienda o generación ingresos, según el caso y el nivel de necesidad).<sup>228</sup> En otras situaciones, por el contrario, han preferido hacer una lectura ceñida de la literalidad de la Ley 1448 y, al considerar que los segundos ocupantes no lograron demostrar durante el proceso la buena fe exenta de culpa, declaran la improcedencia de la compensación.<sup>229</sup>

Tal como se recogió en la sentencia C-330 del 2016, la ley 1448 estableció en cabeza del opositor mayores actividades procesales y exigencias sustantivas al interior del proceso de restitución, como expresión del trato preferente y favorable que el legislador dispuso a favor de los intereses del solicitante de la acción de restitución. Debido al despojo o abandono de sus predios, el solicitante se instituye así como un sujeto de especial protección constitucional que merece la adopción de acciones afirmativas por parte del Estado.<sup>230</sup> Lo anterior, bajo el entendido de que se presenta una desigualdad procesal entre la víctima que presenta la solicitud de restitución y la parte opositora.<sup>231</sup> Esta situación de desigualdad, según lo entendió esta Corte en la sentencia C-330 del 2016, amerita que la actividad del Estado se vuelque, en términos generales, a favor de la parte solicitante, para efectos de fortalecer su actividad procesal en la definición de la titularidad jurídica del predio que se reclama y, con ello, materializar el derecho fundamental a la restitución.<sup>232</sup>

De manera adicional, no hay que olvidar que el trato preferente y favorable al solicitante se sustenta en que las dinámicas que tuvieron lugar alrededor del despojo y el abandono de tierras en Colombia, presuponen un cuestionamiento de la legalidad y legitimidad de ciertas actuaciones y transacciones jurídicas que rodearon la adquisición de los bienes cuya titularidad se reclama por parte de los solicitantes. Así quedó consagrado en las presunciones de hecho y de derecho definidas en el artículo 77 de la Ley de Víctimas. Las personas que ostentan esos bienes, por lo tanto, deben realizar en principio una actividad procesal significativa, en calidad de *oposidores*, con la finalidad de controvertir tales cuestionamientos y demostrar que su adquisición no fue irregular. Las excepciones a este deber ya fueron precisadas en la sentencia C-330 de 2016.

En última instancia, las presunciones definidas en la Ley de Víctimas exigen a los *oposidores* desvirtuar que las actuaciones y transacciones jurídicas, en virtud

---

<sup>228</sup> Ver, por ejemplo, sentencia con radicado 05-000-3121-002-2013-00018-0. Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal de Antioquia; o sentencia 13244-31-21-002-2013-00020-00. Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena.

<sup>229</sup> Unidad de Tierras y ACNUR. Mesa de trabajo. Op.cit.

<sup>230</sup> “La víctima del despojo o abandono forzado es quien por su condición de vulnerabilidad generada por las transgresiones masivas, continuas y sistemáticas tiene un trato preferencial en el proceso de restitución de bienes”. Corte Constitucional. Sentencia C-795 de 2014 (M.P. Jorge Iván Palacio).

<sup>231</sup> “Para la Corte las víctimas del despojo o abandono forzado no pueden equipararse a una de las partes propias del proceso civil ordinario, ni tampoco a los terceros de buena fe exenta de culpa que reciben un trato independiente en el procedimiento especial de restitución”. Corte Constitucional. Sentencia C-795 de 2014 (M.P. Jorge Iván Palacio).

<sup>232</sup> El legislador debe “propender por la adopción de acciones afirmativas hacia las víctimas del desplazamiento forzado que fortalezcan su derecho fundamental a la restitución efectiva del predio o bienes, [y debe] brindar un trato preferente y favorable a las víctimas, dada su calidad de sujetos de especial protección constitucional y como parte más vulnerable en la relación jurídica procesal respecto de los opositores”. Corte Constitucional. Sentencia C-795 de 2014 (M.P. Jorge Iván Palacio).

de las cuales adquirieron los bienes sobre los cuales defienden su propiedad, posesión u ocupación, no hicieron parte ni tuvieron que ver con los hechos que dieron lugar al despojo o al abandono forzado. Bajo una perspectiva subjetiva, esto quiere decir que tales presunciones les exigen a los opositores desvirtuar que no fueron victimarios ni partícipes de la cadena de despojo y abandono.<sup>233</sup> De ahí la gran actividad procesal que se les exige en términos generales, no sólo para acreditar la titularidad legítima del predio, sino también para, en caso de perder en el juicio, probar que obraron con buena fe *exenta de culpa* para así poder optar por una compensación.<sup>234</sup> Así lo entendió recientemente esta Corte cuando sostuvo que: “la expresión ‘exenta de culpa’ contenida en los artículos 88, 91, 98 y 105 de la Ley de víctimas y restitución de tierras es un elemento relevante del diseño institucional del proceso, que obedece a fines legítimos e imperiosos: proteger los derechos fundamentales de las víctimas en materia de restitución de tierras, revertir el despojo y desenmascarar las estrategias legales e ilegales que se articularon en el contexto del conflicto armado interno para producirlo.”<sup>235</sup>

Así las cosas, salvo la excepción contemplada en el art. 78 de la Ley 1448 de 2011,<sup>236</sup> la *litis* que se entabla en el proceso de restitución se articula alrededor de la oposición víctima (solicitante) vs. presunto victimario (opositor). La articulación de la controversia en estos términos es adecuada en muchos casos y en amplias regiones del país. Así lo decidió el legislador al definir las presunciones del artículo 77, dando un paso trascendental para esclarecer los hechos que dieron lugar al despojo, y para adoptar mecanismos ágiles y garantistas a favor de las víctimas de esos hechos.<sup>237</sup>

Sin perjuicio de lo anterior, la comprensión de la *litis* en estos términos ha traído consigo dos problemáticas que se han hecho evidentes en la aplicación de la

---

<sup>233</sup> De acuerdo con la exposición de motivos del proyecto de Ley 107 de 2010 de la Cámara, “en este capítulo [restitución de tierras], se desarrollan políticas que permitan romper con la cadena de testaferrato que se apoderó de los predios de campesinos desplazados y restituirles la tierra despojada (...) el despojo no fue al azar, ni enfrentó a ciudadanos con iguales recursos de poder, sino que fue la aplicación de estrategias deliberadas de grupos armados predatorios, en regiones determinadas, donde ejercieron el control del territorio durante casi dos décadas y colapsaron masivamente los derechos de las víctimas (...) Aún más, los grupos armados capturaron el control de autoridades locales e instancias administrativas que contribuyeron a legalizar despojos de tierras (...) la verdadera causa generalizada del despojo fue la aplicación organizada de la fuerza para desplazar a la población por parte de la fuerza insurgente y quedarse consecuentemente con sus tierras”. Gaceta del Congreso n° 865 del 4/11/2010.

<sup>234</sup> “Retomando el tema de los terceros de buena fe, se entra en la duda de que siendo vox populi que en esas regiones había ocurrido desplazamientos y despojos a mano armada, la buena fe realmente exista por lo que no pueden prevalecer sus títulos sobre la restitución de los derechos perdidos por violencia (...) Es muy difícil presumir buena fe en las circunstancias predominantes en las regiones de desplazamiento. Resulta contrario al principio de buena fe comprar tierras muy baratas a una población que huye bajo el impacto del terror, o a sus usurpadores”. Gaceta del Congreso n° 865 del 4/11/2010.

<sup>235</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-330 de 2016 (M.P. María Victoria Calle).

<sup>236</sup> “Bastará con la prueba sumaria de la propiedad, posesión u ocupación y el reconocimiento como desplazado en el proceso judicial, para trasladar la carga de la prueba al demandante, o a quienes se opongan a la pretensión de la víctima en el curso del proceso de restitución, salvo que éstos hayan sido reconocidos desplazados o despojados del mismo predio”. Énfasis agregado.

<sup>237</sup> “La responsabilidad y tarea del Estado es establecer con precisión los lugares donde causaron impacto social los hechos de violencia que ocasionaron el abandono de las tierras y determinar a quiénes pertenecían, para que el propio Estado acuda ante la justicia en favor de las víctimas y se cancelen los derechos posteriores al despojo en las regiones donde ocurrieron, sin que valgan sus apariencias de legalidad // Probada la violencia en la región del despojo, la justicia debe aplicar las presunciones a favor de las víctimas para proteger definitivamente sus derechos y agotar la eficacia de los recursos legales de los actuales tenedores”. Gaceta del Congreso n° 865 del 4/11/2010.

Ley 1448 de 2011: (a) se invisibiliza la situación de una categoría de personas vulnerables, algunas de ellas también víctimas, que excede tal oposición, esto es, *los segundos ocupantes*; y (b) no todo opositor se encuentra en una condición de superioridad procesal ni es un presunto victimario. Por el contrario, se ha encontrado que personas vulnerables, e incluso, víctimas, también son opositores y, en consecuencia, se encuentran en una verdadera situación de desigualdad procesal frente al solicitante.<sup>238</sup>

(a) Frente a la primera problemática, siguiendo con los derroteros definidos en la sentencia C-330 del 2016, es preciso hacer una *distinción analítica* entre la categoría de los *segundos ocupantes* y aquella de los *opositores*, debido a que, a nivel procesal, ambas categorías tienden a confundirse y, con ello, se invisibiliza la situación de los primeros. Una vez realizada esta aclaración analítica, es procedente analizar la manera en la que a nivel procesal ambos conceptos se confunden.

La distinción es la siguiente: no todo segundo ocupante es opositor, así como no todo opositor es segundo ocupante. En estricto sentido, una persona puede ejercer su derecho de oposición a la acción de restitución sin que esté ocupando el predio sobre el cual gira el litigio. A su vez, una persona o familia que se encuentre habitando o explotando el predio objeto de la *litis*, puede no instituirse como un opositor dentro del proceso sino que, por el contrario, puede reconocer los derechos del solicitante, tal como ha informado la Unidad de Tierras a esta Corporación.<sup>239</sup> También es posible que sobre un predio puedan concurrir las pretensiones de los opositores y la presencia de segundos ocupantes, distintos unos de otros.

La diferencia fundamental entre ambas categorías, radica, así, en que el *opositor* reivindica la titularidad del bien objeto de restitución y lo disputa con el solicitante durante el proceso; la categoría del *segundo ocupante*, por su parte, denota la situación fáctica y jurídica de quien habita o deriva del bien objeto de la *litis*, sus medios de subsistencia. Claramente en un caso concreto se pueden reunir ambas categorías, es decir, que el opositor sea él mismo un segundo ocupante, pero esto no quiere decir que haya que perder de vista su diferenciación, por la siguiente razón: la definición de los criterios, los procedimientos y las medidas de **asistencia y atención** a favor de los segundos ocupantes es, analítica y jurídicamente, independiente de la controversia acerca de la definición de la titularidad jurídica del predio, es decir, de su calidad de *opositor*.

Ya sea como población que también es desplazada por la violencia o como trabajadores agrarios y/o pobladores rurales que carecen de tierra, a los segundos ocupantes les asisten una serie de garantías de las que gozan en tanto ciudadanos colombianos. Entre ellas, tienen derecho, en casos de desalojo, a no enfrentarse a la falta de acceso a los medios apropiados para garantizar su subsistencia. De acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación, estos medios incluyen, no sólo acciones de respuestas inmediatas mientras se realiza

---

<sup>238</sup> Unidad de Tierras y ACNUR. Mesa de trabajo. Op.cit.

<sup>239</sup> Unidad de Tierras y ACNUR. Mesa de trabajo. Op.cit.

el desalojo, sino también, de manera prioritaria y debido a la pérdida de la relación con el predio, medidas de asistencia y atención relacionadas con el acceso a tierras, vivienda y medios económicos de subsistencia. Lo anterior, en el marco del artículo 51 de la Constitución Política, el artículo 11, párrafo 1, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, bajo las directrices del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU vertidas en su Observación General No. 7.<sup>240</sup>

Esta es, precisamente, la situación que enfrentan *los segundos ocupantes* cuando pierden su relación con el predio, como consecuencia de la sentencia de restitución, de acuerdo con los Principios Pinheiro (17.3.) “Ocupantes Secundarios. En los casos en que el desalojo de los ocupantes secundarios sea justificable e inevitable, los Estados deben adoptar medidas positivas para proteger a aquellos *que no dispongan de medios* para acceder a otra vivienda adecuada cuando deben abandonar la que ocupan en ese momento, con el fin de que no se queden sin hogar y de que su derecho a una vivienda adecuada no se vea menoscabado de ningún otro modo. Los Estados deban esforzarse por encontrar y proporcionar viviendas o *tierras alternativas a dichos* ocupantes, incluso de forma temporal, con el fin de facilitar la restitución oportuna de las viviendas, las tierras y el patrimonio de los refugiados y desplazados” (énfasis agregado).<sup>241</sup> No hay que olvidar que los Principios Pinheiro han sido incorporados por esta Corporación en diversas providencias al bloque de constitucionalidad en sentido *lato*<sup>242</sup> y, en consecuencia, “sirven de guía para la interpretación de los derechos fundamentales afectados por la situación de desplazamiento”.<sup>243</sup>

A su vez, esta Corporación ha considerado que los trabajadores agrarios y/o pobladores rurales tienen un acceso preferente a la propiedad rural en virtud de los artículos 58 y 64 C.P., que consagra la función social de la propiedad: “la función social que tiene la propiedad, y en especial la rural, obliga a que su

---

<sup>240</sup>“En cuanto a las medidas de desalojos forzosos frente a población vulnerable, en estado de debilidad manifiesta, sujetos de especial protección o víctimas de desplazamiento forzado, esta Corporación ha protegido en muchos casos los derechos de esta población. En estas decisiones, la Corte ha consignado importantes consideraciones sobre los desalojos forzosos a la luz del artículo 51 Superior, la jurisprudencia constitucional sobre las obligaciones del Estado para asegurar el derecho a la vivienda digna de las personas en situación de vulnerabilidad o debilidad manifiesta, o sujetos de especial protección constitucional, la relación entre los desalojos forzosos y el derecho humano a la vivienda adecuada establecido en el artículo 11, párrafo 1, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, bajo las directrices del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU vertidas en su Observación General No. 7 (En adelante, OG 7 del Comité DESC). En armonía con lo anterior, esta Corporación ha decidido proteger a esa población reconociendo la improcedencia de suspender la orden de desalojo, dada la necesidad del mismo, atendiendo situaciones especiales de riesgo para la población vulnerable, pero ordenando simultáneamente a las autoridades competentes, la garantía del derecho a la vivienda digna, a través de asegurar albergues transitorios acordes con la dignidad humana que constituyan una solución temporal, mediante la reubicación de la población, y la consolidación de soluciones duraderas y permanentes al problema de la vivienda digna para esta población”. Corte Constitucional. Sentencia C-715 de 2012 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

<sup>241</sup> *Principios sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio*.

<sup>242</sup> “Los Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas, hacen parte del Bloque de constitucionalidad en sentido lato, en tanto son desarrollos adoptados por la doctrina internacional, del derecho fundamental a la reparación integral por el daño causado (C.P. art. 93.2)”. Corte Constitucional. Sentencia T-821 de 2007 (M.P. Catalina Botero Marino). Reiterada por las Sentencias T-076 de 2011 y C-715 de 2012 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

<sup>243</sup> “Estos principios definen una serie de estándares y obligaciones en cabeza del Estado para hacer frente a la situación de abandono o despojo de tierras que afecta a la población desplazada”. Sentencia T-821 de 2007 (M.P. Catalina Botero Marino).

tenencia y explotación siempre esté orientada hacia el bienestar de la comunidad; por ello, en materia de acceso a la propiedad se ha *privilegiado* a los trabajadores agrarios no sólo con el objeto de facilitarles la adquisición de la tierra, sino con el ánimo de procurarles un mejor nivel de vida y de estimular el desarrollo agropecuario y por consiguiente el económico y social del país”.<sup>244</sup>

Este acceso preferente a la propiedad rural que la Constitución Política le otorga al trabajador del campo y/o poblador rural se sustenta, precisamente, en la condición de vulnerabilidad que históricamente los ha caracterizado, y en la consecuente necesidad “de establecer una igualdad no sólo jurídica sino económica, social y cultural, partiendo del supuesto de que la intervención del Estado busca mejorar las condiciones de vida de una comunidad tradicionalmente condenada a la miseria y la marginación social.”<sup>245</sup> Con ello se impone, como contracara, la restricción de *acumular* terrenos baldíos si las extensiones exceden los límites máximos para la titulación o adjudicación. Esta restricción incluye la prohibición de aportar la propiedad de las tierras que ya fueron adjudicadas como baldíos a “sociedades o comunidades de cualquier índole, si con ellas dichas sociedades o comunidades consolidan la propiedad sobre tales terrenos en superficies que excedan a la fijada para la Unidad Agrícola Familiar” (Ley 160 de 1994, artículo 72.)

Por lo tanto, es claro que la función social de la propiedad (arts. 58 y 64 C.P.) presupone un mandato de *distribución* de la propiedad rural a favor de quienes carecen de ella, atendiendo a la necesidad de adoptar medidas de igualdad material, que permitan superar la situación de vulnerabilidad acentuada que afecta a los trabajadores agrarios y/o pobladores rurales. En esa medida, en virtud del artículo 64 superior, esta Corte ha reiterado que el acceso progresivo y preferente a la propiedad de la tierra también incluye el acceso a bienes y servicios complementarios que les permitan a esas personas mejorar sus condiciones de vida y realizar un proyecto de vida digno, dada su especial condición de vulnerabilidad. Entre otros bienes y servicios, el artículo 64 contempla: educación, salud, vivienda, crédito, comercialización de productos, asistencia técnica y empresarial: “esto quiere decir que el derecho de acceder a la propiedad implica no sólo la activación de derechos reales y personales que deben ser protegidos, sino también la imposición de mandatos que vinculen a las autoridades públicas en el diseño e implementación de estrategias normativas y fácticas para estimular, fomentar e impulsar dicho acceso a la tierra, pero además la permanencia del campesino en ella, su explotación, su participación en la producción de riqueza y en los beneficios del desarrollo”.<sup>246</sup>

El mandato de *distribución* de la propiedad rural beneficia a los *segundos ocupantes* en la medida en la que se trate de trabajadores agrarios y/o pobladores rurales que se encuentran en una condición de vulnerabilidad acentuada y que carecen del acceso a la misma. En estos casos, cuando *los segundos ocupantes* pierden su relación con el predio como consecuencia de la sentencia de restitución, se refuerzan tanto su derecho al acceso progresivo y preferente a la

---

<sup>244</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-536 de 1997 (M.P. Antonio Barrera Carbonell).

<sup>245</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-006 de 2002. (M.P. Clara Inés Vargas).

<sup>246</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-644 de 2012 (M.P. Adriana Guillén).



propiedad rural -junto con los derechos conexos-, como los respectivos mandatos que vinculan a las autoridades públicas en el diseño e implementación de estrategias normativas y fácticas para impulsar la permanencia del campesino en ella, al igual que su explotación y su participación en la producción de riqueza.

Los mínimos prestacionales anteriormente enunciados son las garantías de las que serían titulares los segundos ocupantes, dada su condición de vulnerabilidad acentuada, ya sea porque son personas también desplazadas por la violencia o trabajadores agrarios y/o pobladores rurales que carecen del acceso a la tierra. Se trata, en consecuencia, de la garantía de los derechos de los que son titulares en tanto *ciudadanos* que gozan de una protección constitucional reforzada, los cuales deben garantizarse con independencia de la controversia y el esclarecimiento de la titularidad jurídica del predio restituido. Para garantizar estos derechos, por el contrario, es preciso atender a la relación específica que el segundo ocupante guarda con el predio restituido, ya sea habitándolo o derivando del mismo sus medios de subsistencia, y a las necesidades insatisfechas que se pueden ver involucradas con su pérdida. La “relación” segundo ocupante-predio restituido-necesidades insatisfechas es, por lo tanto, el resorte que debe guiar las decisiones de los jueces de restitución para definir las medidas de **asistencia y atención** que pueden ser adecuadas para proteger a esa población. Se trata, como sostuvo la Sala Plena en la sentencia C-330 de 2016, de un análisis distinto al de la acreditación de la buena fe exenta de culpa para acceder a la **compensación**.<sup>247</sup>

En consecuencia, las conclusiones a las que llegue el juez de restitución acerca de la *litis*, es decir, si se controvirtieron o no las presunciones, si se probó o no la buena fe exenta de culpa para acceder a la **compensación**, etc..., no deben extenderse ni transmutarse con las **medidas de asistencia y atención** (vivienda, tierra y generación de ingresos) que puedan requerir los segundos ocupantes como consecuencia de la pérdida de su relación con el predio que es restituido. La adopción de estas medidas, a diferencia de la compensación económica -cuyo monto depende de alguna manera del valor del predio restituido-, debe definirse a partir de un análisis casuístico que evalúe las medidas de asistencia y atención que son adecuadas y proporcionales para suplir las respectivas necesidades insatisfechas en materia socio económica que puede provocar una sentencia de restitución.

En última instancia, el esclarecimiento de la situación jurídica del predio, para efectos de garantizar el derecho a la restitución de una persona que se vio privada del mismo de manera irregular, con la respectiva actuación y cargas procesales que tiene a su favor, es un análisis que responde a una controversia

---

<sup>247</sup> Vale la pena reiterar lo siguiente: “La consecuencia jurídica que establece la ley de tierras en relación con la buena fe exenta de culpa es la posibilidad de acceder, o no, a la compensación económica // La Ley de víctimas y restitución de tierras, en los artículos demandados, no se refiere a medidas distintas a esta compensación, de manera que no ordena ni prohíbe que los opositores, *sin importar su relación con el predio objeto de restitución*, puedan beneficiarse de las políticas públicas para la población vulnerable, si cumplen las condiciones para ello” (énfasis agregado). Corte Constitucional. Sentencia C-330 de 2016. (M.P. María Victoria Calle). Es precisamente esta “**relación**” de los segundos ocupantes con el predio restituido la que llama la atención de la Sala Especial en esta oportunidad.

jurídica, cuyo desenlace no puede traducirse en la invisibilización y desatención de otras personas de protección constitucional reforzada, tales como los campesinos vulnerables y la población desplazada, que están habitando o derivando su subsistencia del predio que se ordena en restitución. No hay que olvidar que son las mismas dinámicas de los conflictos armados las que, en muchas ocasiones, determinan y fuerzan a la población desplazada y campesina vulnerable a la ocupación de los territorios que previamente habían sido despojados o abandonados.<sup>248</sup>

Una vez realizada esta precisión y definido el respectivo conjunto de derechos de los que pueden gozar los segundos ocupantes, en abstracto, ahora es importante profundizar en la manera como ambos conceptos se articulan, en concreto, en la práctica de los Jueces Especializados de Restitución de Tierras.

En la etapa judicial de los procesos de restitución la distinción entre *segundos ocupantes* y *opositores* desaparece, toda vez que *los segundos ocupantes son integrados al proceso en calidad de opositores*,<sup>249</sup> y con ello, se subsumen y confunden ambas categorías. En efecto, el examen en la etapa judicial gira alrededor de la titularidad jurídica sobre el predio objeto de la *litis* y, en consecuencia, recae sobre los *segundos ocupantes* toda la carga procesal y probatoria, como si en ellos se encarnaran los presupuestos que llevaron al legislador, acertadamente, a establecer una fuerte carga procesal en cabeza de los *opositores*, esto es, ser la parte procesalmente fuerte y/o tratarse de posibles victimarios. Como consecuencia de esta confusión, a los *segundos ocupantes* se les está exigiendo acreditar la buena fe *exenta de culpa* para acceder a una compensación, haciendo que el acceso a las medidas de subsistencia que demandan dependa del desenlace de la controversia jurídica acerca de la titularidad del predio, y no de la situación de indigencia y vulneración de otros derechos a la que pueden verse abocados al perder su relación con el predio solicitado en restitución.

En esa medida, al interior del proceso de restitución se ignora el análisis sobre *la calidad* de los segundos ocupantes, esto es, si se trata de población vulnerable –i.e. campesinos o personas también desplazadas por la violencia- que habita o deriva su sustento del predio objeto de la controversia, que no participó voluntariamente ni tuvo que ver con los hechos que dieron lugar al despojo o al abandono forzado. Junto con esta omisión, se pasa por alto el examen de su acceso a los medios apropiados para garantizar su subsistencia, en caso de perder la relación jurídica y fáctica que guardaban con el predio, con ocasión de la sentencia de restitución. Del mismo modo, se pasa por alto que muchos

---

<sup>248</sup> “Es importante tener en cuenta que, si bien la ocupación secundaria de una vivienda puede ser consecuencia del desalojo forzoso de sus residentes y del saqueo por violadores de Derechos Humanos, que luego procedan a instalarse allí, lo más frecuente es que los ocupantes secundarios sean desplazados internos. Puede que ellos mismos se hayan visto obligados a huir del conflicto, dejando atrás sus propios hogares y comunidades. En muchos casos, las mismas fuerzas que causaron el desplazamiento inicial imponen, promueven o facilitan la ocupación secundaria, dejando poca o ninguna opción a los ocupantes secundarios aparte de trasladarse allí. A menudo, por tanto, las personas que ocupan los hogares de los refugiados y de las personas desplazadas actúan de buena fe”. Manual sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de Refugiados y Personas Desplazadas. Aplicación de los “Principios Pinheiro”. Marzo 2007. Pág. 79.

En la misma dirección, Cf. Unidad de Tierras y ACNUR. Mesa de trabajo. Op.cit.

<sup>249</sup>Ley 1448 de 2011. Artículo 76, inciso 4.

segundos ocupantes son desplazados internos, obligados a huir del conflicto y a trasladarse forzosamente a las zonas abandonadas y/o despojadas.

En síntesis, es acertado que, para efectos de garantizar los derechos de la parte solicitante en la controversia que trata acerca de la titularidad del bien del cual fue despojada, se exija al opositor en principio, y salvo las excepciones contempladas en la sentencia C-330 de 2016, mayores cargas probatorias y exigencias sustantivas más elevadas, como ocurre con la acreditación de la buena fe *exenta de culpa* para acceder a la **compensación**.

Pero este no es el análisis que debe realizarse para definir si un segundo ocupante, que no está controvirtiendo la titularidad del bien objeto de restitución, ni amenazando con afectar los derechos de la parte solicitante, tiene derecho a las medidas de **asistencia y atención** (tierras, vivienda generación de ingreso) que son necesarias para enfrentar la situación de vulnerabilidad que va a provocar la sentencia que restituye el predio.

Para esta evaluación, distinta del análisis que se tiene que realizar para determinar la procedencia de la **compensación**, tal como se ha expuesto de manera reiterada y se deriva de la sentencia C-330 de 2016, no hace falta exigir la buena fe exenta de culpa.<sup>250</sup> Basta determinar, por el contrario, (i) si los segundos ocupantes participaron o no voluntariamente en los hechos que dieron lugar al despojo o al abandono forzado; (ii) la relación jurídica y fáctica que guardan con el predio (es preciso establecer si habitan o derivan del bien sus medios de subsistencia); y (iii) las medidas que son adecuadas y proporcionales para enfrentar la situación de vulnerabilidad que surge de la pérdida del predio restituido, en materia de las garantías del acceso, temporal y permanente, a vivienda, tierras y generación de ingresos.

No hay que olvidar que el segundo paso del análisis (ii), el que establece la relación jurídica y fáctica que los segundos ocupantes guardan con el predio, es fundamental en la medida en la que es necesario que estas personas habiten el predio o deriven del mismo sus medios de subsistencia, para acceder a las medidas de asistencia y atención que son necesarias para contrarrestar la situación de vulnerabilidad que se ocasiona para estas personas con la sentencia de restitución. En estos casos, cuando pierden su relación con el predio como consecuencia de la sentencia, se refuerza su derecho al acceso preferente y progresivo a la tierra, junto con los demás derechos conexos (vivienda, generación de ingresos), en tanto trabajadores agrarios y/o pobladores rurales que enfrentan situaciones acentuadas de vulnerabilidad, o han sido también desplazados por la violencia. Lo anterior de acuerdo con el mandato de **distribución** de la propiedad rural recogida en los artículos 58 y 64 C.P.

(b) Una situación distinta surge cuando el segundo ocupante también es opositor, reclaman la titularidad del bien y, de manera subsidiaria, que se reconozca una compensación económica proporcional al valor del predio. Como se explicó, en estos escenarios el *opositor* puede ser también población

---

<sup>250</sup> Ver supra. Nota al pie. 250.

vulnerable, esto es, campesinos pobres y/o personas desplazadas por la violencia, en este último caso, de un predio distinto al que es objeto de controversia. Este es la hipótesis que abordó la Sala Plena cuando estableció que es preciso que los jueces de restitución realicen una interpretación flexible, o inapliquen de forma excepcional, el requisito de buena fe exenta de culpa para acceder a la **compensación**. Lo anterior, cuando están frente a *opositores/segundos ocupantes* con determinadas características.

Ciertamente, la implementación del proceso de restitución ha puesto en evidencia que el *opositor* no necesariamente se encuentra en una condición de superioridad procesal ni es un presunto despojador, a pesar de lo cual también está reivindicando la titularidad jurídica del bien objeto de restitución y, de manera subsidiaria, la compensación económica. En esa medida, ha quedado en evidencia que, en determinadas ocasiones, se presenta cierta horizontalidad entre el solicitante y el opositor, por ser ambos víctimas de la violencia o porque el opositor es una persona de escasos recursos que se encuentra en una situación de vulnerabilidad, tal como ya ha reconocido esta Corporación.<sup>251</sup> A pesar de esta horizontalidad, el opositor se encuentra en una verdadera situación de desigualdad procesal frente al solicitante, no sólo porque no cuenta con el apoyo de la Unidad de Tierras durante el proceso, sino por las presunciones en su contra y la inversión de la carga de la prueba.<sup>252</sup>

Frente a las cargas procesales adicionales que están enfrentando los opositores, en la sentencia C-330 de 2016 se estableció que esta desigualdad procesal debe ser asumida por los jueces de tierras a partir de su papel de directores del proceso, con el apoyo de la Defensoría del Pueblo.<sup>253</sup> En efecto, como lo que está en juego es la definición de la titularidad jurídica del bien, la solución debe girar alrededor de fortalecer el acompañamiento y apoyo jurídico al opositor dentro del proceso.

Sin embargo, la conclusión a la que se llegue acerca de la procedencia de la **compensación económica** a favor del opositor, no debe ser un impedimento para establecer las medidas de **asistencia y atención** que sean adecuadas y proporcionales para enfrentar la pérdida del bien restituido, dependiendo del tipo de relación que guarde con el mismo. En la sentencia C-330 de 2016 la Sala Plena reconoció que la entrega de la compensación no debe confundirse con las medidas de asistencia y atención, y que las autoridades no pueden asumir que

---

<sup>251</sup> “Dentro de los terceros de buena fe exenta de culpa pueden existir sujetos de especial protección constitucional, que además pueden ameritar medidas de protección transitorias (...) quienes deben resultar protegidos en sus derechos”. Corte Constitucional. Sentencia C-795 de 2014 (M.P. Jorge Iván Palacio).

<sup>252</sup> “A pesar de que la Defensoría del Pueblo ha empezado a adelantar algunas acciones para prestar asesoría y acompañamiento jurídico a opositores, para fortalecer así su acceso a la justicia, más aun cuando, en ocasiones, el opositor dentro del proceso de restitución, es también víctima del conflicto, tiene condiciones de vulnerabilidad y no ha tenido una relación de causalidad con el despojo o abandono, persisten dificultades para reconocerlos.” CSPPDF. *Algunos aspectos de la política de tierras*. Noviembre de 2015, Pág. 37.

<sup>253</sup> “Tercero. La vulnerabilidad procesal debe ser asumida por los jueces de tierras a partir de su papel de directores del proceso. El apoyo de la Defensoría del Pueblo y la facultad de decretar pruebas de oficio, **siempre que existan suficientes elementos que permitan suponer que estas son necesarias para alcanzar la verdad real** y dar prevalencia al derecho sustancial, son un presupuesto del acceso a la administración de justicia. // Los jueces de tierras deben tomar en consideración la situación de hecho de los opositores dentro del proceso de restitución de tierras para asegurar el acceso a la administración de justicia. Esta obligación es independiente de qué tipo de segundo ocupante se encuentra en el trámite”. Corte Constitucional. Sentencia C-330 de 2016. (M.P. María Victoria Calle).

la entrega de la primera garantiza las necesidades insatisfechas que conciernen a estas últimas medidas.<sup>254</sup>

Por lo tanto, hay que mantener siempre presente que el esclarecimiento de la situación jurídica del predio, es un análisis que responde a una controversia jurídica cuyo desenlace no puede traducirse en la invisibilización y desatención de las personas de protección constitucional reforzada que: están habitando o derivando su subsistencia del predio que se ordena en restitución; que no participaron voluntariamente ni tuvieron que ver con la cadena de despojo y que, no obstante, la sentencia de restitución los puede exponer a condiciones de vulnerabilidad acentuadas.

(iv) Finalmente, la aplicación de los principios de progresividad y gradualidad no puede traducirse en que el porcentaje elevado de personas que han interpuesto la solicitud de restitución, se enfrente a una situación de *desprotección* en relación con los predios que se encuentran en las zonas que todavía están a la espera de ser micro focalizadas. Esta situación de desprotección está ocurriendo debido a la falta de articulación entre las rutas de protección de predios individual y colectiva desarrolladas a partir de la Ley 387 de 1997, y el proceso de focalización de la política de restitución de tierras establecido en la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios, de una parte y; de la otra, como consecuencia de los rezagos y retrocesos que se han presentado en materia de protección de predios y territorios abandonados y/o despojados, como se explicará en el sub-acápite de *Protección de tierras*.

Estas personas, por el contrario, deben tener un acceso oportuno y articulado a las medidas de protección contempladas en la Ley 387 de 1997 y sus Decretos reglamentarios, por las siguientes razones:

(a) Tanto el Gobierno Nacional como los Organismos de Control coinciden en que hay un alto porcentaje (65%) de solicitudes que no ha sido atendido en el marco del proceso de restitución de tierras, debido a la falta de condiciones de seguridad y para el retorno que todavía afecta a amplias regiones del país. Más aún, tal como se recogió en el auto 252 de 2015, la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011 (CSyM) advirtió acerca de la persistencia y reproducción de las prácticas y los patrones que dieron lugar al abandono y al despojo, tanto materiales como jurídicos, en las zonas macro focalizadas a la espera de ser micro focalizadas. Esta situación se ve agravada

---

<sup>254</sup> “Las medidas de atención a los segundos ocupantes, distintas de la compensación a la que se refiere la Ley de víctimas y restitución de tierras, deben ser parte de una política comprensiva, adecuada y suficiente (...) La Corte estima necesario extender un exhorto a los órganos políticos para que desarrollen una política integral que encauce adecuadamente los recursos para esas medidas de atención en materia de vivienda, proyectos productivos y de cualquier otra naturaleza que estos estimen necesarias.// Los jueces deben establecer si proceden medidas de atención distintas a la compensación de la ley de víctimas y restitución de tierras para los opositores o no. // De igual manera, los jueces deben analizar la procedencia de la remisión de los opositores a otros programas de atención a población vulnerable por razones económicas, desplazamiento forzado, edad, o cualquier otra, debe ser evaluada por los jueces de tierras.” Corte Constitucional. Sentencia C-330 de 2016. (M.P. María Victoria Calle).

por la alta informalidad en la tenencia de la tierra y afecta especialmente a la población en situación de vulnerabilidad socio-económica. En algunos de estos casos, la mayor cantidad de amenazas y afectaciones a bienes civiles se produce en lugares de concentración de la población desplazada.<sup>255</sup>

Desde otra perspectiva, los Organismos de Control y algunos actores de la sociedad civil informaron que la persistencia de las condiciones de inseguridad en estas zonas macro focalizadas se puede caracterizar de dos maneras distintas. De una parte, atendiendo a los riesgos y transgresiones que han padecido las personas y comunidades que se encuentran en predios ubicados en esas zonas.<sup>256</sup> De la otra, considerando que los riesgos y las afectaciones no sólo recaen sobre los individuos y las comunidades, sino también sobre los territorios que se encuentran en las zonas macro focalizadas, generando también situaciones de abandono o despojo.<sup>257</sup>

La persistencia de los patrones de despojo en las regiones macro focalizadas amerita, por lo tanto, la adopción de medidas de protección sobre esos predios, de carácter individual y colectivo, mientras las zonas en las que se ubican estos predios son micro focalizadas. Sumado a lo anterior, el mismo Gobierno Nacional ha encontrado, en las zonas macro focalizadas, *nuevos patrones de despojo*, distintos de aquellas presunciones definidas en la Ley 1448 de 2011, los cuales, en consecuencia, ameritan la adopción de las medidas contempladas en la Ley 387 de 1997 y sus Decretos reglamentarios.<sup>258</sup>

---

<sup>255</sup> Una descripción detallada de estas situaciones se puede encontrar en el auto 252 de 2015 (M.P. Myriam Ávila Roldán). Págs. 8-11.

<sup>256</sup> De acuerdo con el Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP) y los Organismos de Control, en estas zonas las personas han sufrido asesinatos, amenazas, señalamientos y estigmatizaciones, desplazamientos forzados, desalojos sin apego al marco normativo, destrucción de cultivos, cierre de caminos o fuentes de agua, repoblamiento promovido por Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley, cooptación de líderes comunitarios (mediante amenazas y dinero), creación de organizaciones paralelas y promoción de invasiones por parte de los presuntos despojadores. Las regiones más afectadas del país por esta clase de actos o hechos, son los departamentos de Sucre, Antioquia, Chocó, Córdoba, Bolívar, Cesar y Atlántico, que coinciden, en su mayoría, con zonas macro-focalizadas para la restitución de tierras. En términos cuantitativos: “*el 82% de estos hechos se presentaron en zonas macro-focalizadas: de 110 casos un total de 92 tuvieron lugar en las macro-zonas priorizadas para la restitución de tierras*” Ver: 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. Disponible en: [http://issuu.com/cinepppp/docs/boletin\\_ecos\\_de\\_la\\_restituci\\_n\\_2\\_/0](http://issuu.com/cinepppp/docs/boletin_ecos_de_la_restituci_n_2_/0). Pág. 10.

<sup>257</sup> Entre tales situaciones, se encuentran la “(i) Usurpación de tierras de manera violenta o clandestina por parte de actores armados al margen de la Ley y grandes empresarios para destinarlas a la explotación de recursos naturales como minerales, hidrocarburos, maderas e implementación de megaproyectos como: palma, caña, caucho, construcción de obras de infraestructura, entre otros. (ii) Apropiación ilegal o venta forzada a menores precios, como producto de amenazas, extorsiones o violaciones ocasionadas por parte de narcotraficantes, delincuentes comunes y grupos armados ilegales como la guerrilla y paramilitares. (iii) Ocupación violenta por el apoderamiento territorial (guerrilla, paramilitares, narcotraficantes y delincuencia común), con el fin de dominar recursos naturales, disponer de tierras para el cultivo y procesamiento de productos ilícitos y ejercer el dominio territorial para facilitar rutas de narcotráfico y de armas. (iv) Desarrollo de planes, proyectos y programas sin contar con la debida participación y consenso de las comunidades ocupantes y propietarias. Intervención estatal para contrarrestar presencia de grupos armados ilegales y delincuentes comunes, mediante acciones militares y fumigaciones sobre cultivos ilícitos. Y (v) Repoblamiento en zonas de desplazamientos masivos, promovido por actores armados ilegales y empresas interesadas en adelantar actividades económicas” (numeración por fuera del texto). Ver: Comisión de Seguimiento de los Organismos de Control (CSOC). *Segundo Informe de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (2012-2013)*. Agosto de 2013. Pág. 173-174.

<sup>258</sup> “El Ministerio de Interior encontró, con corte a mayo de 2015, que probablemente se estarían configurando posibles nuevos patrones de despojo en las zonas que aún no han sido microfocalizadas, descritos así: • Antioquia: Municipios de Liborina, Ituango, Buriticá, Sabana Larga, Toledo, San Andrés de Cuerquia, Briceño, Peque - (Otros Municipios ubicados en el cañón del río Cuca). Tipología identificada: Posible ocurrencia de desalojos y/o desplazamientos generados por proyectos de desarrollo. • Guajira - Albania, Hatonuevo y

(b) En tal sentido, es importante reiterar que todavía se mantienen vigentes las disposiciones anteriores a la Ley de Víctimas que consagran la protección y, cuando sea procedente, la formalización de los predios en riesgo de abandono o abandonados, mediante la implementación de la ruta individual y colectiva de protección de predios, que el Gobierno Nacional implementó en desarrollo del artículo 19 de la Ley 387 de 1997.<sup>259</sup> En efecto, la Ley 1448 reconoce la vigencia de las medidas de protección establecidas en la Ley 387 de 1997 y las demás normas que la reglamentan, al igual que la necesidad de articular ambas normativas (Artículos 60, 77 numeral 2 inciso *a*, 91 literal *e* L.1448 de 2011).<sup>260</sup>

(c) La activación de las rutas individual y colectiva responde a un derecho, el de protección, que debe ser satisfecho de manera autónoma e independiente frente al derecho a la reparación.<sup>261</sup> Estas rutas deberán mantenerse activas, y es necesario corregir las falencias que las afectan, hasta tanto los predios que se encuentran en riesgo sean protegidos mediante otros mecanismos, como las medidas cautelares proferidas por los jueces especializados de restitución de tierras. Si bien es cierto que tanto a nivel reglamentario, como en la práctica, la adopción de medidas de protección ha girado de manera preponderante alrededor de casos colectivos, también lo es que la Ley 1448 faculta a los jueces de manera amplia para adoptar medidas cautelares desde el momento en el que reciben la solicitud de restitución (artículo 86. Parágrafo), lo que puede incluir también casos individuales.

---

Barrancas, Uribí, San Juan del Cesar, Fonseca, Dibulla. Tipología identificada: Los proyectos de minería presuntamente vienen afectando el derecho al territorio colectivo, expresado en la contaminación del agua, cambios en las dinámicas territoriales, afectación a la diversidad cultural de los pueblos indígenas. • Nariño - Tumaco, Francisco Pizarro, El Charco, La Tola, Mosquera, Santa Bárbara Iscuandé, Olaya Herrera, Roberto Payan, Magüí Payan, Barbacoas, Ricaurte, Samaniego, Cumbitara, El Rosario, Leiva, La Llanada, Santa Cruz de Guachaves. Tipología identificada: Los lugares de presunto mayor riesgo de despojo y abandono de tierras, se ubicarían en las zonas de frontera con el Ecuador y frontera con los departamentos de Cauca y Putumayo y demás corredores estratégicos para el paso de insumos para el procesamiento y elaboración de cocaína y armas, presencia de cultivos de uso lícito y minería ilegal, ubicados especialmente en la costa pacífica, el piedemonte costero y la zona de cordillera. • Norte de Santander – Cúcuta Villa del Rosario, Puerto Santander, El Zulia Tipología identificada: El presunto despojo de tierras en estos municipios del departamento se presenta por dos causas principales, la escasa presencia estatal en las zonas rurales y por consiguiente la fuerte presencia de grupos armados al margen de la Ley, principalmente BACRIM. // La modalidad general es la amenaza a los propietarios poseedores de la tierra, acompañada en varios de casos del cumplimiento de la misma, es decir, el homicidio del propietario lo cual deriva en el abandono del predio de la familia para salvaguardar su vida originando así también desplazamientos forzados en modalidades unifamiliares”. Gobierno Nacional. *Informe a la Corte Constitucional en respuesta al Auto 252 de 2015*. Julio de 2015. Págs. 15-17.

<sup>259</sup> La definición de los encargados de implementar la ruta individual, se encuentra recogida en los Decretos 3759 de 2009 y 790 de 2012, y su procedimiento se encuentra reglado en el Convenio Interadministrativo de Cooperación No. 155 de 2009 y el Acuerdo 284 de 2012 del INCODER. Por su parte, la ruta colectiva se encuentra regulada en los Decretos 2007 de 2001, 250 de 2005 y 790 de 2010.

<sup>260</sup> La Sala Plena de esta Corporación declaró inexecutable la expresión “*que no contraríen la presente Ley*” contenida en el segundo inciso del artículo 60 de la Ley 1448 de 2011, al poder ser interpretada como derogatoria de la Ley 387 de 1997 y de otras normas previamente existentes en beneficio de la población desplazada. Corte Constitucional. Sentencia C-280 de 2013 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla).

<sup>261</sup> “Mientras el RUPTA se encarga de realizar acciones de prevención y protección a las personas que han sido víctimas a causa de la violencia y se han visto obligadas a abandonar sus inmuebles por estas circunstancias, por otro lado, la naturaleza y objetivos de la Unidad de Restitución de Tierras, se centran en la gestión de restitución de tierras para que sea la Rama Judicial quien decida sobre la procedencia de tal derecho, como medida preferente de reparación a las víctimas del conflicto armado”. UARIV. Op.cit. *Informe del Gobierno Nacional sobre el Auto 094 De 2015 – Respuestas a las órdenes primera, segunda, tercera y cuarta, presentado en mayo de 2015*. Pág. 18.

(d) No obstante la autonomía e independencia entre el derecho a la protección de los predios y el derecho a la reparación, en algunos casos la garantía del primero puede *complementar y agilizar* la satisfacción del segundo.<sup>262</sup> En efecto, la Ley 1448 de 2011 contempla una serie de presunciones en relación con los predios inscritos en el RTDAF que incluye la activación de las rutas individual y colectiva de protección como una presunción legal de haber sido despojado.<sup>263</sup> A su vez, el artículo 91 establece la potestad de los jueces especializados de restitución de tierras de ordenar la protección establecida en la Ley 387 de 1997.<sup>264</sup> Así ha sido concebido por el mismo Gobierno Nacional.<sup>265</sup>

(e) Tal como se recogió en el auto 094 de 2015, en distintos documentos el Gobierno Nacional ha sostenido que la inscripción de los predios abandonados en el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados (RUPTA), no busca únicamente impedir cualquier acción de enajenación o transferencia del inmueble que se adelante en contra de la voluntad del titular que ostenta sus respectivos derechos sobre el bien. Más aún, se trata de un primer paso con miras a “garantizar los derechos que pueda llegar a tener una persona en situación de desplazamiento como poseedor u ocupante, para que a futuro puedan formalizar la propiedad de los predios”.<sup>266</sup>

En efecto, el Gobierno afirmó que “el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER) adelanta acciones para la dotación de tierras y titulación de baldíos, formalizando la propiedad de familias retornadas o reubicadas, que son registradas con medidas de protección colectiva inscritas en RUPTA”.<sup>267</sup> Lo anterior, bajo el entendido de que estas medidas *administrativas* son alternativas al proceso *mixto* administrativo-judicial de restitución de tierras instaurado mediante la Ley 1448 de 2011,<sup>268</sup> que atienden a un sector de la población que

---

<sup>262</sup> En la sentencia T-565 de 2011 (M.P. Humberto Sierra Porto), la Corte Constitucional reiteró que: “ese marco normativo [protección de predios] persigue en esencia, el resguardo de la tierra y el patrimonio de la población desplazada, cuya finalidad se orienta a prevenir el desplazamiento, desincentivar ese nefasto fenómeno violatorio de los Derechos Humanos y, asegurar las condiciones propicias para el retorno y reparación de las víctimas. En otros términos, la estructuración del sistema de protección patrimonial y de tierras de los desplazados, tiene como principal propósito impedir que se concrete el despojo, que se prive de forma viciosa la tierra o los inmuebles de esa población afectada o en riesgo de serlo, así como asegurar las condiciones favorables para el retorno y reparación de las víctimas”.

<sup>263</sup> Artículo 77, numeral 2, inciso (a), “en aquellos inmuebles en donde se haya solicitado las medidas de protección individual y colectivas relacionadas en la Ley 387 de 1997” se presume “que hay ausencia de consentimiento o de causa lícita en los contratos de compraventa y demás actos jurídicos mediante los cuales se transfiera o se prometa transferir un derecho real, la posesión o la ocupación sobre inmuebles”.

<sup>264</sup> “Contenido del Fallo. La sentencia deberá referirse a los siguientes aspectos: (...) e. Las órdenes para que los inmuebles restituidos queden protegidos en los términos de la Ley 387 de 1997, siempre y cuando los sujetos a quienes se les restituya el bien estén de acuerdo con que se profiera dicha orden de protección”.

<sup>265</sup> “El RUPTA se constituye en insumo para el RTDAF que está a cargo de la Unidad de Restitución de Tierras, pues dicho registro [RUPTA] se cuenta (i) como elemento probatorio al inicio de la micro focalización de zonas; y (ii) como componente esencial al momento de la toma de la decisión judicial por parte de los jueces de restitución de tierras, para soportar y motivar las sentencias de los procesos que se llevan en curso bajo la Ley 1448 de 2011”. UARIV. Op.cit. *Informe del Gobierno Nacional sobre el Auto 094 De 2015 – Respuestas a las órdenes primera, segunda, tercera y cuarta, presentado en mayo de 2015*. Pág. 18.

<sup>266</sup> UARIV. *Informe Integrado del Gobierno Nacional en respuesta del auto 11 de marzo de 2014. Informes radicados el 22 de abril y el 08 de agosto de 2014*. Bogotá. Pág. 233.

<sup>267</sup> 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 de 2014, 256 y 362 de 2014*. Bogotá. Pág. 190.

<sup>268</sup> La Unidad de Víctimas distingue que “el proceso reconstitutivo se desarrolla en varias modalidades, el Proceso administrativo de restitución de tierras (Incoder – Ley 160 de 1994), el Proceso administrativo-judicial



no está cobijado, necesariamente, por esta norma;<sup>269</sup> y que, en consecuencia, permiten “coadyuvar en la política de restitución a víctimas”.<sup>270</sup>

Bajo esta perspectiva, el Gobierno Nacional ha impulsado, entre otras acciones, un proyecto piloto en el Oriente Antioqueño buscando la formalización de la propiedad y la titulación de bienes baldíos a favor de comunidades retornadas, *vía administrativa* y mediante un trámite abreviado, sin la necesidad de acudir al proceso de restitución de tierras contemplado en la Ley 1448 de 2011. La concentración de solicitudes de protección existentes en el RUPTA es, así, uno de los criterios que ha utilizado el Gobierno para iniciar estos procesos administrativos de formalización y titulación de bienes baldíos.<sup>271</sup> Si bien este proyecto piloto se implementó de manera inicial en algunos municipios del departamento de Antioquia, el Gobierno dispuso “del trámite de una modificación contractual al convenio que permita ampliar su acción a todo el país”.<sup>272</sup>

A partir de estas consideraciones, queda claro que si bien el trámite de las solicitudes de restitución de tierras que se encuentran a la espera de ser micro focalizadas, tiene que realizarse respetando los principios de gradualidad y progresividad en el marco de la Ley 1448 de 2011, atendiendo a las situaciones de inseguridad que perduran en amplias zonas del país; también es cierto que es necesario desplegar, en consecuencia, una actuación articulada que permita evaluar la necesidad de implementar medidas de protección individual y colectiva sobre los predios que se encuentran a la espera de ser micro focalizados, en el marco de los procedimientos que se diseñaron y desplegaron con ocasión de la Ley 387 de 1997 y que se mantienen vigentes.

El mismo Gobierno Nacional anunció en el 2011, como parte de los asuntos a ser ajustados para fortalecer las medidas de protección consagradas en la Ley 387 de 1997 y sus Decretos reglamentarios, lo siguiente: “se tiene previsto que a partir de la reglamentación de la Ley 1448 de 2011 se pueda aplicar la protección de forma estrechamente vinculada a la política de restitución a efectos de aplicar las medidas con carácter preventivo del despojo y abandono

---

(UAEGRTD, FGN, CSJ – Ley 1448 de 2011) y el Proceso judicial (CSJ – Justicia Ordinaria)”. UARIV. Op.cit. Pág. 185.

<sup>269</sup> “Del universo de encuestados que declararon ser víctimas de despojo o abandono de bienes inmuebles, el grafico siguiente muestra el tipo de relación con los predios que ellas señalan tener. La mayor parte (46,5%) expresó ser propietario y el 11,4% se denominaron como poseedores de los predios. De igual manera, el 38,9% indicó otro tipo de relación (arrendatarios, usufructos y otros), situación que supera el ámbito de la política de restitución de tierras. Este último dato hace evidente que las afectaciones trascienden el ámbito del derecho a la propiedad o de la posesión, por lo que, se hace necesario incentivar mecanismos de acceso a la tierra que no se relacione de manera directa a la pérdida jurídica o material de bienes sobre los cuales ya se tenía el derecho o la expectativa de derecho a la propiedad o posesión”. IGED, UARIV, pág. 191.

<sup>270</sup> UARIV. *Informe Integrado del Gobierno Nacional en respuesta del auto 11 de marzo de 2014. Informes radicados el 22 de abril y el 08 de agosto de 2014*. Bogotá. Pág. 232.

<sup>271</sup> Los criterios para la implementación de este proyecto piloto son los siguientes: “Las acciones previstas para adelantar esta actividad son: a) Identificar las zonas de declaratoria de desplazamiento, así como de la concentración de solicitudes de protección existentes en el RUPTA (...)”. INCODER. *Respuesta al Auto 026 de 2013*. 11 de marzo de 2013. Pág. 61.

<sup>272</sup> “Dado que hasta el momento se encuentran concentradas las acciones en los departamentos de Meta, Caquetá y Antioquia. Hasta tanto se realice dicha modificación, se avanza en la atención a población desplazada en el departamento de Antioquia, zona de Oriente Antioqueño, con la atención de más de 2.000 solicitudes de titulación.” UARIV. *Informe Integrado del Gobierno Nacional en respuesta del auto 11 de marzo de 2014. Informes radicados el 22 de abril y el 08 de agosto de 2014*. Pág. 230-233.

en las zonas en las cuales no está implementado el Registro de Tierras Presuntamente Despojadas y Abandonadas a la luz del artículo 76 de la Ley 1448 de 2011”.<sup>273</sup> Sin embargo, tal como consta en la respuesta al auto 252 de 2015, en la actualidad no se encuentran articuladas ambas políticas.<sup>274</sup> Así lo establecieron también la Procuraduría General de la Nación (PGN)<sup>275</sup> y la Contraloría General de la República (CGR).<sup>276</sup>

Ahora bien, tal como se hará evidente en el siguiente acápite, la respuesta positiva del Gobierno Nacional en materia de restitución de tierras en el marco de la Ley 1448 de 2011, contrasta con los rezagos y retrocesos que se han presentado en la otra dimensión principal de la política, esto es, la protección de predios y territorios abandonados y/o despojados, como parte de lo establecido en la Ley 387 de 1997 y sus Decretos reglamentarios.

### 2.1.1.2. *Protección de tierras*

En materia de protección de tierras, a esta Corporación le llama la atención **(i)** la persistencia de las falencias identificadas a lo largo del proceso de seguimiento, al igual que los retrocesos que se han presentado para su superación, y **(ii)** la consecuente disminución drástica en la aplicación de las rutas y las medidas de protección individual y colectiva de predios y territorios. Lo anterior, **(iii)** en contraste con el creciente interés y urgencia para su levantamiento.

**(i)** La Corte Constitucional encuentra con preocupación que no sólo se siguen presentando en la actualidad las mismas falencias identificadas a lo largo del proceso de seguimiento, esto es: la demora en el diseño e implementación de las rutas de protección, las bajas coberturas en materia de protección de predios y territorios, y el número reducido de solicitudes de protección que se materializaron, es decir, que fueron objeto de anotación en el folio de matrícula inmobiliaria.<sup>277</sup> Más aún, se han registrado retrocesos importantes que no se

<sup>273</sup> MADR. Op.cit. *Cumplimiento Auto 219 de 2011*. 08 de noviembre de 2011. Pág. 11.

<sup>274</sup> “El Nodo de Tierras, constituirá una herramienta que permitirá articular de manera más expedita la solicitud de restitución con la de protección de tierras. Ello en tanto se microfocaliza la zona donde se ubican los predios. En ese sentido, a través de esta herramienta se pretende realizar la remisión de la solicitud de restitución al Ministerio Público para que proceda a dar inicio a la ruta de protección individual. // En idéntico sentido se adelantará un trabajo interinstitucional a fin de evaluar y analizar lo referente a la ruta colectiva de protección patrimonial a cargo de los Comités Territoriales de Justicia Transicional”. Gobierno de Colombia. *Informe a la Corte Constitucional en respuesta al auto 252 de 2015*. Julio de 2015. Págs. 5-6.

<sup>275</sup> “No existe una articulación real de los instrumentos de protección patrimonial de bienes y tierras previstos en la Ley 387 de 1997 y las medidas de restitución contenidas en la Ley 1448 de 2011, en la medida que los esquemas coexisten pero no se armonizan”. Procuraduría General de Nación. *Respuesta al Auto 094 de 2015 de la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004*. 04 de junio de 2015. Pág. 2.

<sup>276</sup> Contraloría General de la República. *Observaciones a los informes presentados por el Gobierno en cumplimiento de las órdenes proferidas mediante Auto 094 del 26 de marzo de 2015*. 04 de junio de 2015. Págs. 13-14.

<sup>277</sup> La Corte Constitucional identificó en los autos 008 de 2009 y 383 de 2010, como principales obstáculos para la protección de tierras, los siguientes: el bajo nivel de conocimiento acerca de la normatividad, los procedimientos y las herramientas para hacer efectiva la protección patrimonial de los predios y territorios abandonados, tanto por parte de los funcionarios responsables, como por parte de la población desplazada; la falta de continuidad, de planeación y los consecuentes traumatismos en la implementación de los instrumentos diseñados para hacer efectiva la protección de predios y territorios -esto es, las rutas de protección y el registro de predios, primero el Registro Único de Víctimas (RUV) y luego el RUPTA-, como consecuencia de la permanente transición normativa e institucional en el sector rural; la falta de articulación y coordinación entre las autoridades encargadas de administrar estos instrumentos para la protección de predios; la rigidez del sistema

compadecen con la importancia que adquiere este componente en la política pública destinada a las víctimas del desplazamiento forzado, cuyas disposiciones normativas siguen vigentes.

En efecto, con el tránsito normativo e institucional que tuvo lugar con la promulgación y la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011, volvieron a presentarse la falta de continuidad, de planeación y los consecuentes traumatismos en la implementación de los instrumentos diseñados para hacer efectiva la protección de predios y territorios, tal como había sido señalado por la Corte Constitucional. La transición que trajo consigo la Ley de Víctimas, por lo tanto, también se encontró acompañada de problemas de desinformación, de falta de divulgación y de socialización de las rutas y de las medidas de protección,<sup>278</sup> lo que se ha traducido en un bajo nivel de conocimiento de estos mecanismos por parte de los funcionarios públicos encargados de operarlos,<sup>279</sup> y de la población desplazada potencialmente beneficiaria.<sup>280</sup>

Sumado a lo anterior, aún persisten las dificultades relacionadas con la rigidez del sistema registral colombiano que hace prácticamente imposible proteger, efectivamente, los derechos derivados de la posesión y/o ocupación de bienes baldíos carentes de identificación catastral.<sup>281</sup> Al ser interrogado por las medidas adoptadas para atender y tramitar la apertura del folio de matrícula inmobiliaria de terrenos baldíos abandonados por la violencia, sobre los cuales se ha solicitado tramitar la respectiva medida de protección pero que se encuentran con *nota devolutiva* por parte de las ORIP, por ausencia de folio de matrícula inmobiliaria en el cual registrarla, el Gobierno Nacional expuso unos resultados claramente insuficientes.<sup>282</sup>

---

registral colombiano que hace prácticamente imposible proteger, efectivamente, los derechos derivados de la posesión y/o ocupación de bienes baldíos carentes de identificación catastral, a pesar del número elevado de personas desplazadas que se encuentran en esa situación y que han solicitado la protección; y, finalmente, “la falta de compromiso institucional de INCODER para tramitar las solicitudes de protección de tierras hechas por la población desplazada”. Auto 008 de 2009 (Manuel José Cepeda Espinosa). Consideraciones No. 71-72

<sup>278</sup> “Existen deficiencias graves frente al tema de socialización de las medidas de protección. Para la CGR, no se vislumbra en la respuesta dada por el INCODER, una estrategia de divulgación de las medidas de protección, a través de las Mesas Nacional, Departamentales y Municipales de Víctimas, ni mucho menos en los Comités Territoriales de Justicia Transicional, espacios de contacto con la población objetivo y con la institucionalidad responsable.” Ver: Contraloría General de la República. *Observaciones a los informes presentados por el Gobierno en cumplimiento de las órdenes proferidas mediante Auto 094 del 26 de marzo de 2015*. 04 de junio de 2015. Pág. 4.

<sup>279</sup> Procuraduría General de Nación. *Respuesta al Auto 094 de 2015 de la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004*. 04 de junio de 2015. Pág. 1

<sup>280</sup> La Contraloría General de la República encontró que: “el decrecimiento en la solicitud de las medidas de protección puede verse relacionado con las deficiencias en la promoción de este instrumento; adicional al desconocimiento de la normatividad y sus procedimientos, puede incluirse el miedo de esta población a declarar estos hechos victimizantes”. Contraloría General de la República. *Observaciones a los informes presentados por el Gobierno en cumplimiento de las órdenes proferidas mediante Auto 094 del 26 de marzo de 2015*. 04 de junio de 2015. Pág. 8

<sup>281</sup> De acuerdo con el INCODER: “actualmente el programa de protección patrimonial registra 29.000 notas devolutivas cuya causal es la ausencia del folio de matrícula inmobiliaria de los predios objetos de protección, de los cuales sólo se han identificado 393 casos en los que el solicitante ha radicado solicitud de titulación, requisito sine qua non para el inicio del trámite”. INCODER. *Respuesta al auto 026 de 2013*. 11 de marzo de 2013. Pág. 61.

<sup>282</sup> Al respecto, informa que “fue necesaria la implementación de una estrategia que permitiera la protección patrimonial de los derechos de esas personas en desplazamiento o en riesgo de serlo, y que debido a la informalidad de la tenencia de la tierra, no contaban con un mecanismo que lo garantizara. // A la fecha, se han emitido treinta y un (31) actos administrativos con sus respectivos expedientes. Adicionalmente, se tienen identificados cuarenta y nueve (49) casos que reúnen los presupuestos consignados en la normatividad que regula la materia, motivo por el cual cuentan con Resolución de inicio”. Ver: UARIV. *Informe del Gobierno*

(ii) Todas estas falencias han afectado la aplicación, el uso y la efectividad de las rutas de protección individual y colectiva. En el caso de la protección individual de predios, las fallas se han manifestado en una reducción del número de solicitudes de protección presentadas -incluso en aquellas regiones donde el conflicto permanece o se ha recrudecido-<sup>283</sup>, y del promedio anual de predios protegidos con inscripción en el folio de matrícula inmobiliaria.<sup>284</sup> En esa medida, se mantiene el porcentaje muy reducido de medidas de protección que se materializaron (26.75%), esto es, que se acompañaron de la respectiva anotación en el folio de matrícula inmobiliaria y, en consecuencia, se pueden hacer oponible a terceros.<sup>285</sup> Al respecto, la Contraloría General de la República es categórica al sostener que: “los avances obtenidos son exiguos”.<sup>286</sup>

En el caso de la protección colectiva de predios, el tránsito normativo e institucional que tuvo lugar con la promulgación y la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011 se ha encontrado acompañado de la completa parálisis en la aplicación de la ruta colectiva, la cual no ha sido aplicada una sola vez a partir del 2011, tal como ha sido informado por la Defensoría del Pueblo<sup>287</sup> y por el mismo Gobierno.<sup>288</sup>

Para esta ruta, la transición institucional ha estado acompañada de serios problemas de articulación y coordinación Nación-territorio para implementar las medidas colectivas. Antes de la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011, la entonces Acción Social, a través del *Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada* (PPTP), asesoraba a los Comités Municipales, tanto para apoyarlos en la toma de decisión acerca de la adopción

---

*Nacional sobre el Auto 094 se 2015 – Respuestas a las órdenes primera, segunda, tercera y cuarta.* Mayo de 2015. Pág.27.

<sup>283</sup> Contraloría General de la República. *Observaciones a los informes presentados por el Gobierno en cumplimiento de las órdenes proferidas mediante Auto 094 del 26 de marzo de 2015*, 04 de junio de 2015, pág. 8. // Por ejemplo, en zonas que hoy en día se encuentran macro focalizadas, a la espera de ser micro focalizadas por faltas de condiciones de seguridad para implementar el proceso de restitución, para el periodo 2006-2011, se elevaron 33.221 solicitudes de protección individual, mientras que para el periodo 2011-2015 se han presentado 10.870. Ver: UARIV. *Informe a la Corte Constitucional en Respuesta al Auto 252 de 2015*. Julio de 2015. Pág. 7.

<sup>284</sup> El promedio anual de anotaciones en los folios de matrícula inmobiliaria se viene reduciendo desde la implementación de la Ley 1448 de 2011, pasando de 1.897 anotaciones para el periodo 2006-2010, a 1364 para el periodo 2011-2014. En lo transcurrido del 2015, se han anotado sólo 7 medidas en los folios de matrícula inmobiliaria. Ver: UARIV. *Informe del Gobierno Nacional sobre el Auto 094 se 2015 – Respuestas a las órdenes primera, segunda, tercera y cuarta.* Mayo de 2015. Pág. 24 y 25.

<sup>285</sup> “Desde el 2006 hasta el 2015 se han recibido y atendido por ruta de protección individual 55.877 solicitudes, de las cuales 14.952 de ellas (26.75%) tuvieron anotación en el folio de matrícula inmobiliaria; 32.044 (57.34%) que tuvieron registro en el RUPTA pero se emitió nota devolutiva; y finalmente 8.881 que se encuentran en otros estados (15.89%)”. Ver: UARIV. *Informe del Gobierno Nacional sobre el Auto 094 se 2015 – Respuestas a las órdenes primera, segunda, tercera y cuarta.* Mayo de 2015. Pág. 25.

<sup>286</sup> Contraloría General de la República. *Observaciones a los informes presentados por el Gobierno en cumplimiento de las órdenes proferidas mediante Auto 094 del 26 de marzo de 2015*. 04 de junio de 2015. Pág.11.

<sup>287</sup> Para la Defensoría del Pueblo, “se han detectado falencias de información claras con respecto a la vigencia de la Ley 387 de 1997 y, particularmente, del Decreto 2007 de 2001, que se han traducido en un debilitamiento y retroceso en materia de protección de predios y territorios”. Un ejemplo de los efectos negativos que han tenido lugar como consecuencia de la transición entre ambos esquemas es, a juicio de la Defensoría, “la situación de parálisis en lo que respecta a la implementación de medidas colectivas de protección de tierras”. Ver: Defensoría del Pueblo. *Informe del 28 de mayo de 2014*. Págs. 20-22.

<sup>288</sup> “Desde el año 2012 ningún Comité Territorial de Justicia Transicional ha declarado una zona de inminencia de riesgo o en desplazamiento forzado”. Ver: UARIV. *Informe del Gobierno Nacional sobre el Auto 094 se 2015 – Respuestas a las órdenes primera, segunda, tercera y cuarta.* Mayo de 2015. Pág. 26.

de medidas de protección, identificando los posibles casos en los cuales se podían adoptar esas medidas, y prestaba apoyo en la elaboración de los informes de predios. En el marco de lo anterior, se realizaban una serie de actuaciones encaminadas a capacitar tanto a las autoridades como a los potenciales beneficiarios, a través de la construcción de “cajas de herramientas” que incluían, entre otras cosas, información acerca de rutas, pasos a seguir y formatos a diligenciar. Se trataba, así, de una actuación decidida y proactiva desplegada desde el nivel nacional con la finalidad de activar ese mecanismo de protección colectivo.

A pesar de lo anterior, tras la implementación de la Ley 1448 de 2011, una vez terminado el PPTP, el INCODER se abstuvo de asumir las capacidades y labores que realizaban las autoridades desde el nivel nacional, de forma tal que no hubo un proceso de transferencia de la capacidad institucional instalada, ni al INCODER, ni a otras instituciones.<sup>289</sup> La protección de predios a través de la ruta colectiva, en consecuencia, dejó de ser una prioridad en la política de víctimas, razón que explica la falta de aplicación absoluta de esa ruta desde la entrada en vigencia de la Ley 1448.

En efecto, al ser interrogado acerca de “¿qué estimaciones se han contemplado para que la entidad y dependencia que asuma el tema de protección de tierras, cuente con recursos suficientes para efectivamente realizar las acciones necesarias en las regiones?”,<sup>290</sup> el Gobierno Nacional se limitó a sostener que son las entidades territoriales las que deben hacer los esfuerzos humanos y financieros para la implementación de la ruta colectiva, a pesar de reconocer que la falta de capacidad técnica, administrativa y financiera, muchas veces se constituye en un obstáculo para implementarla, tal como ocurre con la imposibilidad para realizar el levantamiento de los informes de derechos sobre predios y territorios.<sup>291</sup>

Así las cosas, la Contraloría General de la República (CGR) concluye que “en este punto se denota una baja articulación Nación territorio, en donde no se expresan acciones que propendan por apoyar técnica y financieramente a aquellos entes territoriales que posean limitada capacidad para adelantar las funciones ordenadas por la Ley 387/1997”.<sup>292</sup> Hace falta, por lo tanto, la adopción de “acciones proactivas por parte del Estado (...) se requiere de un apoyo decidido del Gobierno Nacional, en aspectos técnicos, logísticos y administrativos dirigidos a los entes territoriales y las entidades descentralizadas responsables del tema, con mecanismos de promoción masivos y acordes con las características de la población, en su mayoría rural.”<sup>293</sup>

---

<sup>289</sup> En respuesta al auto 094, el Incoder se limitó a sostener que ha realizado actuaciones para hacer operativo ese instrumento de acuerdo con los estándares de sus sistemas de información. UARIV. *Informe del Gobierno Nacional sobre el Auto 094 se 2015 – Respuestas a las órdenes primera, segunda, tercera y cuarta.* Mayo de 2015. Pág. 17.

<sup>290</sup> Auto 094 de 2015 (M.P. Luis Ernesto Vargas). Consideración 6.

<sup>291</sup> UARIV. *Informe del Gobierno Nacional sobre el Auto 094 se 2015 – Respuestas a las órdenes primera, segunda, tercera y cuarta.* Mayo de 2015. Pág. 17.

<sup>292</sup> Contraloría General de la República. *Observaciones a los informes presentados por el Gobierno en cumplimiento de las órdenes proferidas mediante Auto 094 del 26 de marzo de 2015.* 04 de junio de 2015. Pág. 6.

<sup>293</sup> Contraloría General de la República. Op.cit.

En última instancia, la política de protección de predios y territorios abandonados se encuentra afectada por una falta general de planeación y la consecuente apropiación de los recursos necesarios para implementar las medidas de protección. Al respecto, la CGR consideró que la estrategia del INCODER para garantizar que la población desplazada que ha abandonado o se ha visto despojada de sus tierras acceda a las medidas de protección a través del RUPTA, “se formuló sin establecer ningún alcance, y peor aún, sin un universo aproximado”.<sup>294</sup> A juicio de este Organismo de Control, tal estrategia carece de “una propuesta que implique la realización de acciones concretas en los espacios de articulación diseñados por la Ley”, de una parte y, de la otra, esta estrategia “no ha presentado a la fecha la línea de base, estimaciones, metas, plazos y los recursos respectivos con los que se pretende formular la misma // Se requiere de un análisis de los costos y una proyección del gasto, que permita la efectividad del RUPTA. En una situación de conflicto armado como la que vive el país, la no implementación de este mecanismo, puede implicar en el mediano plazo la consolidación de los despojos”.<sup>295</sup>

El marcado declive en la aplicación, el uso y la efectividad de ambas rutas de protección, al igual que la actitud pasiva que ha adoptado el INCODER para administrar, gestionar y promover la protección de predios y territorios vía su inscripción en el RUPTA -y la consecuente anotación en el folio de matrícula inmobiliaria-, no se compadece con el número todavía elevado de personas desplazadas en el país en los últimos años y con la permanencia o agravamiento del conflicto armado en algunas regiones. No hay que olvidar que, en el auto 219 de 2011, esta Sala Especial enfatizó en que el reto de la política de tierras no sólo sigue relacionado con el conflicto armado, sino también con “factores que han sido reconocidos como causa del desplazamiento y del confinamiento” que perduran en la actualidad, tales como “los intereses económicos de distintos agentes sobre la tierra y los territorios. En la medida en que persisten estos factores, persiste igualmente el riesgo de desplazamiento y, por ende, de despojo y abandono de tierras y territorios.”<sup>296</sup>

**(iii)** La drástica disminución en la aplicación de las medidas de protección colectiva contrasta con el creciente interés y urgencia para su levantamiento.<sup>297</sup> Al respecto, los Organismos de Control alertaron acerca del levantamiento de las medidas de protección sobre aquellos predios que se encuentran en territorios donde permanece la influencia de los actores armados al margen de la ley (i.e. Montes de María), y/o donde agentes, legales e ilegales, están interesados en la acumulación de tierras, sin que existan procedimientos

---

<sup>294</sup> “Es igualmente preocupante que entre las actividades que se cubrirán durante la vigencia 2015, el Instituto manifieste que exista una que dice “la asistencia a eventos a los que se invite el Instituto en donde se le brinde el espacio para intervenir”, reafirmando la absoluta ausencia de planificación”. Contraloría General de la República. Op.cit. Págs. 6 y 7.

<sup>295</sup> Contraloría General de la República. Op.cit. Pág. 11.

<sup>296</sup> Auto 219 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas).

<sup>297</sup> En la celebración extraordinaria de los Comités Territoriales de Justicia Transicional “se registra especial interés en las solicitudes para levantar la medida de protección sobre tierras que han sido protegidas en el marco del conflicto, como es el caso de Mutatá, en cuyas reuniones se presenta un promedio de 6 a 7 solicitudes. En la primera reunión del año 2014, se presentaron 17 solicitudes; es decir que aumentó en un 100%.”. CSML. *Primer informe al Congreso de la República*. 2013-2014. Pág. 368.

claramente establecidos que determinen que esas decisiones están libres de presiones violentas, o sean producto de la desatención de las personas desplazadas.<sup>298</sup> En esa medida, se han identificado levantamientos de medidas de protección de predios en situaciones que no lo ameritan porque persisten factores de riesgo.<sup>299</sup> En otras regiones se identificaron levantamientos de manera irregular (i.e. Tame, Arauca)<sup>300</sup> y la realización de prácticas para evadir las medidas de protección, como la creación de nuevas veredas (Mapiripán, Meta).<sup>301</sup>

Los Organismos de Control, por lo tanto, sostienen que “la potestad de autorizar la enajenación o transferencia de predios vinculados a una zona con declaratoria de medida de protección colectiva, debería tener *un procedimiento homologado y reglado*, de tal manera que se garantice la debida protección frente a posibles situaciones de fuerza o amedrentamiento a que se vean sometidas la población para la venta de sus predios”.<sup>302</sup>

A pesar de algunas actuaciones realizadas por el Gobierno Nacional,<sup>303</sup> esta Sala Especial considera, al igual que la Contraloría General de la República, que no existe aún un procedimiento *homologado y reglado* que permita hacer seguimiento, monitoreo y acompañamiento del nivel central al territorio, para el levantamiento de las medidas colectivas, ni para las autorizaciones para la enajenación o transferencia de bienes. Por el contrario, actualmente se encuentra “en riesgo la efectividad del instrumento y no [se] previene de la cooptación, las situaciones de fuerza y amedrentamiento contra la población para la venta de sus predios, por parte de actores ilegales que pretendan el despojo de la tierra o aquellos que incluso desde la legalidad aspiren a la acumulación de terrenos baldíos, adjudicados o no”.<sup>304</sup>

De todas formas, esta Sala considera que al Gobierno Nacional le asiste la razón cuando sostiene que, con la finalidad de que los derechos de propiedad no

---

<sup>298</sup> Defensoría del Pueblo. *Informe del 28 mayo de 2014*. Pág 22.; Contraloría General de la República. *Informe de auditoría, política de restitución de predios despojados y abandonados*. Vigencia 2013. Pág 74.

<sup>299</sup> “En San Jacinto se han presentado 250 solicitudes de levantamiento de protección de predios y se ha aprobado el 60% de dichas solicitudes” Ver: CSML. Op.cit. *Primer informe*. 2013-2014. Pág. 417.

En la visita realizada por funcionarios de la Sala Especial de Seguimiento a la región de Montes de María del departamento de Bolívar, con acompañamiento de la Defensoría Pueblo y el ACNUR, se tuvo la oportunidad de verificar que las medidas de protección aplicadas en el municipio de Zambrano en el marco del Decreto 2007 de 2001, fueron objeto de levantamiento injustificado por parte de la administración municipal en noviembre de 2012. Ver al respecto: 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. 16.

<sup>300</sup> En algunos de estos casos, el levantamiento de las medidas de protección se realiza vía acto administrativo expedido por la Secretaría de Gobierno Municipal sin la previa consulta en el Comité de Justicia Transicional, tal como ocurrió en el municipio de Tame, Arauca. Información recaudada por funcionarios de la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, en la reunión sostenida el 7 de mayo de 2015, organizada por la Defensoría del Pueblo y con la participación de ACNUR.

<sup>301</sup> Información recaudada por funcionarios de la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, en la reunión sostenida el 7 de mayo de 2015, organizada por la Defensoría del Pueblo y con la participación de ACNUR.

<sup>302</sup> Contraloría General de la República. *Observaciones a los informes presentados por el Gobierno en cumplimiento de las órdenes proferidas mediante Auto 094 del 26 de marzo de 2015*. 04 de junio de 2015. Pág. 10.

<sup>303</sup> UARIV. *Informe del Gobierno Nacional sobre el Auto 094 se 2015 – Respuestas a las órdenes primera, segunda, tercera y cuarta*. Mayo de 2015. Págs. 30-33.

<sup>304</sup> Contraloría General de la República. Op.cit. Págs. 13 y 15.

vuelvan a quedar en la misma situación de vulnerabilidad en la que se encontraban antes de adoptar la medida de protección patrimonial colectiva, se debe supeditar su levantamiento, “a que las entidades territoriales implementen planes concretos de formalización de los predios que se encontraban protegidos por tal medida, con responsabilidades, presupuestos y cronogramas racionalmente establecidos”.<sup>305</sup>

*Evaluación de la superación del ECI y del nivel de cumplimiento a la orden de reformular de manera integral la política de tierras. Persistencia de la intervención del juez constitucional y medidas a adoptar*

En el auto 008 de 2009, esta Corporación le ordenó al Gobierno Nacional la reformulación integral de la política de tierras dirigida a la población desplazada. El replanteamiento de la política debía contener, como mínimo, los siguientes aspectos: “(i) contar con un mecanismo para esclarecer la verdad de la magnitud, las modalidades y efectos de los abandonos y despojos de tierras ocurridos en el marco del conflicto armado; (ii) Identificar reformas institucionales y normativas que sean necesarias para asegurar la restitución de bienes a la población desplazada; (iii) Diseñar y poner en marcha un mecanismo especial para recibir, tramitar y resolver las reclamaciones de restitución de tierras de las víctimas de abandonos o despojos”.<sup>306</sup>

En materia de protección de predios y territorios abandonados, adicionalmente, el Gobierno debía corregir las principales falencias identificadas, tanto en el auto 008 de 2009, como en el auto 383 de 2010, relacionadas con la demora en el diseño e implementación de las rutas de protección, las bajas coberturas en materia de protección de predios y territorios, y el número reducido de solicitudes de protección que se materializaron, es decir, que fueron objeto de anotación en el folio de matrícula inmobiliaria.

Con la expedición de la Ley 1448 de 2011, el Gobierno Nacional dio respuesta a la orden de reformular integralmente la política de tierras y adoptó así un conjunto de reformas normativas e institucionales con el objetivo de asegurar la restitución de bienes a la población desplazada. Dicho cuerpo normativo incluye un mecanismo especial para recibir, tramitar y resolver las reclamaciones de restitución de tierras de las víctimas de abandonos o despojos. Se trata de un proceso mixto adelantado, en la etapa administrativa por la Unidad de Restitución de Tierras, entidad que recibe y tramita las reclamaciones de restitución de tierras; el proceso culmina en la etapa judicial ante los Jueces y Magistrados de Restitución que resuelven las reclamaciones. La respuesta del Gobierno en materia de restitución de tierras, no obstante, contrasta con los rezagos y retrocesos que se han presentado en la protección de predios y territorios abandonados y/o despojados, como parte de lo establecido en la Ley 387 de 1997 y sus Decretos reglamentarios (*ver supra*).

---

<sup>305</sup> Esto también permite preservar el trabajo de identificación cartográfica realizado en razón de la implementación de las Medidas de Protección Patrimonial Colectiva y los adelantos en el tema de apertura de Folios de Matrícula Inmobiliaria. UARIV. *Informe del Gobierno Nacional sobre el Auto 094 se 2015 – Respuestas a las órdenes primera, segunda, tercera y cuarta*. Mayo de 2015. Pág. 32.

<sup>306</sup> Corte Constitucional. Auto 008 de 2009 (M.P. Manuel José Cepeda)



A partir de estas actuaciones, el Gobierno “solicita a la Corte Constitucional que declare formalmente que superó las falencias por las cuales se declaró el Estado de Cosas Inconstitucional en el componente de restitución de tierras; se superará el Estado de Cosas Inconstitucional en este componente cuando una medición comparable evidencie los avances en la garantía de este derecho y que un alto porcentaje de personas en situación de desplazamiento goza del mismo”.<sup>307</sup> En materia de protección de tierras, por su parte, el Gobierno “solicita a la Corte Constitucional que declare formalmente que ha desarrollado esfuerzos para lograr la superación de las falencias por las cuales se declaró el Estado de Cosas Inconstitucional en el componente de protección de tierras. Se superará el Estado de Cosas Inconstitucional en este cuando una medición comparable evidencie los avances en la garantía de este derecho y que un alto porcentaje de personas en situación de desplazamiento goza del mismo.”<sup>308</sup>

### *Evaluación de la superación del ECI en materia de tierras*

Esta Sala Especial suscribe la solicitud elevada por el Gobierno Nacional. Ciertamente, la superación del ECI implica una medición comparable que evidencie los avances en la garantía del derecho a la restitución de tierras a las personas desplazadas por la violencia. De acuerdo con lo definido en la **Parte General**, el umbral de superación del ECI es el siguiente: el 70% de las solicitudes de restitución que se encuentran en zonas micro focalizadas, finalizaron el trámite administrativo, y de aquellas que han sido inscritas en el RTDAF, el 70% han sido resueltas judicialmente. Frente a las solicitudes de restitución que no se encuentran en zonas micro focalizadas, el 70% han sido objeto de un ejercicio de evaluación que permita determinar, a partir de un procedimiento reglado y no discrecional, si se adopta o no una medida de protección. Sobre la totalidad de las solicitudes estudiadas, se supera el ECI cuando el 70% de quienes demanden y tienen derecho a la protección de su predio, cuenten con la respectiva medida de protección.

De acuerdo con este umbral, aún no están dadas las condiciones para superar el ECI en este componente. Según los últimos datos disponibles, de 46.031 solicitudes que se encuentran en zonas micro focalizadas, 32.532 han finalizado el trámite administrativo (69%). De estas solicitudes, 17.038 no fueron inscritas y 15.494 fueron inscritas. Frente a las solicitudes inscritas, 3.518 han sido resueltas judicialmente (23%). En materia de protección de los predios que no se encuentran en zonas micro focalizadas, las autoridades responsables aún no han implementado un ejercicio de evaluación, que permita determinar si en esos casos se adopta o no una medida de protección.

### *Evaluación del nivel de cumplimiento a la orden de reformular de manera integral la política de tierras*

El Gobierno Nacional solicita a la Sala que declare que superó las falencias por las cuales se declaró el ECI en materia de restitución de tierras, del mismo

<sup>307</sup> Gobierno Nacional. Informe al Auto 298 de 2015. Agosto de 2015. Pág. 44.

<sup>308</sup> Gobierno Nacional. Op.cit. Pág. 63.

modo, solicita que se declare que ha desarrollado esfuerzos para superar las falencias que dieron origen al ECI en materia de protección de tierras. La Sala considera que el nivel de cumplimiento a la orden de reformular integralmente la política de tierras ha presentado resultados dispares. Esto se hace evidente al contrastar la política de restitución con aquella de protección.

En materia de restitución de tierras, en el marco de la Ley 1448 de 2011 y sus Decretos reglamentarios, el Gobierno Nacional atendió a las órdenes impartidas en el 2009 y, en consecuencia, incorporó un procedimiento de restitución *completo, coherente y racionalmente orientado a la satisfacción del derecho a la restitución de tierras*.<sup>309</sup> El aumento gradual y progresivo de las solicitudes de restitución que empezaron el trámite administrativo al encontrarse en zonas micro focalizadas así lo atestiguan, al pasar de 19% en junio de 2013, a 35% en junio/octubre de 2014, hasta alcanzar un 51% en lo que va corrido del 2016. Con ello el Gobierno ha evidenciado *progresos y avances reales y tangibles en el goce efectivo del derecho e indicios claros de que así se replicarán*,<sup>310</sup> tal como consta con el número de beneficiarios de sentencias de restitución. Si bien estos resultados todavía son limitados, el aumento gradual y progresivo deja constancia de que los avances se replicarán con el paso del tiempo. Estas actuaciones, por lo tanto, ameritan el reconocimiento de un nivel de cumplimiento **alto**, en los términos descritos en la **Parte General**.

En materia de protección de predios y territorios abandonados, por el contrario, los resultados presentados por el INCODER constituyen un abierto **incumplimiento**, toda vez que *el nivel de protección que existía al momento de impartir la orden compleja no sólo no avanzó, sino que retrocedió*.<sup>311</sup> Esta Sala Especial encontró en la sección anterior que, a partir de la implementación de la Ley 1448 de 2011, se presentó un marcado declive en la aplicación, el uso y la efectividad de ambas rutas de protección –colectiva e individual-. Esta Sala también registró la actitud pasiva que ha adoptado el INCODER para administrar, gestionar y promover la protección de predios y territorios, vía su inscripción en el RUPTA, y la consecuente anotación en el folio de matrícula inmobiliaria.

#### *Persistencia de la intervención del juez constitucional y medidas a adoptar*

Como se recogió en la **Parte General** de este pronunciamiento, entre mayor sea el nivel de cumplimiento a una orden, menor es el grado de intervención del juez constitucional en la materia. Lo anterior, sin perjuicio de que ahí donde se identifique una *práctica inconstitucional* o perduren ciertos *bloques institucionales*, esta Corporación mantenga la competencia y profiera las órdenes necesarias para superar tal situación, a pesar de que se hayan logrado niveles aceptables en el cumplimiento general a la orden. En esa medida, a pesar del nivel **alto** de cumplimiento que se ha acreditado en materia de restitución, es indispensable que esta Sala se pronuncie acerca de dos aspectos que todavía ameritan la intervención excepcional del juez constitucional en la materia.

<sup>309</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-388 de 2013 (M.P. María Victoria Calle).

<sup>310</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-388 de 2013 (M.P. María Victoria Calle).

<sup>311</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-388 de 2013 (M.P. María Victoria Calle).

El primero es la interpretación extensiva de las causales previstas en el artículo 84 de la Ley 1448 de 2011 que están realizando algunos jueces especializados de restitución. Como se recogió en páginas anteriores, esta práctica ha traído consigo demoras que han obstaculizado el trámite de las solicitudes de restitución; incluso, puede llegar a traducirse en la exclusión del mencionado proceso, tanto de las personas que acuden a la Unidad de Tierras para que las represente, como de aquellas o que tramitan el proceso por su cuenta. A pesar de que estos inconvenientes ya han sido reportados por distintos actores a lo largo de la implementación de la Ley de víctimas,<sup>312</sup> aún no han recibido una corrección oportuna, y tampoco hay indicios de que puedan ser solucionados a partir de los mecanismos ordinarios dispuestos en la Ley 1448 de 2011.<sup>313</sup> De acuerdo con los términos definidos en la **Parte General**, la persistencia de estos obstáculos y la falta de mecanismos de corrección al interior de la propia institucionalidad para solucionarlos, que afectan o ponen en riesgo los derechos fundamentales de los ciudadanos, se traducen en un *bloqueo institucional* que justifica la intervención del juez constitucional en la materia.

El segundo aspecto es la situación que afecta a los segundos ocupantes, la cual se traduce en una *práctica inconstitucional*. En este caso, se justifica la intervención excepcional del juez constitucional porque el proceso de restitución de tierras está sometiendo en la actualidad a estas personas a un “déficit de protección injustificado” de sus derechos fundamentales. Este “déficit de protección” se manifiesta en la situación de *invisibilización* en la que se encuentran los segundos ocupantes ante la ley, como consecuencia de la subsunción y confusión de la categoría de *segundos ocupantes* con aquella de los *oposidores*, y la consecuente omisión del análisis sobre **las medidas de asistencia y atención** a las que tienen derecho en su calidad de segundos ocupantes o de población en condición de especial vulnerabilidad. Con ello se encuentran excluidos de la respuesta estatal, a pesar de contar con un marco constitucional de protección vigente a su favor. Esta situación los está exponiendo a un escenario de mayor vulnerabilidad, ya que con ocasión de la sentencia, se ven abocados a perder su relación con el predio solicitado en restitución y enfrentar así condiciones de indigencia y afectación de otros derechos fundamentales.

A su vez, cuando los segundos ocupantes también son opositores en el proceso de restitución, se está presentando una marcada desigualdad procesal que impide que realicen una defensa más robusta de sus pretensiones, en los casos en los que no cumplen con los presupuestos que inspiraron las presunciones recogidas en la Ley 1448 (ser la parte procesal fuerte y/o tener que ver con el despojo). Estas personas vulnerables, en consecuencia, se encuentran invisibilizadas, al encontrarse en la sombra de los presupuestos y las presunciones que, acertadamente, recoge la Ley de Víctimas. Así terminan

---

<sup>312</sup> Ver, entre otros, CSyM, ibíd., *Primer informe*; CNR, ibíd. *Análisis de autos*.

<sup>313</sup> De acuerdo con lo definido en el artículo 92 de la Ley 1448 de 2011, contra las sentencias de restitución de tierras sólo procede el recurso de revisión en los términos de los artículos 379 y siguientes del Código de Procedimiento Civil. Ninguna de las causales allí contempladas parece dar cabida para pronunciarse sobre la interpretación extensiva del artículo 84, en los términos descritos en este pronunciamiento.

exponiéndose a una mayor situación de vulnerabilidad y fragilidad, como resultado del proceso y de la sentencia que restituye el predio en cuestión.

A pesar de que la Unidad de Tierras afirma que cuenta con los procedimientos, los mecanismos y los recursos necesarios para atender esta situación -cuya ruta fue trazada de manera reciente en el Decreto 440 del 2016-<sup>314</sup>, y que en la solicitud de restitución ya está dedicando un capítulo a la caracterización y descripción de la situación de los segundos ocupantes; algunos jueces y magistrados de restitución de tierras no cuentan con parámetros unánimes para pronunciarse sobre la materia.<sup>315</sup> Al respecto, la CSPPDF precisa que no obstante los esfuerzos realizados por la Unidad de Tierras y por la Defensoría del Pueblo –que ha prestado asesoramiento y acompañamiento jurídico a los segundos ocupantes que son opositores-, persisten las dificultades para reconocer, atender y enfrentar la situación que los afecta, “ya que no existe uniformidad de criterios de interpretación entre los Jueces y Magistrados respecto del sentido de la Ley 1448 de 2011 frente a estas situaciones complejas”.<sup>316</sup>

Esta Sala Especial, por lo tanto, ordenará a la Unidad de Restitución de Tierras que presente un documento en el que precise las necesidades existentes de capacidad institucional, coordinación interinstitucional y presupuesto, para la implementación y sostenibilidad de su estrategia para atender a los segundos ocupantes, de un lado, y, de otro, la forma, el ritmo, el tiempo previsto y los ajustes que se van a realizar para atender a esta población.

Esta Sala Especial va a exhortar a los Jueces y Magistrados de Restitución de Tierras para que, en el marco de la autonomía judicial que los inviste, se pronuncien acerca de la calidad de los segundos ocupantes. Esto implica determinar (a) si participaron o no voluntariamente en los hechos que dieron lugar al despojo o al abandono forzado; (b) la relación jurídica y fáctica que guardan con el predio (es necesario establecer si habitan o derivan del bien sus medios de subsistencia); y (c) las medidas **de asistencia y atención** que son adecuadas y proporcionales para enfrentar la situación de vulnerabilidad que surge de la pérdida del predio restituido, en materia de las garantías para el acceso - temporal y permanente-, a vivienda, tierras y generación de ingresos.

Para el caso de los segundo ocupantes que también son opositores en el proceso de restitución, pero que no cumplen con los presupuestos definidos en la Ley 1448 de 2011 (ser una parte procesalmente fuerte o un presunto despojador) sino que, por el contrario, son población vulnerable o también víctimas del desplazamiento forzado, esta Sala Especial solicitará a la Defensoría del Pueblo que presente un documento en el que explique cuáles son las necesidades de

---

<sup>314</sup>Decreto 440 del 2016. Artículo 2.1.5.1.1.15.: “Medidas atención a los segundos ocupantes. Si existieren providencias judiciales ejecutoriadas que reconocen medidas y mecanismos de atención a los segundos ocupantes en la acción de restitución de tierras, la Unidad Administrativa Especial de Restitución emprenderá las acciones correspondientes a dar cumplimiento efectivo a dichos fallos”.

<sup>315</sup> Unidad de Tierras y ACNUR. Mesa de trabajo. Op.cit.

<sup>316</sup> CSPPDF. Segundos Ocupantes: Algunos aspectos de la Política de Tierras: Análisis sobre el Estado de Cosas Inconstitucional: El Reto ante la Tragedia Humanitaria del Desplazamiento Forzado (Volumen 15). Marzo de 2016. Pág. 465.

capacidad institucional requeridas para acompañar, mediante un Defensor Público, a estos opositores; al igual que la forma, el ritmo, el tiempo previsto y los ajustes que se van a realizar para atenderlos.

Sumado a lo anterior, esta Sala Especial va a exhortar a los Jueces y Magistrados de Restitución de Tierras, para que se abstengan de realizar una lectura *extensiva* del artículo 84 de la Ley 1448 de 2011, en el momento de analizar la procedencia de las solicitudes de restitución. Una interpretación de este tipo no sólo aumenta los tiempos, el esfuerzo y los recursos institucionales que es necesario desplegar en la etapa administrativa para presentar las solicitudes de restitución, situación que complejiza el proceso, sino que puede estar negando de manera injustificada el acceso a este derecho a personas desplazadas por la violencia.

Ahora bien, el nivel de **incumplimiento** que esta Sala Especial constató en materia de *protección de predios* y territorios, justifica que se mantenga la intervención excepcional del juez constitucional en la materia: “en el dramático caso del **incumplimiento**, el juez de tutela deberá tomar medidas drásticas e ingeniosas que impidan que el ‘*marasmo institucional*’ pretenda impedir el imperio de la Constitución Política de 1991 y el goce efectivo de los derechos fundamentales”.<sup>317</sup>

Esta Sala Especial, por lo tanto, ordenará a la Unidad de Restitución de Tierras la creación de un mecanismo que permita la articulación de las rutas de protección de predios -individual y colectiva- vía su inscripción en el RUPTA, con la política de restitución de tierras. Ese mecanismo debe permitir realizar un ejercicio de evaluación que permita determinar, a partir de un procedimiento reglado y no discrecional, si se adopta o no una medida de protección de predios en relación con las solicitudes de restitución que se encuentran en las zonas en las que no se ha implementado aún el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (RTDAF), mientras se surte el proceso de micro focalización.

En consecuencia, esta Sala Especial requerirá a la Unidad de Restitución de Tierra, para que en coordinación con la Procuraduría General de la Nación, la Superintendencia de Notariado y Registro, y el Ministerio del Interior, adopten un plan de choque para superar las falencias registradas en este pronunciamiento y que se han traducido en el declive de la utilización de las rutas individual y colectiva de protección, y que han impedido que se materialicen las correspondientes medidas.

A su vez, esta Sala Especial ordenará al Ministerio del Interior, en el marco del Subcomité de Prevención, Protección y Garantías de no Repetición, la adopción de un protocolo que incorpore un procedimiento *homologado y reglado*, que permita hacer seguimiento, monitoreo y acompañamiento del nivel central al territorial, en materia del levantamiento de las medidas colectivas, y de las autorizaciones para la enajenación o transferencia de bienes, de forma tal que

---

<sup>317</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-388 de 2013 (M.P. María Victoria Calle).

se garantice la debida protección frente a posibles situaciones de fuerza o amedrentamiento a las que se vea sometida la población desplazada para la venta de sus predios.

Finalmente, atendiendo al proceso de liquidación y de transición del INCODER y a la consecuente creación de las nuevas agencias encargadas de ejecutar la política agraria en el país, esta Sala Especial considera importante que este proceso se realice sin traumatismos, razón por la cual es necesario que las autoridades responsables actúen con especial cautela en el manejo, el traspaso y la custodia de la información que actualmente reposa en el archivo de la entidad en liquidación. En esa medida, esta Sala requerirá al Director de la Agencia Nacional de Tierras, en coordinación con la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y el Centro Nacional de Memoria Histórica, con el apoyo técnico del Archivo General de la Nación, para que adopte las medidas necesarias para recuperar, mantener, proteger y conservar toda la información que reposa en el Archivo del INCODER y que es necesaria para esclarecer la verdad de la magnitud del despojo y del abandono de tierras; que sirva como insumo para proteger y restituir los territorios despojados y/o abandonados y para garantizar el derecho a la memoria histórica. Esta labor implica, así, la protección de la información que es necesaria para clarificar y revertir situaciones de despojo administrativo; para salvaguardar las solicitudes de titulación de los campesinos y colonos que estén en curso; para clarificar situaciones de acumulación de Unidades Agrícolas Familiares (UAF) y de apropiación y ocupación de baldíos; para seguir adelantando los procesos de constitución, ampliación y saneamiento de territorios indígenas, al igual que la constitución y saneamiento de territorios colectivos, en ambos casos, para que no se obstaculice en el futuro la realización de procesos de clarificación de la propiedad, de recuperación y deslinde de baldíos, así como de extinción de dominio.

Tales medidas deberán respetar las reglas y principios generales que regulan la función archivística del Estado, consagrados en la legislación nacional y reglamentados por el Gobierno Nacional, y en los tratados internacionales, tales como la garantía de la conservación física, de las condiciones operacionales, de la seguridad, de la perdurabilidad y reproducción de la información contenida en los archivos, entre otras.

### **2.1.2. Vivienda**

Mediante el auto 008 de 2009, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional le ordenó al Gobierno Nacional el replanteamiento de la política de vivienda dirigida a la población desplazada. Así como estaba concebida, “su formulación de base impediría proteger el goce efectivo de los derechos de las víctimas del desplazamiento en un tiempo razonable, aún si la ejecución de los proyectos y programas actuales fuera perfectamente eficiente”.<sup>318</sup> La Corte

---

<sup>318</sup> “Con la concepción de subsidios actual, alcanzar coberturas suficientes para todos los hogares desplazados que necesitan ayudas de vivienda involucraría un esfuerzo económico sustancial, probablemente inviable desde el punto de vista de la responsabilidad macroeconómica, y, como se dijo, inefectivo en cuanto al alcance de sus

encontró desde entonces que la política de vivienda, articulada alrededor de la entrega de subsidios, (a) tenía una cobertura insuficiente;<sup>319</sup> (b) los subsidios que se entregaban no se lograban materializar;<sup>320</sup> (c) e incluso los subsidios que se ejecutaban no cumplían con los requisitos mínimos para considerar que la vivienda entregada fuera digna.<sup>321</sup>

Además de tener en cuenta el enfoque diferencial y los criterios de racionalidad fijados a lo largo del proceso de seguimiento, la reformulación de la política debía estar dirigida, de manera primordial, no tanto a la entrega de subsidios de vivienda, sino a proveer el acceso de toda la población desplazada a “alojamiento y vivienda básicos”; y debía articularse con los demás esfuerzos dirigidos a “proveer apoyo para el auto sostenimiento”. La política debía incluir, también, medidas dirigidas a aquellas personas “que ya han realizado trámites para acceder a las ayudas estatales respectivas”.<sup>322</sup>

En el auto 219 del 2011, esta Sala Especial de Seguimiento verificó que el Gobierno Nacional incumplió con la orden de replantear la política de vivienda de manera integral.<sup>323</sup> En esta oportunidad, la Sala Especial no sólo reiteró las fallas y vacíos detectados en el 2009; más aún, llamó la atención acerca de (d) la poca e inoportuna difusión de información para acceder a los subsidios ofrecidos; (e) la complejidad del proceso de postulación; (f) la dificultad para interponer oportunamente recursos cuando los postulantes no sean favorecidos con el Subsidio de Vivienda; y (g) el crecimiento de asentamientos precarios, entre otros aspectos puntuales.<sup>324</sup>

Entre las razones que explicaban los resultados tan limitados de la política, la Corte insistió en ambos pronunciamientos en la incapacidad de los hogares desplazados para lograr el cierre financiero, la bajísima oferta de vivienda para población desplazada, el bajo compromiso de las entidades territoriales en la disposición y adecuación de suelo urbanizado, y el reducido presupuesto asignado por el Estado para la realización de los proyectos de vivienda. La Sala Especial de Seguimiento, por lo tanto, le ordenó al Gobierno Nacional que

---

resultados. Al ritmo presente, no es posible prever un momento en la presente generación en el que la política satisfaga la demanda a la que está enfocada”. Auto 008 de 2009 (M.P. Manuel José Cepeda).

<sup>319</sup> “A menos de uno de cada diez desplazados había sido asignado un subsidio de vivienda”. Auto 008 del 2009 (M.P. Manuel José Cepeda).

<sup>320</sup> “Más del 50% de los recursos asignados a una solución de vivienda no acaban siendo destinados a dicho fin. Dados estos dos datos, se constata que menos de uno de cada veinte desplazados ha logrado hacer efectiva alguna ayuda de vivienda”. Auto 008 del 2009 (M.P. Manuel José Cepeda).

<sup>321</sup> “Sólo el 13% de aquellos desplazados que han utilizado el subsidio habitan en una vivienda que cumple con todas las condiciones necesarias para el goce efectivo del derecho. En comparación, la Corte observa que el 7.5% de la población desplazada registrada habita en una vivienda que presenta todas las condiciones que satisfacen el goce efectivo del derecho”. Auto 008 del 2009 (M.P. Manuel José Cepeda).

<sup>322</sup> La política que se diseñe debe estar enfocada “a satisfacer el goce efectivo de los derechos de *toda* la población desplazada registrada, durante un período de tiempo que pondere, de una parte la primacía del servicio prestado respecto de los derechos de las personas desplazadas, y de otra, las dificultades y restricciones para alcanzar dichos niveles de cobertura y protección”. Auto 008 del 2009 (M.P. Manuel José Cepeda).

<sup>323</sup> “Más que reformular la política de vivienda de manera integral, la política plasmada en las Leyes y demás normas vigentes siguen sin responder a las necesidades y condiciones de la población desplazada (...) el Gobierno Nacional insiste en que el modelo de subsidios es el vehículo legal más adecuado para entregarle recursos del Estado a la población más vulnerable, y se limita a hacer algunos ajustes orientados a flexibilizar los requisitos tradicionales y generar nuevos instrumentos, pero bajo la misma orientación.” Auto 219 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas). Consideración 64.

<sup>324</sup> Auto 219 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas). Consideraciones 65-68.

presentara en noviembre de 2011 un informe en el que hiciera explícitas las razones por las cuales consideraba que a pesar de las objeciones y falencias identificadas a lo largo del proceso de seguimiento, el modelo persistente aseguraba el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, de una parte y, de la otra, cuáles iban a ser los correctivos a adoptar con el fin de superar las falencias identificadas.<sup>325</sup>

En el marco de lo anterior, el Gobierno Nacional, los Organismos de Control, la Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011 (CSyM) y la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (CSPPDF), allegaron numerosos documentos en los que exponen y analizan los cambios efectuados a la política y los resultados alcanzados. Así quedó recogido en los autos 160 y 162 del 2015 (M.P. Luis Ernesto Vargas) en materia de vivienda urbana y rural, respectivamente. Debido a que la política de vivienda presenta modificaciones específicas y avances dispares en estos sectores, a continuación esta Sala Especial va a analizar cada uno de manera separada.

#### 2.1.2.1. Vivienda urbana

Esta Sala Especial encuentra que, **(i)** a pesar de los importantes avances alcanzados con el *Programa de Vivienda Gratuita*, persisten obstáculos para satisfacer las necesidades habitacionales de los esquemas anteriores, como resultado de (a) las estrategias de comunicación, información y notificación relacionadas con el *Programa de Vivienda Gratuita*; (b) la falta de participación de las entidades territoriales que informan no tener lotes ni terrenos disponibles para ejecutarlo; (c) las barreras de acceso a las que se han enfrentado las personas que participaron en proyectos declarados en siniestro, incumplimiento y que fueron indemnizados, en el marco de los esquemas anteriores, para participar en el *Programa de Vivienda Gratuita* y (d) la recomposición de los grupos familiares con el paso del tiempo.

Sumado a lo anterior, esta Sala Especial encontró que **(ii)** persisten dificultades para garantizar las necesidades habitacionales de aquellas personas desplazadas por la violencia que, a pesar de no haber participado en las convocatorias de los esquemas anteriores, necesitan de todas formas de una solución de vivienda digna, demanda que no logra ser satisfecha ni (a) por la Segunda Fase del Programa de Vivienda Gratuita, ni (b) por los otros programas que enuncia el Gobierno. Esta situación (c) pone en evidencia un vacío en la política en materia de legalización y regularización de asentamientos informales.

Finalmente, **(iii)** esta Sala va a llamar la atención acerca de algunos problemas puntuales que se han presentado en la ejecución del *Programa de Vivienda Gratuita*, cuyos correctivos es necesario adoptar y garantizar para que no se vuelvan a producir.

---

<sup>325</sup> Auto 219 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas). Consideración 65.



(i) En el auto 160 de 2015 se explicó que la política de vivienda urbana a favor de la población desplazada ha sufrido varias modificaciones y se ha implementado a través de diversos esquemas en tres momentos distintos, así: el *primero*, a partir de la expedición de la Ley 387 de 1997 y el Decreto 951 de 2001, que se caracterizó por un “enfoque de subsidio en dinero y el fomento a la demanda”.<sup>326</sup> Este modelo dio como resultado la realización de convocatorias en los años 2004 y 2007. El *segundo* esquema tuvo lugar a partir del 2009, con la expedición de los Decretos 3450 y 4911 del mismo año, que buscó, de una parte, incorporar a la población desplazada a los Macro-proyectos de Interés Social Nacional y, de la otra, implementar un esquema “mixto” que atendiera tanto a la oferta como a la demanda. Este esquema se materializó en tres convocatorias que se realizaron en el 2011. Finalmente, mediante el *tercer* modelo, adoptado en los años 2012 y 2013, el Gobierno Nacional se propuso fortalecer el enfoque *mixto* del esquema anterior, aumentando el valor del subsidio de 7,5 SMMLV a 25 SMMLV para actividades de promoción de oferta y demanda. Sumado a lo anterior, mediante la Ley 1537 de 2012, introdujo el *Programa de Vivienda Gratuita*, dirigido a facilitar el cierre financiero y superar algunos de los obstáculos operativos y de gestión en materia de coordinación Nación-territorio. A partir de estas últimas actuaciones, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT) considera que “ha realizado un ejercicio que permite concluir que se ha dado cumplimiento a la orden de reformulación de la mencionada política y la superación de las barreras mencionadas en los Autos 008 de 2009 y 219 de 2011”.<sup>327</sup>

Ciertamente, el *Programa de Vivienda Gratuita* ha permitido superar algunas de las falencias que explicaban los resultados tan limitados de la política en sus esquemas anteriores. Al otorgar una solución de vivienda en especie se superan las problemáticas relacionadas con la insuficiencia de recursos de la población desplazada para costear el monto no sufragado por el subsidio de vivienda. A su vez, los esquemas de gestión y ejecución incorporados en la Ley 1537 de 2012 estimulan la oferta de vivienda y facilitan la promoción de suelo urbanizable. Este programa también ha estado acompañado de una mayor asignación y ejecución de los recursos financieros destinados a la política de vivienda urbana y, en términos generales, las unidades entregadas cumplen con los requisitos necesarios para considerarlas como viviendas dignas.<sup>328</sup> En esa medida, los resultados alcanzados desde su ejecución (2012-2015) son significativos si se analizan en contrapunto con los logros alcanzados en los esquemas anteriores (2003-2011): los 48.529 subsidios de vivienda en especie (SFVE) entregados a las familias desplazadas se han acercado a igualar, en tres (3) años, toda la atención que en nueve (9) se había realizado en los esquemas anteriores.<sup>329</sup>

---

<sup>326</sup> MVCT. Informe presentado el 13 de diciembre de 2013. Pág. 5.

<sup>327</sup> MVCT. *Cumplimiento del Auto 160 de 2014 — Entrega de Informe actualizado de avance sobre la política pública de vivienda urbana para la población víctima del conflicto armado interno*. Junio de 2015. Págs. 3 y 25.

<sup>328</sup> MVCT. Op.cit. Pág. 4.

<sup>329</sup> UARIV y MVCT. *Informe conjunto entre el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las víctimas en respuesta al auto 160 de 2015. Sentencia T-025 de 2004*. Junio 2015. Págs. 9-10.

Ahora bien, los distintos Organismos de Control y la CSyM coinciden en afirmar que hacia el futuro y haciendo algunos ajustes, el *Programa de Vivienda Gratuita* logra corregir los errores del pasado y, con ello, permite “concretar soluciones de vivienda para las personas beneficiarias”;<sup>330</sup> no obstante, sostienen que no logra cubrir ni solucionar las necesidades restantes e irresueltas de los modelos anteriores, y que la cobertura del programa todavía es reducida frente a las necesidades del resto de la población desplazada.<sup>331</sup>

En efecto, de acuerdo con los datos del Gobierno Nacional y de la Contraloría General de la República, a la primera fase del *Programa de Vivienda Gratuita* lograron acceder 5.587 familias desplazadas que tenían Subsidios Familiares de Vivienda en Dinero (SFVD) asignados y 19.542 hogares que se encontraban *calificados*<sup>332</sup> en el marco de los esquemas anteriores, como parte de la priorización de esa población establecida en los Decretos 1921 de 2012 y 2726 de 2014. Todavía están pendientes, sin embargo, aproximadamente 80.000 hogares que no han tenido acceso a una solución efectiva de vivienda a pesar de haber recibido un subsidio que aún no han podido aplicar, o encontrarse todavía en estado *calificado*,<sup>333</sup> razón por la cual en amplias zonas del país la población desplazada todavía solicita ser priorizada en los nuevos programas de vivienda, y que se materialicen las cartas de asignación con que cuentan actualmente, que no han podido legalizar.<sup>334</sup>

Como quedó enunciado en el auto 160 de 2015, distintos obstáculos parecen explicar las dificultades que enfrenta la política de vivienda para cubrir las necesidades pendientes de los modelos precedentes.

(a) La estrategia de comunicación que despliegan los particulares responsables de adelantar el programa estatal para contactar a las familias desplazadas e informarles acerca del proceso, los trámites, las rutas, los tiempos de acceso y las notificaciones relacionadas con el *Programa de Vivienda Gratuita*, por medio de las Cajas de Compensación Familiar, es insuficiente. La Defensoría del Pueblo encontró que persiste desinformación en la población desplazada

---

<sup>330</sup> CSML. Primer informe. Op.cit. Pág. 250,

<sup>331</sup> Procuraduría General de la Nación. *Respuesta al Auto 160 de 2015*. Julio de 2015. Pág. 2. En la misma dirección, ver: Contraloría General de la República. ACES Política Pública de Vivienda. 2014. Págs. 23, 64 y 66; Defensoría del Pueblo. Atención al desplazamiento a 3 años de implementación de la Ley 1448 de 2011. Marzo de 2015. Págs. 45,47; CSML. Primer informe. Op.cit. Pág. 251.

<sup>332</sup> UARIV y MVCT. *Informe conjunto entre el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las víctimas en respuesta al auto 160 de 2015. Sentencia T-025 de 2004*. Junio 2015. Pág. 9.

<sup>333</sup> UARIV y MVCT. *Informe conjunto entre el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las víctimas en respuesta al auto 160 de 2015. Sentencia T-025 de 2004*. Junio 2015. Pág. 9. // Según la CGR, “el estado al año 2013 de las convocatorias de 2004 y 2007, muestra que de 72.407 familias que estaban calificadas, quedan 52.274 y que de 110.691 familias que se les asignó SFVD, a 2013 aún quedan 31.604 [28.805 subsidios que no han sido aplicados y 2.752 que no han sido legalizados]”. Ver: CGR. ACES Política Pública de Vivienda. 2014. Págs. 64 y 66.

<sup>334</sup> Así lo encontró la Defensoría del Pueblo en Arauca, Valle del Cauca, Meta, Risaralda, Huila, en la Cordillera Nariñense (Samaniego, Policarpa, Cumbitara, Andes Leyva, El Rosario, la Llamada y Santa Cruz), Putumayo y Occidente Antioqueño (Frontino, Cañas Gordas, Buriticá, Sabana Larga y Peque), Ibagué, Chaparral y Planadas, Tolima, Norte de Santander. Ver: Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada. *Observaciones al Informe del Gobierno Nacional en el marco del Auto 160 de 2015 de Vivienda Urbana*. Agosto de 2015.

acerca de la ruta de vivienda urbana;<sup>335</sup> que los responsables a nivel local no entregan a la población desplazada la información necesaria para acceder a la oferta ni a las nuevas convocatorias;<sup>336</sup> y que hay desconocimiento acerca de los trámites que se realizaron para seleccionar a los beneficiarios del *Programa de Vivienda Gratuita*.<sup>337</sup> Específicamente, en relación con el proceso de notificación, la Defensoría encontró que se presentan serias limitaciones para aquellas personas que se encuentran en lugares apartados -que enfrentan restricciones a la movilidad-, e incluso para aquellas personas que se encuentran en los cascos urbanos.<sup>338</sup> A su vez, la Defensoría encontró falta de claridad acerca de la información brindada por las Cajas de Compensación Familiar en relación con la conformación de los listados y con las negativas de inclusión en los mismos.<sup>339</sup> En el auto 160 ya se había señalado que las familias que eran potencialmente beneficiadas no se presentaban a postularse en las fechas establecidas, porque no estaban siendo debidamente notificadas y, en consecuencia, quedaban por fuera de la convocatoria.<sup>340</sup> Si bien el Gobierno Nacional es consciente de algunas de estas dificultades, como el constante cambio en los datos de ubicación y contacto de la población desplazada, más allá de reconocerlas y de identificar a sus responsables, no menciona una estrategia para su superación.<sup>341</sup>

(b) La no participación de algunos municipios en las convocatorias del programa por carecer de lotes y terrenos disponibles para ejecutarlo, a pesar de contar con un censo de población beneficiaria de los esquemas pasados.<sup>342</sup> El

---

<sup>335</sup> La Defensoría constató en terreno falta de información acerca de los planes, programas y proyectos de Vivienda, así como sobre cuáles son las entidades responsables de la política de vivienda en el territorio y en el nivel nacional, en los siguientes departamentos, regiones y municipios: Amazonas, Atlántico, Arauca, Bolívar, Cesar, Córdoba, Samaná en Caldas, Acandí y Ungía en Chocó, La Guajira, Magdalena, Medellín, Meta, Magdalena Medio, Ocaña, Putumayo, Riosucio en Chocó, Oriente Antioqueño (San Carlos, San Luis, San Francisco, Cocorná, San Rafael y Sonsón), en los municipios de la Cordillera Nariñense (Samaniego, Policarpa, Cumbitara, Andes Leyva, El Rosario, la Llamada y Santa Cruz), Vaupés, Valle del Cauca y Bogotá”. Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada. Op.cit. Págs. 14-15.

<sup>336</sup> Esta situación fue constatada en los siguientes municipios y departamentos: Caldas, Cundinamarca, Bolívar, Arauca, Samaná, Guanía, Meta, Ocaña, Valle del Cauca, Bogotá y Norte de Santander. Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada. Op.cit. Pág. 15.

<sup>337</sup> Esta situación ocurrió en las siguientes entidades territoriales: Atlántico, en San José de Guaviare y Manizales en Caldas, Magdalena Medio, municipios del Triángulo de Telembí (Magüí Payán, Roberto Payán y Barbacoas), Ocaña. Ver: Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada. Op.cit. Pág. 15.

<sup>338</sup> “Pese a que hubo comunicación masiva en algunos casos a través de medios de comunicación, la mayor información fue recibida por sus vecinos o conocidos, que habían sido visitados por los funcionarios de la Red Unidos”. Esta situación se constató en las siguientes entidades: “Arauca, Bolívar, Caldas, Cesar, Córdoba, Acandí y Unguía, La Guajira, Huila, Magdalena Medio, Putumayo, Nariño, Occidente de Antioquia (Frontino, Cañas Gordas, Buriticá, Sabana Larga y Peque), en San José de Guaviare, Meta, Ocaña y Norte de Santander”. Ver: Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada. Op.cit. Pág. 15.

<sup>339</sup> Esta situación se ha presentado en Arauca, Atlántico, Bolívar, Caldas, Cesar, Córdoba, Acandí y Unguía, La Guajira, Huila, Magdalena Medellín, Medio, Putumayo y Nariño. Ver: Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada. Op.cit. Pág. 16.

<sup>340</sup> Defensoría del Pueblo. *Atención al desplazamiento a 3 años de implementación de la Ley 1448 de 2011*. Marzo de 2015. Pág. 47.

<sup>341</sup> UARIV y MVCT. *Informe conjunto entre el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las víctimas en respuesta al auto 160 de 2015. Sentencia T-025 de 2004*. Junio 2015. Pág. 14.

<sup>342</sup> La Defensoría del Pueblo expuso un listado considerable de entidades territoriales que no participaron en el *Programa de Vivienda Gratuita* por carencia de suelo urbanizable y lotes disponibles para el desarrollo de proyectos de vivienda para población desplazada o vulnerable, algunas de las cuales incluyen alta presencia de personas y comunidades desplazadas: Amazonas, Bello en Antioquia, Samaná, Magdalena, Vaupés, Agustín Codazzi, en el Cesar. Ver: Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada. *Observaciones al Informe del Gobierno Nacional en el marco del Auto 160 de 2015 de Vivienda Urbana*. Agosto de 2015. Págs. 15 y 18. En la misma dirección, la Contraloría señaló lo siguiente: “la mayor parte de los municipios

Gobierno Nacional explicó al respecto que una de las ventajas de los esquemas de gestión y ejecución incorporados en la Ley 1537 de 2012 (arts. 7 y 41), radica en que no es necesario que las entidades territoriales aporten terrenos disponibles para viabilizar los proyectos de vivienda urbana en sus territorios. Y agrega que en la medida en la que las entidades territoriales realicen una participación y coordinación efectiva, el *Programa de Vivienda Gratuita* permitirá materializar una solución de vivienda a favor de un número mayor de personas que participaron en los esquemas previos.<sup>343</sup>

Si bien es cierto que una de las virtudes de la propuesta gubernamental es la flexibilización de los requisitos para la participación de las entidades territoriales en el *Programa*, también lo es que estas últimas siguen alegando la carencia de suelos y terrenos disponibles para postularse al mismo. Como esta Sala explicará más adelante, en algunas ocasiones es la incapacidad técnica, administrativa y financiera de las entidades territoriales la razón que explica su falta de participación en el nuevo esquema, a pesar de contar en su jurisdicción con población beneficiaria de los esquemas pasados, y el Gobierno no cuenta con una estrategia que permita aplicar el principio de *subsidiariedad* para enfrentar estas situaciones, el cual es exigido por la Constitución como instrumento para articular los principios de autonomía territorial y Estado unitario, los cuales en ocasiones entran en tensión.

(c) Los Organismos de Control también han llamado la atención acerca de la situación en la que se encuentran los beneficiarios a los cuales se les aplicaron los subsidios pero en proyectos que se declararon en incumplimiento, fueron siniestrados y que fueron indemnizados, en el marco de los esquemas anteriores al *Programa de Vivienda Gratuita*.<sup>344</sup> Para la Contraloría General de la República, las personas que se encuentran en este tipo de situaciones no pueden acceder a otro tipo de subsidio, ni adquirir vivienda a través de otras entidades, porque quedan vinculados a los proyectos inconclusos.<sup>345</sup> El MVCT sostiene, por el contrario, que el Consejo Directivo de FONVIVIENDA aprobó un protocolo para la declaratoria de incumplimiento de los proyectos en los cuales se hayan vinculados recursos de los subsidios asignados en dinero, de forma tal

---

auditados no han participado en las convocatorias del Programa Nacional de Vivienda Gratuita, ni en otros esquemas, debido a que no cuentan con lotes, tierras urbanizables o recursos para ello y este es uno de los requisitos establecidos para participar. En consecuencia, año tras año, se dejan de asignar cupos en los proyectos en ET que presentan déficit de suelo y lotes urbanizados”. CGR. *Informes Auto 160 de vivienda urbana y Auto 162 de vivienda rural de 2015*. 2016. Pág. 8.

<sup>343</sup> UARIV y MVCT. *Informe conjunto entre el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las víctimas en respuesta al auto 160 de 2015*. Sentencia T-025 de 2004. Junio 2015. Pág. 12.

<sup>344</sup> Para el 2013, el número de subsidios familiares de vivienda asociados a proyectos declarados en incumplimiento ascendió a 1.264. Sin embargo, “la liberación de esas familias no está contemplada, en estas situaciones, en la normatividad vigente de la política nacional de vivienda”. Ver: CGR. ACES Política Pública de Vivienda. 2014. Pág. 66.

<sup>345</sup> CGR. Op.cit. Pág. 84. En un informe más reciente, la Contraloría reitera lo siguiente: “la información que presenta el Gobierno Nacional es completamente diferente a la que se le ha presentado a este órgano de control y a lo que se ha comprobado a través de las denuncias de los beneficiarios y la visita a los proyectos. Los beneficiarios si se “encuentran imposibilitados” para acceder nuevamente al subsidio familiar de vivienda al haber sido desembolsados sus recursos en proyectos declarados en incumplimiento y esto ha sido constatado en el momento en que los entes territoriales han buscado vincular a dichos hogares al PVG, y se les ha negado la posibilidad de participar precisamente por encontrarse en la base de datos con recursos aplicados en un proyecto en el que se desembolsaron recursos”. CGR. *Informes Auto 160 de vivienda urbana y Auto 162 de vivienda rural de 2015*. 2006, págs. 19-20.

que los hogares “vinculados a proyectos declarados en incumplimiento no están imposibilitados para acceder nuevamente a un subsidio familiar de vivienda.”<sup>346</sup> A pesar de la aprobación de este instrumento, los Organismos de Control han encontrado, de una parte, que las personas que participaron en estos proyectos inconclusos todavía enfrentan restricciones de acceso a la nueva oferta institucional<sup>347</sup> y, de la otra, que el protocolo no cumple con los fines para los cuales fue promulgado sino que, por el contrario, somete a las personas que se vincularon a esos proyectos a mayores esperas para acceder a una solución de vivienda.<sup>348</sup>

De todas formas, si bien las personas que participaron en estos proyectos pueden estar legalmente habilitados para acceder a los nuevos programas de vivienda, para esta Sala Especial es importante resaltar que estas personas se ven obligadas a surtir, de ceros, el proceso ordinario de postulación que está previsto para la generalidad de la población.<sup>349</sup> Lo anterior, a pesar haber adquirido y utilizado en su momento la carta de asignación, de los esfuerzos, los trámites y los recursos invertidos en tal proceso, y a pesar del menoscabo de sus expectativas como resultado del fracaso de estos proyectos, en muchas ocasiones debido a la negligencia de las autoridades locales, y a la falta de control y de seguimiento por parte de las autoridades nacionales.<sup>350</sup> Como se explicará más adelante, estas personas desplazadas deben ser objeto de un trato prioritario en el momento de acceder a los nuevos programas de vivienda

(d) Sumado a lo anterior, la demora en la aplicación y materialización de los subsidios de vivienda asignados en los esquemas anteriores (2004-2007) se ha visto acompañada de una dificultad relacionada con la recomposición de los grupos familiares que, en su momento fueron beneficiarios de los subsidios, pero que sólo una vez transcurridos varios años accedieron al *Programa de*

---

<sup>346</sup> UARIV y MVCT. *Informe conjunto entre el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las víctimas en respuesta al auto 160 de 2015. Sentencia T-025 de 2004.* Junio 2015, pág.19.

<sup>347</sup> La Defensoría del Pueblo afirma que a pesar de la adopción de este protocolo, tras realizar la revisión en las bases de datos de los hogares vinculados a estos proyectos incumplidos, ha encontrado que todavía aparecen personas con subsidio de vivienda aplicado y en tal sentido se les niega la oferta (i.e. Cesar); en el caso de los hogares donde ya se ha legalizado el recurso del subsidio de vivienda, tras el pago del siniestro, la negativa a un nuevo subsidio o inscripción en la oferta vigente es automática, ya que en estos casos el reporte es de subsidio legalizado. Ver: Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada. *Observaciones al Informe del Gobierno Nacional en el marco del Auto 160 de 2015 de Vivienda Urbana.* Agosto de 2015. Pág. 20.

<sup>348</sup> La declaratoria de incumplimiento y el cobro de la indemnización, tal como está recogida en el protocolo, en lugar de garantizar la culminación de los proyectos somete a las personas que se vincularon a los mismos a mayores esperas (i.e. Departamento de Magdalena). Ver: Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada. Op.cit. Pág. 20.

<sup>349</sup> “En cuanto a los casos de restitución por vencimiento de vigencia (que se ha aplicado incluso para la población desplazada a pesar de las órdenes de la Honorable Corte de mantenerlos vigentes) o indemnización del subsidio, los beneficiarios no cuentan con acompañamiento, ni ningún tipo de priorización para hacer parte de un nuevo proyecto de vivienda y recibir una solución definitiva”. CGR. *Informes Auto 160 de vivienda urbana y Auto 162 de vivienda rural de 2015.* 2006, págs. 21.

<sup>350</sup> “Las debilidades de coordinación entre entidades nacionales y territoriales fue una de las principales causas de la siniestralidad e incumplimientos de los proyectos de vivienda [en los esquemas anteriores]. Las instituciones nacionales se limitaron a la erogación de los recursos, sin ejercer un control efectivo sobre la ejecución en campo, dejando a los entes territoriales (oferentes) solos y sin supervisión. // Los entes territoriales contrataron a personas naturales o jurídicas que no tenían suficiente capacidad técnica y financiera, que finalmente terminaron incumpliendo, dado que las administraciones locales tampoco ejercieron un debido control, ni ampliaron las pólizas, cuando los proyectos se prorrogaron, dejando sin amparo la ejecución de los mismos. // Esta falta de compromiso y de gestión, ha ocasionado que el mayor afectado sea la población beneficiaria de los subsidios”. CGR. ACES Política Pública de Vivienda. 2014. Págs. 84 - 86.

*Vivienda Gratuita*.<sup>351</sup> Para atender esta situación el Gobierno Nacional cuenta con un procedimiento que permite actualizar la información acerca de las modificaciones en la composición del núcleo familiar, de tal manera que los nuevos hogares, o aquellos que sufrieron cambios, se encuentran habilitados para participar en el *Programa*.<sup>352</sup> Los Organismos de Control señalaron las bondades de este procedimiento; sin embargo, indicaron que para la implementación de la Fase I muchas familias no pudieron realizarlo y se encuentran en situaciones preocupantes de hacinamiento.<sup>353</sup> Esta situación se explica, entre otras razones, por “el desconocimiento y las dificultades de traslado a las cabeceras departamentales para el reporte de las novedades de la división de los núcleos familiares”.<sup>354</sup> Frente a la posibilidad de que los nuevos requerimientos de información a las familias vinculadas al *Programa de Vivienda Gratuita*, las cuales ya habían allegado la documentación requerida en el marco de las convocatorias anteriores, se conviertan en una carga injustificada, el Gobierno anunció que va realizar un diagnóstico para evaluar su impacto en el acceso al mencionado programa.<sup>355</sup>

(ii) La CSyM y los Organismos de Control también han manifestado su preocupación acerca de la situación del resto de la población desplazada que, a pesar de no haber participado en las convocatorias de los esquemas anteriores, necesita de todas formas de una solución de vivienda;<sup>356</sup> esta población asciende, de acuerdo con información presentada por el Ministerio de Vivienda, a 400.000 familias aproximadamente,<sup>357</sup> e incluye casos en los que se generaron expectativas en las familias que terminaron siendo incumplidas porque carecían de la carta de asignación de subsidio.<sup>358</sup> Esta demanda no logra ser satisfecha ni

---

<sup>351</sup> “Tal es la situación de las parejas que se han separado a lo largo del tiempo y han conformado otras familias o de los menores de edad que, con el paso del tiempo, han salido del núcleo familiar que se postuló para el subsidio y han conformado sus propios hogares. Con la finalidad de hacer efectivo el subsidio las personas que se han separado han tenido que legalizar uniones maritales no existentes con la finalidad de cumplir con el requisito de ser pareja para que el subsidio se pueda materializar. Y en los casos de las nuevas cabezas de hogar que en el momento de la asignación del subsidio eran menores de edad, se ha llegado a situaciones de hacinamiento en las viviendas entregadas con la finalidad de beneficiarse del subsidio y de adquirir la vivienda como patrimonio familia”. Cf. Auto 160 de 2015. (M.P. Luis Ernesto Vargas). Consideración 8.

<sup>352</sup> UARIV y MVCT. *Informe conjunto entre el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las víctimas en respuesta al auto 160 de 2015. Sentencia T-025 de 2004*. Junio 2015. Pág. 20.

<sup>353</sup> De acuerdo con la Defensoría del Pueblo todavía persisten las barreras de acceso a los programas de vivienda, por la desagregación de los núcleos familiares, en Bogotá, Bolívar, Caldas, Antioquia, Guaviare, Magdalena, municipios del Triángulo de Telembí (Magüi Payán, Roberto Payán y Barbacoas), Risaralda, San Luis, San Francisco, Cocorná, San Rafael, Sonsón y San Carlos, Putumayo, Valle del Cauca, Guajira, Meta, Buenaventura. Ver: Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada. *Observaciones al Informe del Gobierno Nacional en el marco del Auto 160 de 2015 de Vivienda Urbana*. Agosto de 2015.

<sup>354</sup> i.e. Magdalena Medio, Acandí y Unguía en Chocó. Ver: Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada. Op.cit. Pág. 20.

<sup>355</sup> “En virtud de las situaciones puntuales que ha señalado la Corte Constitucional y la Defensoría del Pueblo en el informe del mes de marzo de 2015, el MVCT, Fonvivienda y la UARIV en el marco del Convenio 1034 de 2014 realizarán un diagnóstico que permita conocer el impacto de los documentos señalados sobre los procesos de postulación al subsidio familiar de vivienda de la Población Víctima por el Desplazamiento Forzado (PVDF)”. UARIV y MVCT. *Informe conjunto entre el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las víctimas en respuesta al auto 160 de 2015. Sentencia T-025 de 2004*. Junio 2015.

<sup>356</sup> Defensoría del Pueblo. Atención al desplazamiento a 3 años de implementación de la Ley 1448 de 2011. Marzo de 2015. Pág. 45; CSML. Primer informe. Op.cit. Pág. 252. 11.

<sup>357</sup> MVCT. Informe del 09 de noviembre de 2011. Pág. 10.

<sup>358</sup> “Con la implementación de la Ley 1537 de 2012, algunos proyectos que se encontraban en ejecución en el marco de esquemas anteriores fueron absorbidos por la política de viviendas gratis (i.e. Macroproyecto San Antonio, Buenaventura). Esta situación trajo consigo la modificación de la población que, según censos

por (a) la Segunda Fase del Programa de Vivienda Gratuita, al carecer de una estrategia para aplicar el principio de subsidiariedad; ni por (b) los otros programas que enuncia el Gobierno. Esta situación pone en evidencia (c) un vacío en la política en materia de legalización y regularización de asentamientos informales.

El Gobierno Nacional informó al respecto, en respuesta al auto 160 del 2015, que actualmente está avanzando en las etapas previas a la ejecución de la segunda fase del *Programa de Vivienda Gratuita* y reiteró las responsabilidades que tienen las entidades territoriales en la materia.<sup>359</sup> Sumado a lo anterior, explicó que la política de vivienda contempla otros programas a los que podrá acceder la población desplazada, incluida aquella que cuenta con un subsidio asignado o se encuentra en estado de calificado, en la medida en la que cumpla con los requisitos exigidos en esos programas.<sup>360</sup>

Esta Sala Especial considera que al Gobierno Nacional le asiste razón cuando sostiene que la política de vivienda no depende únicamente del MVCT. En efecto, debido a las facultades que la Constitución Política establece en cabeza de las autoridades locales en materia de regulación de los usos del suelo y de planeación territorial (numeral 2 del artículo 300, numerales 2 y 4 del artículo 305, numerales 2 y 7 del artículo 313 y numerales 1 y 5 del artículo 315 C.P.), el Gobierno Nacional no puede pasar por encima de las entidades territoriales; nuestro modelo de ordenamiento territorial requiere, por el contrario, de una actuación coordinada y concurrente entre ambos niveles de Gobierno.

(a) Es importante resaltar, no obstante, que el *Programa de Vivienda Gratuita* ha respondido de manera desigual a las entidades territoriales con menor capacidad presupuestal, institucional y administrativa, teniendo en cuenta los modelos anteriores no alcanzaron los resultados esperados.<sup>361</sup> Bajo el esquema actual de convocatoria a las entidades territoriales para su postulación al *Programa de Vivienda Gratuita fase II*, de acuerdo con la Defensoría del Pueblo, “la selección dependerá de las capacidades económicas, técnicas o logísticas de las mismas, y será muy complejo que los municipios con nulas o

---

elaborados previamente, iba a ser beneficiaria de tales proyectos, al priorizar a aquellas personas desplazadas que contaban con un subsidio asignado sin ejecutar”. Auto 160 de 2015 (M.P. Luis Ernesto Vargas).

<sup>359</sup> “Si bien el esfuerzo del Gobierno Nacional en materia de vivienda es considerable, la posibilidad de llegar al mayor número de entidades territoriales y, en consecuencia, a la población en situación de desplazamiento ubicada en los mismos, es una actividad que no solo depende del MVCT”. Ver: UARIV y MVCT. *Informe conjunto entre el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las víctimas en respuesta al auto 160 de 2015. Sentencia T-025 de 2004.* Junio 2015. Págs. 12 y 13.

<sup>360</sup> Los programas son Promoción de Oferta y Demanda, Mejoramiento Integral de Barrios, Titulación de Predios Fiscales, Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores – VIPA y Promoción de Acceso a la Vivienda de Interés Social “Mi Casa Ya”. Ver: MVCT. *Cumplimiento del Auto 160 de 2014 — Entrega de Informe actualizado de avance sobre la política pública de vivienda urbana para la población víctima del conflicto armado interno.* Junio de 2015.

<sup>361</sup> En su primera fase el Programa estuvo dirigido a los municipios de categorías 1 y 2. Si bien la segunda fase del Programa está dirigido a los municipios de categorías 3, 4, 5 y 6, los criterios de priorización benefician a las entidades con mayores capacidades. En efecto, se priorizarán aquellos proyectos que: “requieran menor cofinanciación del Gobierno Nacional, es decir, donde se presente un mayor aporte económico de la entidad territorial; aquellos que ofrezcan mayor área privada construida de vivienda, así como el área del lote donde se encuentre construida la misma; y aquellos que ofrezcan mayor área de cesiones urbanísticas gratuitas de espacio público efectivo y para la construcción de equipamientos”. UARIV y MVCT. *Informe conjunto entre el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las víctimas en respuesta al auto 160 de 2015. Sentencia T-025 de 2004.* Junio 2015. Págs. 12 y 13.

con escasas capacidades financieras o de gestión en implementación de proyectos de vivienda, logren acceder a estos programas”.<sup>362</sup> En esta dirección, llamó la atención acerca del conjunto de entidades territoriales que, aunque cuentan con lotes o suelos urbanizables, carecen de recursos técnicos, financieros, logísticos o, simplemente, carecen de interés en la implementación de proyectos de vivienda para la población en situación de desplazamiento.<sup>363</sup> Al respecto, la Contraloría General de la República señala que: “en la primera fase del PVG departamentos, como Antioquia presentaron 77 proyectos, Amazonas, Arauca, Caquetá, Casanare, Guaviare y Vichada apenas tuvieron 1, máximo tres proyectos; y Guainía y Vaupés no contaron con ninguno”.<sup>364</sup>

Así las cosas, por más de que se trate de un asunto que abarca competencias de las autoridades locales, esta Corporación ha reiterado que el nivel de concurrencia entre los distintos niveles es *flexible* y debe determinarse de acuerdo con las características del municipio, de forma tal que “la Nación está llamada a apoyar e intervenir en la gestión de las entidades territoriales que carecen de la capacidad presupuestal o institucional para cumplir a cabalidad sus obligaciones constitucionales o legales”.<sup>365</sup> Lo anterior, teniendo en cuenta que la Nación sigue siendo el principal responsable en la garantía de los derechos de la población desplazada, tal como ha insistido esta Corporación en el 2009<sup>366</sup> y en el 2010.<sup>367</sup>

Hace falta, por lo tanto, que el Gobierno Nacional, a partir de la información acerca de las carencias de las entidades territoriales en términos de suelo urbanizable, recursos financieros, administrativos y logísticos, así como de la presencia y situación de la población desplazada en esos municipios, establezca los criterios de priorización y diseñe las estrategias para aplicar el principio de *subsidiariedad* (C.P. art. 288),<sup>368</sup> dando prevalencia a las entidades territoriales

---

<sup>362</sup> Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada. *Observaciones al Informe del Gobierno Nacional en el marco del Auto 160 de 2015 de Vivienda Urbana*, Agosto de 2015. Pág. 10

<sup>363</sup> Frontino, Buriticá, Sabana Larga y Peque (Occidente Antioqueño), Magdalena Medio y municipios de la Cordillera Nariñense (Samaniego, Policarpa, Cumbitara, Andes Leyva, El Rosario, la Llamada y Santa Cruz), Ricaurte en Nariño, La Playa y Teorama en Norte de Santander. Ver: Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada. Op.cit.

<sup>364</sup> CGR. *Informes Auto 160 de vivienda urbana y Auto 162 de vivienda rural de 2015*. 2016. Pág. 11,12.

<sup>365</sup> “La regla general es que se debe dar aplicación al principio de concurrencia, de modo que en principio, todos los niveles territoriales deben confluir en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas para la atención del desplazamiento forzado (...) Ahora bien, el nivel de corresponsabilidad entre la Nación y las instancias territoriales debe ser determinado en función del municipio, su volumen de población desplazada, sus prioridades e intereses, y su situación fiscal, presupuestal, social y económica.” Auto 383 de 2010 (M.P. Luis Ernesto Vargas).

<sup>366</sup> “Ni la Constitución ni la Ley eximen a la Nación de sus competencias y deberes como principal responsable de asegurar el goce efectivo de los derechos de los desplazados en todo el territorio nacional”. Auto 314 de 2009 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

<sup>367</sup> “La población desplazada no puede ver comprometido el goce efectivo de sus derechos por encontrarse en una determinada entidad territorial y no en otra. La Nación, debe entonces garantizar un esquema que permita similitudes en la respuesta al desplazamiento entrando a apoyar con mayor intensidad a aquellas entidades territoriales que por sí mismas, no puedan asumir sus compromisos con la población desplazada”. Auto 383 de 2010 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.)

<sup>368</sup> Tal como se recogió en el auto 099 de 2013, el principio de subsidiariedad opera de manera gradual, en los siguientes términos: “La entidad de mayor jerarquía que interviene debe, dependiendo de la situación, asumir el ejercicio de las competencias y funciones de la entidad territorial de menor rango que no puede ejercerlas de manera independiente o que no cumple con los objetivos y la eficacia esperada (C-1051 de 2001), o debe colaborar en el ejercicio de las mismas (C-478 de 1992). La aplicación de este principio requiere de distintos pasos, de tal manera que la intromisión de los niveles superiores es cada vez mayor en la medida en que se vayan descartando los pasos iniciales, [así] (i) Se debe constatar que la entidad territorial “menor” es



en las que se concentren, en mayor medida, las familias que participaron en los esquemas anteriores, que participaron en proyectos declarados en siniestro, paralizados o en incumplimiento, y todavía no han podido acceder a una solución de vivienda; debido a las expectativas adquiridas al respecto.

(b) Algunos de los programas alternativos que señala el Gobierno Nacional para atender las necesidades del resto de la población desplazada que no ha podido acceder al *Programa de Vivienda Gratuita* son, de acuerdo con los Organismos de Control, inadecuados para atender las necesidades de esa población. Lo anterior, considerando sus dificultades para alcanzar la estabilización social y económica, y la baja oferta de planes, programas y proyectos de generación de ingresos a los que han podido acceder, situación que les dificulta el acceso a una fuente estable de ingresos y, con mayor razón, a un crédito de vivienda.<sup>369</sup> Así las cosas, no es claro cómo la generalidad de la población desplazada pueda acceder a los programas Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores – VIPA y de Promoción de Acceso a la Vivienda de Interés Social “Mi Casa Ya”, que requieren de los hogares postulantes un mínimo de ingresos equivalente a dos (2) SMMLV y haber obtenido un crédito de vivienda. De todas formas, más allá de describir estos programas, el Gobierno no informa acerca de resultados concretos alcanzados.<sup>370</sup>

De otra parte, los Organismos de Control y la CSyM ya llamaron la atención en varias ocasiones acerca de los serios problemas que han acompañado la implementación de los proyectos como parte del esquema precedente de Promoción de Oferta y Demanda;<sup>371</sup> de hecho, muchos de los proyectos que se

---

manifiestamente ineficiente para la prestación de un determinado servicio o la adopción de una determinada decisión, de acuerdo con los objetivos esperados; (ii) la entidad territorial superior debe haber intentado, como primera medida de apoyo, el restablecimiento de la capacidad de acción de la entidad territorial inferior; (iii) debe quedar demostrado que la entidad territorial mayor ha utilizado todos los mecanismos a su alcance para preservar, al máximo posible, la competencia decisoria de la entidad territorial de menor envergadura; y, (iv) de haber llegado a asumir la competencia, la entidad territorial superior debe demostrar que la ejerció de conformidad con los intereses de la entidad territorial inferior a la que ha suplido (C-263 de 1996). Vale la pena resaltar que la colaboración de la entidad superior con la entidad “menor” en el ejercicio de sus funciones, o la asunción las mismas, depende de su grado de incapacidad. Así, en los pasos (ii) y (iii), de lo que se trata es de colaborar con la entidad “menor” tratando de mantener al máximo su capacidad decisoria, mientras que en el paso (iv) se está asumiendo el ejercicio de sus competencias. Esta medida es tan drástica que se tiene que verificar, en el paso (iii), que se tomaron todas las medidas a la mano para preservar la competencia decisoria de la entidad “menor”. Auto 099 de 2013 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

<sup>369</sup> Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada. *Observaciones al Informe del Gobierno Nacional en el marco del Auto 160 de 2015 de Vivienda Urbana*. Agosto de 2015. Págs. 10 y 11.

<sup>370</sup> MVCT. *Cumplimiento del Auto 160 de 2014 — Entrega de Informe actualizado de avance sobre la política pública de vivienda urbana para la población víctima del conflicto armado interno*. Junio de 2015. Págs. 22-25.

<sup>371</sup> La CSML verificó en varias entidades territoriales que en el esquema de oferta y demanda se presentan serias demoras e incumplimientos en la implementación de los proyectos, “sin que las autoridades den una respuesta clara que garantice el derecho”. Cf. CSML. Primer Informe. Op.cit. Págs. 494-469.

La Contraloría General de la República también encontró, a partir de la visita realizada a varios proyectos, que persisten problema en cabeza de las autoridades locales y nacionales, en materia de supervisión de la correcta ejecución del contrato en los términos definidos y cumpliendo con las especificidades de la construcción, lo que pone en riesgo los recursos invertidos y genera la parálisis, el incumplimiento y el siniestro de los proyectos (i.e. Apartadó, proyecto denominado “Desplazados” en la Urbanización 4 de junio; urbanización Joaquín Anaya, en Chibolo; Programa de VIS ubicado en el predio contiguo a la Institución Educativa Manuel Rodríguez Torices y Urbanización Chiriquí Norte, Valledupar). Ver: CGR. ACES Política Pública de Vivienda. 2014. Págs. 143, 201-204, 217-218 y 233.

Sumado a lo anterior, y a pesar de los ajustes realizados, la Defensoría del Pueblo encontró que persisten las dificultades para acceder a la vivienda, tanto en su modalidad nueva y usada, por sus altos costos; las especificaciones técnicas de las viviendas a adquirir sigue siendo una barrera de acceso y se presentan

declararon en incumplimiento, fueron siniestrados y/o indemnizados, tuvieron lugar en el marco de ese esquema.<sup>372</sup> En otros términos, el *Programa de Vivienda Gratuita* está llamado a superar las fallas que tuvieron lugar con la aplicación del anterior esquema de Promoción de Oferta y Demanda, razón por la cual no es acertado sostener que los programas que se ofrecen como parte de este esquema son aptos para atender las necesidades de vivienda de las familias que no accedieron a la *Vivienda Gratuita*. Al respecto, la Contraloría General de la República reitera lo siguiente: “Gran parte de los proyectos designados bajo la modalidad de Promoción de Oferta y Demanda (POD), donde se aplican de igual manera los SFV para población víctima, se encuentran siniestrados en su etapa de urbanismo, afectando la iniciación de la construcción de las viviendas y, por consiguiente, la entrega de las mismas a los beneficiarios en los tiempos establecidos”.<sup>373</sup>

(c) Una mención especial merecen los programas que enunció el Gobierno en materia de legalización y regularización de barrios o asentamientos informales.<sup>374</sup> Se trata, ciertamente, de programas que apuntan en la dirección correcta. La legalización y la regularización de estos asentamientos es la condición de posibilidad para el goce efectivo pleno del derecho a la vivienda, en la medida en la que permite superar barreras relacionadas con la ubicación del predio en zonas de riesgo, con la falta de seguridad jurídica en la tenencia y con la falta de acceso a servicios públicos, a escuelas, a centros de salud, a vías de acceso y demás obras de desarrollo e infraestructura social. Con ello, se contribuye al ejercicio de otros derechos conexos, tales como el derecho a la educación, a la salud, a la libre circulación y a la seguridad e integridad personal de los habitantes de tales asentamientos, sólo por nombrar algunos.

No hay que olvidar que uno de los mayores efectos perversos de la informalidad de estos asentamientos y de la falta de seguridad jurídica sobre las viviendas, al ubicar a sus habitantes en los márgenes de la legalidad y de la institucionalidad, radica en la exposición de sus habitantes a una situación de desprotección excesiva: “las comunidades asentadas en los territorios se exponen a situaciones que atentan contra su integridad: están sujetos a desalojos forzados, estigmatización social, exclusión, pobreza extrema y riesgos derivados de permanecer en zonas que no cuentan con las garantías mínimas para su subsistencia”.<sup>375</sup> Esta situación de desprotección se encuentra acompañada, en muchos casos, de la presencia de actores armados que aprovechan la informalidad de estos asentamientos para extorsionar, presionar, hostigar,

---

problemas con la legalización de los predios o títulos de propiedad de las viviendas que se pueden adquirir con el monto asignado de subsidio de vivienda urbana. Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada. *Observaciones al Informe del Gobierno Nacional en el marco del Auto 160 de 2015 de Vivienda Urbana*. Agosto de 2015. Pág. 13.

<sup>372</sup> CGR. ACES Política Pública de Vivienda. 2014. Págs. 84, 86. (Supra. N.P. 39). // De acuerdo con la DP, “aún existen reclamaciones por parte de las víctimas de desplazamiento que aplicaron los subsidios de vivienda en proyectos de vivienda que nunca fueron construidos, o están demorados, incumplidos o siniestrados (i.e. Atlántico, Guaviare, Cesar, La Guajira, Magdalena, Córdoba, Meta, Buenaventura y Bogotá). Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada. Op.cit. Págs.11 y 21-29.

<sup>373</sup> CGR. *Informes Auto 160 de vivienda urbana y Auto 162 de vivienda rural de 2015*. 2016. Pág 35.

<sup>374</sup> “Mejoramiento Integral de Barrios” y “Programa Nacional de Titulación de Predios Fiscales”.

<sup>375</sup> Opción Legal y Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). *Reporte de casos Relacionados con el derecho a la vivienda para las víctimas del conflicto político, social y armado*, noviembre de 2015. Pág. 11.

restringir el ingreso de insumos y amenazar con un desalojo forzoso a sus habitantes, como parte de las estrategias de control y del micro tráfico de estupefacientes en la zona.

La legalización y regularización de estos barrios, junto con la garantía de la seguridad jurídica de las viviendas, sirve como un mecanismo de defensa a favor de estas comunidades para enfrentar estos riesgos, en la mayoría de los casos. En efecto, este tipo de medidas contribuyen a generar estabilidad, arraigo y el fortalecimiento de los lazos que han venido construyendo las comunidades que habitan estos asentamientos, de forma tal que se disminuyen los impactos y las afectaciones de las amenazas que se nutren de la inestabilidad y la informalidad de esos lugares.<sup>376</sup>

Además, muchas familias desplazadas han logrado recrear en los barrios informales no sólo los vínculos y la vida en comunidad que el desarraigo destruyó, sino la reconstrucción de su proyecto de vida.<sup>377</sup> Estas familias, por lo tanto, no están dispuestas a desplazarse nuevamente de tales asentamientos sino que, por el contrario, están buscando su legalización y regularización con la finalidad de mejorar sus condiciones de vida, a través de su incorporación adecuada en las dinámicas urbanas y el acceso a la oferta Estatal, como una medida de re dignificación.<sup>378</sup>

Es importante reiterar, por lo tanto, que la legalización y la regularización de estos barrios puede ser una de las salidas más apropiadas para enfrentar las dificultades del *Programa de Vivienda Gratuita* para cubrir y solucionar las necesidades insatisfechas que dejaron los esquemas anteriores, y para garantizar una solución de vivienda a la población desplazada que, a pesar no haber participado en tales modelos, la requiere de todas formas. No obstante, los programas dispuestos por el Gobierno no sólo arrojaron resultados insuficientes, que no se corresponden con la magnitud del problema,<sup>379</sup> sino que

---

<sup>376</sup> “La seguridad jurídica de la tenencia constituye la garantía de protección jurídica contra el desalojo forzoso, el hostigamiento y otras amenazas, bien proveniente de terceros partícipes del conflicto o incluso de acciones del Estado, y que trasciende al obtener la calidad de propietario y tener un derecho en condiciones normales, oponible frente a terceros”. Opción Legal y ACNUR. Op.cit. Pág. 20.

<sup>377</sup> “A pesar de la exigua e insuficiente respuesta institucional, los procesos organizativos y comunitarios liderados por las víctimas y orientados en reagrupar a las comunidades en asentamientos subnormales (i.e. asentamientos el Granizal, Municipio de Bello, Antioquia; el Timy- Dos Quebradas, Municipio de Florencia, departamento del Caquetá; Altos de la Florida, Municipio de Soacha, Cundinamarca; Villa Doris, Municipio de Tiquisio, Bolívar), han generado dinámicas de reconstrucción social y territorio, rodeando de esperanza a estos asentamientos o aglomeraciones quienes a través de grandes esfuerzos han construido modelos de desarrollo solidario-comunitario, que contrarresta diversos fenómenos de violencia y marginación social”. Opción Legal y ACNUR. Op.cit. Pág. 11.

<sup>378</sup> “La legalización de asentamientos subnormales se constituye como una de las vías en las cuales las víctimas padecen menos traumatismos, ya que en estas zonas han logrado articular procesos de cohesión social, condiciones de subsistencia y un alto nivel de arraigo que les genera tranquilidad y estabilidad; aspectos que se traducen en re dignificación”. Opción Legal y ACNUR. Op.cit. Pág. 15.

<sup>379</sup> El programa “Mejoramiento Integral de Barrios” tuvo presencia en 8 municipios del país, en los cuales benefició más de seis mil ochocientos hogares, de los cuales el 37% tienen una o más personas víctimas conformando el núcleo familia. Ver: MVCT. *Cumplimiento del Auto 160 de 2014 — Entrega de Informe actualizado de avance sobre la política pública de vivienda urbana para la población víctima del conflicto armado interno*. Junio de 2015. Págs. 20-21.

Estos resultados contrastan con la magnitud del fenómeno, si se tiene en cuenta que, sólo en el asentamiento Granizal, en Bello, Antioquia, hay más de 12.000 familias, “en su mayoría familias víctimas de diferentes hechos atribuibles al conflicto armado interno, consolidándose como un punto de paso y estadía estratégico para una gran cantidad de víctimas del desplazamiento forzado”. Opción Legal y ACNUR. Op.cit. Pág. 17.

no están concebidos para atender la situación de las personas desplazadas que habitan esos lugares, de manera específica: “dentro de la focalización de estos programas no se encuentra contemplada la atención a asentamientos precarios de población víctima de desplazamiento forzado (...) no existe un programa específico que contemple una política de soluciones habitacionales para la población desplazada en asentamientos mixtos”.<sup>380</sup>

Esta Sala Especial encuentra con preocupación la falta de una acción decidida por parte del Gobierno en esta dirección. A pesar de haberse advertido, ya desde el 2009, que la satisfacción de una solución de vivienda no tenía que materializarse necesariamente mediante la entrega de subsidios, por ser financieramente insostenible, y de advertir que el goce efectivo del derecho a la vivienda no implica *per se* la propiedad de la vivienda, el Gobierno Nacional sigue insistiendo en su respuesta a esta problemática mediante la asignación de subsidios, los cuales difícilmente tendrán una cobertura aceptable por más esfuerzos presupuestales que se realicen en la materia. Al insistir en la estrategia de subsidios, por lo tanto, el Gobierno está pasando por alto estrategias que reducirían la necesidad de incurrir en gastos sumamente altos y, no obstante, lograrían proporcionar alternativas reales de acceso efectivo al derecho a la vivienda para las comunidades desplazadas. La legalización y regularización de los asentamientos informales, junto con la garantía de la seguridad jurídica de las viviendas, sería un primer paso en esa dirección.

(iii) El *Programa de Vivienda Gratuita* no se limita a concretar soluciones de vivienda sino que también se propone brindar el entorno con dotaciones de servicios públicos, salud, educación, recreación, transporte, acompañamiento psicosocial, entre otros bienes y servicios. El MVCT ha suscrito así varios convenios con otras entidades para dotar de infraestructura los espacios en los que se está implementando la política de vivienda y, con ello, se ha propuesto ofrecer una respuesta integral para los beneficiarios del programa que busca satisfacer el goce efectivo del derecho.<sup>381</sup> También ha dispuesto de los espacios e instituciones necesarias, a nivel territorial y nacional, para hacer seguimiento y acompañamiento a la implementación del *Programa* y a las familias beneficiadas.<sup>382</sup>

Esta Sala Especial valora de manera positiva esta apuesta integral del Gobierno Nacional para materializar efectivamente el goce efectivo del derecho a una

---

<sup>380</sup> Gobierno Nacional. *Informe del Gobierno Nacional al Auto 202 de 205*. Julio de 2015. Pág. 138. // El Gobierno hace una selección de los casos en los que va a intervenir y luego, de manera secundaria, indaga cuantas personas desplazadas había en esos barrios y se beneficiaron de sus acciones. Esa es la información que presenta a esta Corporación cuando expone los resultados alcanzados por tales programas de legalización y regularización. Ver: MVCT. *Cumplimiento del Auto 160 de 2014 — Entrega de Informe actualizado de avance sobre la política pública de vivienda urbana para la población víctima del conflicto armado interno*. Junio de 2015. Págs. 19 - 20.

<sup>381</sup> UARIV y MVCT. *Informe conjunto entre el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las víctimas en respuesta al auto 160 de 2015. Sentencia T-025 de 2004*. Junio 2015. Págs. 22-24.

<sup>382</sup> A través de la Mesa Nacional de Acompañamiento Social a los Proyectos de Vivienda Gratuita, las Mesas Departamentales y Municipales de Acompañamiento Social a los Proyectos de Vivienda Gratuita, acompañamiento de la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema (ANSPE). UARIV y MVCT. *Informe conjunto entre el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las víctimas en respuesta al auto 160 de 2015. Sentencia T-025 de 2004*. Junio 2015, págs. 26, 27.

vivienda digna de la población desplazada, y resalta la decisión con la que ha impulsado estas medidas complementarias, situación que contrasta con el número de proyectos fallidos y siniestrados de esquemas anteriores, al igual que con el estado de las viviendas entregadas en ese entonces.

Una vez culminada la Fase I, sin embargo, los Organismos de Control han llamado la atención sobre algunos *problemas puntuales* que hay que corregir en determinados proyectos entregados y que hay que prever para que no vuelvan a suceder. La Defensoría del Pueblo ha recibido información de las familias beneficiarias y ha constatado en terreno que se han presentado problemas relacionados con: i) las condiciones de las viviendas en cuanto a los materiales, el espacio suficiente y el entorno de los proyectos; ii) la materialización del enfoque diferencial para los adultos mayores o población desplazada con discapacidad; iii) el acceso a los servicios públicos y los costos de los mismos; iv) problemas con el acceso a salud, educación, recreación, transporte, y acompañamiento psicosocial; y, finalmente, v) problemas de seguridad.<sup>383</sup>

Es importante diferenciar que algunas de estas fallas no tienen necesariamente su origen en el marco normativo y reglamentario, de forma tal que su solución debe estar encaminada a superar las irregularidades que se presentan en su ejecución. Así ocurre, por ejemplo, con la adecuación de las viviendas a personas con discapacidad o adultos mayores. A pesar de que el marco normativo es claro en sostener que las viviendas deben garantizar la accesibilidad de las personas con restricciones en la movilidad,<sup>384</sup> se han presentado casos en los que no se ha cumplido con esta garantía.<sup>385</sup>

En otras situaciones, por el contrario, el marco reglamentario es muy reducido y no permite satisfacer el núcleo del derecho, tal como ocurre con la incorporación de los enfoques diferenciales étnicos. En efecto, si bien el Gobierno Nacional expone las normas que en algunos casos priorizan a determinados grupos poblacionales<sup>386</sup> y, con ello, expone el número de estas personas que ha accedido al *Programa*,<sup>387</sup> las viviendas entregadas no siempre

---

<sup>383</sup> Ver los proyectos: Gardenias en Barranquilla, la Florida, Urbanización Ciudadela Caribe Real y Villa Esperanza, en el Atlántico; Montesclaros, en Antioquia; Bengala, en Caldas; Bicentenario y Villa de Aranjuez, en Bolívar; Nando Marín, en Cesar; El Pulpo, el Parque de la Hoja, El Rincón de Boloña y Poblar de Santa Marta, en Bogotá; Ciudad Equidad, en Magdalena; Sector Potrero Grande – Barrio Taller, Ciudadela San Antonio, en el Valle del Cauca; El Tejar, Santa Helena, en el Tolima; Bosques de San Luis, en Neiva; Buena Vista II, Urbanizaciones San Fernando del Rodeo, Cormoranes, y Los Estoraques, en Norte de Santander. Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada. *Observaciones al Informe del Gobierno Nacional en el marco del Auto 160 de 2015 de Vivienda Urbana*. Agosto de 2015. Págs. 34-54.

<sup>384</sup> “Dentro de los términos de referencia establecidos para la selección de los proyectos de vivienda en el marco del PVG, se han incluido aspectos técnicos encaminados a garantizar la accesibilidad de las personas que presentan algún tipo de discapacidad o limitación física”. UARIV y MVCT. *Informe conjunto entre el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las víctimas en respuesta al auto 160 de 2015. Sentencia T-025 de 2004*. Junio 2015. Pág. 28.

<sup>385</sup> Por ejemplo, ver los proyectos Sector Potrero Grande – Barrio Taller, Valle del Cauca y Bengala, Caldas.

<sup>386</sup> El artículo 12 de la Ley 1537 de 2012 y el Decreto 1921 de 2012, incorporado en la sección 2.1.1.2.1. del Decreto 1077 de 2015, establecen que en la asignación de los subsidios familiares de vivienda 100% en especie se dará prioridad a las mujeres y hombres cabeza de hogar, personas en situación de discapacidad y adultos mayores.

<sup>387</sup> “El 65% de los SFVE fueron asignados a hogares cuya jefatura se encuentra en cabeza de mujeres; el 8.1% a hogares que tienen una o más personas mayores de 60 años dentro de su núcleo familiar; en estos hogares se encuentran 72.742 menores de 18 años, lo que corresponde al 42% de la población beneficiada con un SFVE. Se atendieron 1.142 personas con discapacidad que conforman los hogares beneficiarios y se entregaron SFVE a 1.881 hogares afrodescendientes y a 679 familias indígenas”. UARIV y MVCT. *Informe conjunto entre el*

se adecúan a las características diferenciales de los grupos poblaciones a los que están dirigidas;<sup>388</sup> el enfoque diferencial, por lo tanto, implica la realización de actuaciones que no se pueden reducir a la priorización del acceso a un servicio o de la entrega de un bien homogéneo.

Sumado a lo anterior, es crucial resaltar los casos problemáticos puestos a consideración de las entidades territoriales y nacionales, así como en el marco de los espacios de seguimiento descritos por el Gobierno Nacional, y que han recibido un nivel de respuesta y de coordinación institucional para solucionarlos bajo o nulo.<sup>389</sup>

### 2.1.2.2. Vivienda rural

Una vez analizada la respuesta gubernamental, esta Sala encuentra que los nuevos esquemas adoptados por el Gobierno no han logrado solucionar los fracasos de los modelos pasados, tal como ocurre con **(i)** la siniestralidad y el incumplimiento de los proyectos ejecutados en el marco de esquemas anteriores; **(ii)** la persistencia de obstáculos que dificultan que los subsidios de vivienda se materialicen eficientemente y que las viviendas que se entregan sean adecuadas (i.e. problemas para adquirir las pólizas, y la falta de sintonía entre la materialización de los subsidios y los tiempos que son propios de las políticas de restitución, de retornos, de entrega y/o formalización de predios); y **(iii)** la falta de claridad acerca de la demanda rural de vivienda por parte de la población desplazada.

**(i)** La política pública de vivienda rural a favor de la población desplazada ha variado a lo largo del tiempo y se ha regido a través de distintos instrumentos normativos. Es posible diferenciar dos esquemas determinantes en su desarrollo y uno *ad portas* de implementarse: el primero, que va desde el 2001 hasta el 2012 y que se encuentra regulado por los Decretos 951 del 2001, 2675 del 2005 y 1160 del 2010; el segundo, que a partir de la expedición del Decreto 0900 del 2012, hasta el día de hoy, ha orientado el desarrollo de la política; y, finalmente, el último, cuyo Decreto 1934 fue proferido el 29 de Septiembre de 2015, y sobre el cual no se tiene información sobre sus resultados de implementación y, en ese orden de ideas, resulta prematuro hacer una valoración del mismo.<sup>390</sup> En

---

*Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las víctimas en respuesta al auto 160 de 2015. Sentencia T-025 de 2004. Junio 2015, pág. 30.*

<sup>388</sup> En Nariño la Defensoría del Pueblo encontró que: “la PD tiene que aceptar los proyectos que son presentados por constructoras y que no tienen en cuenta enfoque diferencial alguno, es así como núcleos familiares que hacen parte de comunidades indígenas o afros tienen que recibir apartamentos que para nada tienen en cuenta su cultura”. Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada, *Observaciones al Informe del Gobierno Nacional en el marco del Auto 160 de 2015 de Vivienda Urbana*, Agosto de 2015, pág. 44.

<sup>389</sup> Ver Proyectos Sector Potrero Grande – Barrio Taller, Cali y San Antonio, Buenaventura.

<sup>390</sup> El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural informó a esta Sala Especial que ha estado trabajando en la reestructuración del programa de vivienda de intereses social rural (VIS-R), buscando así mejorar aspectos relacionados con “el valor del subsidio, el diseño de las viviendas, la equidad en distribución de recursos a nivel departamental, facilitar el acceso al subsidio, disminuir los tiempos de postulación y ejecución de proyectos, viviendas ajustadas a las condiciones de habitabilidad de las zonas rurales, calidad de las soluciones de vivienda, entre otros.” Este proceso de reestructuración se pretende iniciar con la implementación del nuevo modelo operativo una vez adoptado el nuevo Decreto. Ver: UARIV. *Informe de respuesta al auto 162 de 2015. Sentencia T-025 de 2004. Presentado en Junio 2015. Pág. 17 y 33.*

consecuencia, la Sala se pronunciará sobre los cambios introducidos mediante el Decreto 0900 de 2012.<sup>391</sup>

La implementación del segundo esquema, a partir del 2012, trajo consigo modificaciones relevantes que permiten corregir algunas de las dificultades del modelo anterior;<sup>392</sup> no obstante, la transición en la política de vivienda rural entre un esquema y otro no ha logrado cubrir ni dar una respuesta a la situación de los hogares que participaron en los proyectos de vivienda que se ofrecieron en el marco del primer esquema, pero que no lograron materializar una solución efectiva de vivienda. En otros términos, la reestructuración anunciada por el Gobierno Nacional a partir de 2012 tampoco parece ofrecer una estrategia clara y contundente para enfrentar las necesidades insatisfechas que quedaron pendientes como resultado de las fallas que surgieron en la ejecución de la política durante el primer esquema o período (2001-2012).

En el auto 162 de 2015 esta Sala encontró que “el número elevado de proyectos declarados en siniestro, inconclusos y/o paralizados en desarrollo del primer modelo, trajo consigo que las personas que participaron en esos proyectos estén afrontando condiciones indignas, porque se han visto forzadas a habitar las viviendas a pesar de no haberse finalizado las obras o porque las viviendas que se entregaron no cumplen con los estándares mínimos. Más aún, por haberse involucrado en los distintos proyectos de vivienda que se ejecutaron durante el primer periodo, algunas de estas personas se están enfrentando a *barreras de acceso* adicionales que les impiden participar en los nuevos proyectos y acceder a un Subsidio Familiar de Vivienda Rural (SFV-R)”.<sup>393</sup>

El Gobierno Nacional, consciente de esta situación, ha adoptado correctivos precisos y ha explorado algunas alternativas para tratar de encontrar una solución que permita la *liberación* de las familias que participaron en proyectos

---

<sup>391</sup> Relativos a mantener los programas estratégicos de atención integral, mejorar la modalidad de postulación permanente y superar los inconvenientes que son propios de las convocatorias anteriores. Ver: UARIV. Op.cit. Pág. 16.

<sup>392</sup> “El Decreto 0900 del 2012 adoptó una serie de medidas con la finalidad de mejorar la gestión de las entidades encargadas del otorgamiento, la administración y la ejecución del Subsidio Familiar de Vivienda Rural (SFV-R) y, con ello, incorporó cambios en el esquema precedente en relación con las funciones del oferente del subsidio y con los responsable de hacer seguimiento a la ejecución de los proyectos de vivienda. La implementación de este nuevo esquema también ha representado mayores compromisos presupuestales importantes para que la población desplazada acceda al subsidio de vivienda rural. En efecto, el Decreto 0900 del 2012 no sólo reconoció en su artículo 3º, de manera explícita, a la población desplazada por la violencia como susceptible de postularse al SFV-R, sino que estableció dos modalidades distintas para que esta población acceda al subsidio, a saber: la convocatoria de postulación permanente para población víctima (artículos 3, 4 y 35) y los programas estratégicos de atención integral (artículos 3, 6, 10 y 35), [que no requieren cursar el proceso de convocatoria] (...) “Los Órganos de Control reconocen los mayores compromisos presupuestales que el Gobierno Nacional ha asumido para la implementación de la política de vivienda rural como resultado, entre otros factores, de los programas estratégicos que ha venido desarrollando para atender a la población desplazada. A su vez, la implementación de estos programas ha reflejado los esfuerzos realizados por el Gobierno para articular la política de vivienda rural con otras políticas como la de restitución (Unidad de Tierras), los retornos (Unidad de Víctimas) y la entrega y formalización de predios en cabeza del INCODER.” Auto 162 de 2015 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

Si en el periodo 2000 – 2010 se reportan 6.195 hogares que participaron en 160 proyectos de vivienda rural que fueron declarados en siniestro, inconclusos y/o paralizados, a partir de los cambios en el esquema de administración y contratación introducidos en el Decreto 900 de 2012, “el porcentaje de proyectos siniestrados se redujo a índices inferiores al 1%, a partir del 2012 (...) A partir de ese año [2010] no hay lugar a siniestros, por dos razones, primero, sólo se ejecutaron proyectos en el marco de la Ola Invernal, y segundo, se priorizó en la ejecución de proyectos rezagados”. UARIV. Op.cit. Págs. 5-7.

<sup>393</sup> Auto 162 de 2015 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

declarados en siniestro, inconclusos y/o paralizados, para que así tengan la posibilidad de participar por cualquier subsidio de vivienda ofrecido por el Gobierno Nacional;<sup>394</sup> y que despliegue, además, algún tipo de trato prioritario para que accedan a la oferta del nuevo esquema.<sup>395</sup>

Para los Organismos de Control, sin embargo, persiste la incertidumbre en relación con las familias que no lograron acceder a una solución efectiva de vivienda, a pesar de haber participado en el esquema anterior, por las siguientes razones: (a) la respuesta gubernamental carece de una estrategia que permita la liberación de los hogares que participaron en proyectos que ya registraron algún desembolso de recursos del subsidio;<sup>396</sup> (b) las alternativas que sugiere el Gobierno para que accedan *efectivamente* a la oferta del nuevo esquema apenas se encuentran en “estado de evaluación” y/o consisten únicamente en “una expectativa de recuperación de recursos, que no define una ruta concreta para la garantía del acceso a la realización del derecho a la vivienda rural de los 6.195 hogares víctimas de desplazamiento, que se encuentran afectados”;<sup>397</sup> (c) la respuesta gubernamental carece de una propuesta para que las familias que cuentan con un predio propio puedan acceder a la oferta de vivienda de interés social rural;<sup>398</sup> y, finalmente, (d) no contempla la adopción de medidas dirigidas a la superación de la escasez de suelo en las entidades territoriales para este tipo de proyectos.<sup>399</sup> No hay que olvidar que, en departamentos como Arauca, no

---

<sup>394</sup> “El Banco Agrario de Colombia adelanta dos procesos simultáneos para la liberación de beneficiarios, (i) uno para los proyectos que registran desembolso de recursos del subsidio y (ii) otro para los proyectos que no cumplieron requisitos para un primer desembolso. [Para el primer caso] a la fecha no se registran retiros; [para el segundo caso] ya se han liberado 1096 hogares vinculados a 29 proyectos de vivienda rural para desplazados”. Ver: UARIV. Op.cit. Pág. 8.

<sup>395</sup> El MADR está evaluando dos alternativas para permitir que los hogares liberados puedan volver a acceder al subsidio dándoles algún tipo de prioridad: (i) Una de ellas es la de adicionar un criterio de calificación que otorgue más puntaje a hogares que hayan pertenecido a un proyecto de Vivienda de Interés Social Rural (VISR) sin construir y que fueron liberados. (ii) La otra alternativa es crear un programa estratégico para proyectos siniestrados, que sea financiado con recursos que se recuperen de las acciones legales que adelanta el Banco Agrario de Colombia contra dichos proyectos y eventualmente con recursos del presupuesto del programa de VISR”. UARIV. Op.cit. Pág. 9.

<sup>396</sup> Para este tipo de situaciones el mismo Gobierno reconoce que no se han realizado retiros a pesar de las difíciles circunstancias que están enfrentando las familias. Al respecto, la Procuraduría General sostiene que “el Gobierno Nacional no presenta una estrategia clara que permita la liberación de esta población, tampoco presenta cifras o estimativos sobre el segmento de la población desplazada que se encuentra en esta situación”. PGN. *Respuesta al Auto 162 de 2015 de la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional*. Julio de 2015. Pág. 3. Al respecto, la Contraloría General señala lo siguiente: “Este nuevo esquema asume valores totales para la población víctima, pero no libera a los beneficiarios que se encuentran atados a los proyectos señalados. Se informa que son prioridad y que se busca agilizar los procesos, pero en estos proyectos hay familias hace más de 10 años en proceso de asignación de una vivienda. Igualmente, se observa que no hay criterios de priorización. El esfuerzo se concentra en la garantía de la no pérdida del recurso público, lo que es positivo en términos de auditoría fiscal; no obstante, desde la garantía del Goce Efectivo del Derecho (GED) esta población no se encuentra priorizada dentro del nuevo esquema.” CGR. *Informes Auto 160 de vivienda urbana y Auto 162 de vivienda rural de 2015*. 2016. Pág. 41.

<sup>397</sup> Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada. *Observaciones de la Defensoría del Pueblo al Informe del Gobierno Nacional en el marco del Auto 162 de 2015 de vivienda rural*. Presentado en Agosto de 2015. Pág. 6.

<sup>398</sup> Al respecto, el Gobierno se limita a afirmar que “es factible” que estas familias participen en las nuevas postulaciones: “la mayoría de las postulaciones que se realizan al programa VISR corresponden a hogares que cuentan con un predio propio, y en este sentido, el mismo predio que inicialmente se relacionó en la postulación para la construcción de vivienda es factible de ser incluido en una nueva postulación.” UARIV. Op.cit. Pág. 11.

<sup>399</sup> Ante la pregunta formulada por esta Corporación en el auto 162 de 2015: “En los casos en los que la escases de suelo impide que se adelanten nuevos planes de vivienda rural en las entidades territoriales, ¿cómo se va a garantizar que las personas que participaron en proyectos fallidos en las entidades territoriales que no cuentan con capacidad para adelantar nuevos planes de vivienda, satisfagan sus necesidades en materia de vivienda rural?”, el Gobierno se limita a sostener que “solo una pequeña cantidad de postulaciones son realizadas por



hay oferta de vivienda disponible, por lo que desvincularse de los proyectos que no se implementaron de manera eficiente y efectiva en tales departamentos, no garantiza poder acceder a una solución alternativa de vivienda.<sup>400</sup> Los Organismos de Control concluyen que “no se advierte una estrategia clara y contundente que permita la materialización del derecho a la vivienda de las víctimas de desplazamiento forzado que resultaron beneficiarias del subsidio para Vivienda de Interés Social Rural (VISR) y que por circunstancias exógenas a ellas no pudieron hacer efectivo su derecho”.<sup>401</sup>

Así las cosas, a pesar de las acciones que reportó el Gobierno Nacional en respuesta al auto 162 de 2015, y de la futura reestructuración del programa de VIS-R a través del Decreto 1934 de 2015, para esta Sala Especial se mantienen vigentes las conclusiones recogidas en ese pronunciamiento. Ciertamente, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural “no ha resuelto la problemática de la siniestralidad de los proyectos y el nuevo esquema no soluciona los fracasos del pasado, sino que inicia unos nuevos, que pueden o no incluir la población beneficiaria que quedó con la expectativa de una vivienda”.<sup>402</sup> Lo anterior, bajo el entendido de que las personas que participaron en los proyectos anteriores todavía están enfrentando condiciones indignas debido factores como el hacinamiento, la construcción con materiales inadecuados, la mala ubicación y la falta de adecuación cultural, ya sea porque las viviendas entregadas no cumplen con los estándares mínimos o porque se han visto forzadas a habitarlas a pesar de no haberse finalizado.<sup>403</sup>

**(ii)** Los ajustes realizados por el Gobierno Nacional en el 2012 permiten superar hacia el futuro algunas de las causas que originaban la declaratoria de incumplimiento, parálisis o siniestro de los proyectos. Sin embargo, esto no quiere decir que el nuevo esquema permita que los subsidios de vivienda se materialicen eficientemente, ni que garantice que las viviendas que se entregan sean adecuadas. Los Organismos de Control señalaron algunos problemas en la ejecución de los recursos y la consecuente entrega inoportuna de las viviendas, entre los cuales resaltaron las dificultades para adquirir las pólizas, y llamaron la atención acerca de la falta de sintonía entre la materialización de los subsidios y los tiempos que son propios de las políticas de restitución, de retornos, de

---

las entidades oferentes en terrenos de su propiedad, puesto que la mayor necesidad de vivienda rural se concentra en la zona rural dispersa”. UARIV. Op.cit. Pág. 11.

<sup>400</sup> Auto 162 de 2015. Consideración 7. (M.P. Luis Ernesto Vargas).

<sup>401</sup> PGN. Op.cit. Pág. 3

<sup>402</sup> CSML. *Primer informe al Congreso de la República. 2013-2014*. Presentado en agosto del 2014. Pág. 252.

<sup>403</sup> Auto 162 de 2015 (M.P. Luis Ernesto Vargas). Dando respuesta a este pronunciamiento, la Defensoría agregó algunos casos en los que esta situación se reproduce, tal como ocurre en Toledo (Antioquia), Salamina (Caldas), Magdalena Medio, Teorama (Norte de Santander). Así, por ejemplo, en Unguía y Acandí (Chocó): “las familias beneficiarias en los proyectos de vivienda para población desplazada que presentaron incumplimientos se encuentran habitando las viviendas sin terminar. Las precarias situaciones de habitabilidad de las familias beneficiarias de estos proyectos conllevaron a que con recursos propios trataran de adecuar las viviendas que no fueron terminadas para poder habitar en las mismas, de este modo, mediante la utilización de madera, plástico y materiales usados, algunas familias han optado por acondicionar un espacio que, aunque en condiciones indignas, les permita tener un techo para su familia”. En Mocoa, Putumayo, “el Banco Agrario ha asignado 78 y 61 subsidios para construcción de vivienda nueva a los asentamientos de población en situación de desplazamiento Villa Rosa I y II respectivamente; sin embargo, la mayoría de viviendas se construyeron en zonas de riesgo, por lo que muchas casas están deshabitadas, en otros casos, la comunidad manifiesta que los espacios acordados no se construyeron en su totalidad, quedando las casas construidas a medias, pero las familias sin otra alternativa y dada la necesidad de un espacio para refugiarse, tuvieron que firmar las actas de entrega. Ver: Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada. Op.cit. Págs.8 -14.

entrega y/o formalización de predios.<sup>404</sup> La permanencia de estos problemas de ejecución, sumados a la falta de condiciones adecuadas de algunas viviendas entregadas, pueden diezmar los propósitos de articulación y materialización de una vivienda digna que se persiguen con la implementación de los proyectos estratégicos.<sup>405</sup>

El Gobierno informó que ha realizado algunas gestiones y consultas para tratar de superar las dificultades para la consecución de las pólizas, sin que haya logrado solucionarlas hasta el momento.<sup>406</sup> A su vez, afirmó que la reestructuración de la política de VISR, recogida en el Decreto 1934 de 2015, va a permitir, entre otras cosas, reducir los plazos en los procesos de postulación, adjudicación, formulación de proyectos y construcción de las viviendas, de 22 a 12 meses y, con ello, facilitar el cumplimiento de las metas definidas en el CONPES 3726.<sup>407</sup> No obstante, debido a que el mencionado Decreto acaba de ser expedido, esta Sala Especial no se puede pronunciar sobre sus resultados ni sobre su idoneidad para superar las falencias identificadas.

**(iii)** En el auto 162 del 2015 esta Sala Especial llamó la atención acerca de “la brecha importante que se presenta entre los recursos y las metas definidos para atender las necesidades de vivienda urbana y las de vivienda rural de la población desplazada” e interrogó al Gobierno Nacional acerca de la priorización de las reubicaciones y reasentamientos urbanos frente a los retornos y las reubicaciones rurales, a pesar de que la población rural tiene un mayor número de necesidades básicas insatisfechas y de que la Ley 1448 de 2011 se inspiró en la restitución de tierras, y el consecuente retorno, como medidas preferentes de reparación.<sup>408</sup>

Esta Corporación encuentra con preocupación que la respuesta del Gobierno no contiene información, a pesar de haber sido interrogado de manera expresa, acerca de cuáles son las necesidades habitacionales a nivel rural de las familias desplazadas por la violencia, de tal manera que se pueda planear una estrategia que incorpore metas, recursos y plazos definidos para satisfacerlas. El Gobierno

---

<sup>404</sup> Auto 162 de 2015. Consideración 8. (M.P. Luis Ernesto Vargas).

<sup>405</sup> Al analizar la realización efectiva del derecho a la vivienda rural de la población en situación de desplazamiento, en el marco de la implementación de estos proyectos estratégicos, la Defensoría del Pueblo encontró falta de sincronía entre la materialización del subsidio de vivienda rural y la adopción de los Planes de Retorno (i.e. Risaralda, Caldas), y llamó la atención acerca de la falta de características apropiadas de las viviendas, en el marco del proceso de la restitución de tierras (i.e. Meta) y como parte de la entrega y formalización de predios encabezada por del INCODER (i.e. Antioquia). Ver: Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada. Op.cit. Págs. 18 y 21.

En visitas realizadas a terreo por funcionarios de la Sala Especial de Seguimiento al predio de Santa Paula (i.e. Córdoba), se pudieron evidenciar casos en los no se habían entregado las viviendas a pesar de haber transcurrido ya casi dos años desde la restitución, que algunas de las viviendas entregadas no se construyeron con materiales adecuados, de forma tal que el exceso de calor y la falta de protección ante las lluvias forzó a los beneficiarios a montar “cambuches” aparte, y que algunas quedaron inconclusas. Ver: Reporte Interno Sala Especial de Seguimiento. *Informe Misión Córdoba*. 6-10 de julio de 2015.

<sup>406</sup> “En conclusión, frente a esta problemática se han entablado múltiples gestiones con diferentes aseguradoras y reuniones con Fasecolda en pro de gestionar y agilizar el trámite de expedición de pólizas, aunque dichas actividades no han arrojado los resultados esperados y podemos evidenciar que aún persiste la resistencia por parte de las aseguradoras para entregar pólizas a los constructores, lo que se refleja en largos tiempos para la entrega de las pólizas con altos requerimientos y garantías adicionales por partes de los constructores”. UARIV. *Informe de respuesta al auto 162 de 2015. Sentencia T-025 de 2004*, presentado en junio 2015, pág. 22.

<sup>407</sup> UARIV. Op.cit. Págs.15 - 23.

<sup>408</sup> Auto 162 de 2015. Consideración 9. (M.P. Luis Ernesto Vargas).

se limitó a reiterar las reformas realizadas con ocasión del Decreto 0900 de 2012, el incremento presupuestal y los resultados alcanzados (sin que en todos los casos especifique si los beneficiarios son hogares desplazados) y a reiterar que actualmente se está a la espera de la implementación del Decreto 1934 de 2015.<sup>409</sup> A pesar de que la normatividad vigente –i.e. artículo 9º del Decreto 4911 de 2009- faculta a la población desplazada beneficiaria del subsidio familiar de vivienda otorgado por FONVIVIENDA, para aplicarlo en zonas rurales, el Gobierno no cuenta con información acerca de las familias que han optado por esa alternativa.<sup>410</sup>

Sobre el particular, la Procuraduría General de la Nación afirmó que “el Gobierno Nacional no presenta índices o estimaciones sobre la demanda de vivienda que existe en el sector rural por parte de víctimas de desplazamiento forzado, por lo que las estrategias presentadas en el informe conjunto bajo análisis no necesariamente responden a la demanda acumulada en el territorio”.<sup>411</sup> Más aún, los Organismos de Control consideran que “a pesar de la propuesta presentada por el Gobierno Nacional, las coberturas de los programas no son suficientes para atender las necesidades de la población en cuanto al derecho de vivienda rural”,<sup>412</sup> y que la cifra de subsidios anunciada “no da cuenta del estado de realización de acceso a la vivienda digna de las personas y comunidades desplazadas que han legalizado estos subsidios o que han accedido a los programas de vivienda que han quedado inconclusos o que han presentado dificultades”.<sup>413</sup>

De acuerdo con el Gobierno Nacional, el mayor número de recursos y las metas más ambiciosas que establece para la política de vivienda urbana frente a la del sector rural, responde al alto porcentaje de personas que se asentaron en zonas urbanas y al respeto por la voluntad de la población desplazada de permanecer en los casos urbanos en los que se asentaron.<sup>414</sup> Para esta Sala Especial, sin embargo, también es necesario tener presente que la voluntad de retorno aumentaría significativamente si los hogares retornados acceden a vivienda

---

<sup>409</sup> UARIV. Op.cit. Págs. 29-24.

<sup>410</sup> “No se ha incorporado la información relativa a la ubicación urbana o rural del predio adquirido por el hogar con los recursos del subsidio familiar de vivienda en dinero”. UARIV. Op.cit. Pág. 34.

<sup>411</sup> PGN. *Respuesta al Auto 162 de 2015 de la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional*, julio de 2015. Págs. 3-4.

<sup>412</sup> PGN. Op.cit. Pág. 3.

<sup>413</sup> “De acuerdo con la información que recibe y sistematiza la Defensoría del Pueblo, existen aún carencias habitacionales y una limitada oferta de subsidios y programas de vivienda rural de la población en situación de desplazamiento en lo rural, lo que ha llevado a que los hogares en los procesos de retorno y reubicación, por sus propios medios, hayan realizado los arreglos y mejoras de sus viviendas, o que deban vivir en condiciones precarias e indignas por la dificultad de acceder a una solución de vivienda digna y duradera”. Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada. Op.cit. Págs. 10-11.

<sup>414</sup> “De acuerdo con el RUV, se observa que un alto porcentaje (70%) de población en situación de desplazamiento, de la cual se tiene una probabilidad de ubicación, se encuentra en centros urbanos, principalmente en ciudades capitales, lo que ha llevado a que el Gobierno Nacional desarrolle una estrategia particular con estas ciudades con el ánimo de impulsar estrategias de coordinación entre la Nación y el Territorio, dirigidas a articular la oferta y satisfacer las necesidades de la población (...) De conformidad con la Encuesta de Goce Efectivo de Derechos – EGED, se observa que un alto porcentaje (el 61.7%) de la población desplazada desea permanecer en su sitio actual y ha retornado un 4,2% de la población desplazada. De quienes aún no han retornado, tan solo un 3,4% adicional desearía retornar. // Así entonces, el esfuerzo del Gobierno se ha centrado en brindar soluciones de vivienda urbana y rural, respetando la voluntad y autonomía de la población víctima, mostrando que un alto porcentaje desea permanecer en centros urbanos”. UARIV. Op.cit. Pág. 25-26.

rural,<sup>415</sup> razón por la cual la explicación que ofrece el Gobierno no es suficiente para justificar la preponderancia que le ha otorgado al sector urbano.

*Evaluación de la superación del ECI y del nivel de cumplimiento a la orden de reformular de manera integral la política de vivienda. Persistencia de la intervención del juez constitucional y medidas a adoptar*

En los autos 008 de 2009 y 219 de 2011, la Corte Constitucional le ordenó al Gobierno Nacional el replanteamiento de la política de vivienda dirigida a la población desplazada. Para ello, las autoridades debían corregir las falencias relacionadas con la incapacidad de los hogares desplazados para lograr el cierre financiero, la bajísima oferta de vivienda para esa población, el bajo compromiso de las entidades territoriales en la disposición y adecuación de suelo urbanizado, y el reducido presupuesto asignado por el Estado para la realización de los proyectos de vivienda. Estas medidas estaban dirigidas a aumentar la cobertura de los programas de vivienda destinados a la población desplazada, la cual era insuficiente, y a materializar los subsidios asignados en una solución habitacional que cumpliera con los requisitos mínimos para considerarla digna.

Como se recogió en las páginas anteriores, el mayor peso de la respuesta estatal se centró en la formulación e implementación del *Programa de Vivienda Gratuita*. Con la adopción de este programa el Gobierno Nacional no sólo logra superar las dificultades relacionadas con el cierre financiero y con la flexibilización de la oferta a nivel territorial sino que, más aún, las vivienda entregadas cumplen en términos generales con los requisitos que debe cumplir una vivienda para ser considerada como digna, al ofrecer una respuesta integral y articulada con otros derechos conexos.

A partir de estas actuaciones, el Gobierno solicitó a esta Sala Especial “que declare formalmente que superó las falencias por las cuales se declaró el Estado de Cosas Inconstitucional en este componente; se superará el Estado de Cosas Inconstitucional en este componente cuando una medición comparable evidencie los avances en la garantía de este derecho y que un alto porcentaje de personas en situación de desplazamiento goza de este derecho.”<sup>416</sup>

*Evaluación de la superación del ECI en materia de vivienda*

Esta Sala Especial suscribe la solicitud elevada por el Gobierno Nacional. En efecto, la superación del ECI implica una medición comparable que evidencie los avances en la garantía del derecho a la vivienda a las personas desplazadas por la violencia. De acuerdo con lo definido en la **Parte General** de este pronunciamiento, el umbral para entender por superado el ECI en relación con este componente deberá medirse con registros administrativos, encuestas de

---

<sup>415</sup> Se estima que del total de la población desplazada encuestada por la CGR, el 10.7% cambiaría su voluntad de no retornar a las zonas rurales de las cuales fueron expulsados, si cambiaran condiciones tales como el acceso a la vivienda rural. Ver: Contraloría General de la República (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 Restitución de Tierras en Colombia*. Bogotá. Enero de 2015. Pág. 190.

<sup>416</sup> Gobierno Nacional. Informe al Auto 298 de 2015. Agosto de 2015. Pág. 36-37.

verificación y de calidad de vida. Teniendo en cuenta el indicador del goce efectivo del derecho a la vivienda digna (seguridad jurídica de la tenencia, espacio suficiente, materiales adecuados, ubicación y acceso a servicios públicos),<sup>417</sup> el umbral para superar el ECI deberá sujetarse a que el porcentaje de hogares desplazados que accedieron a una vivienda digna es igual al de la población nacional *que se encuentra en condiciones socioeconómicas y situaciones de necesidad comparables*.

Teniendo en cuenta que en la actualidad no se han calculado los perfiles de vivienda de las personas vulnerables, para así contar con la información que permita comparar que las personas desplazadas accedieron a los cinco sub-indicadores del derecho a la vivienda digna, “en el mismo plano que los miembros de la población residente con necesidades comparables”,<sup>418</sup> esta Sala va a utilizar de manera provisional los siguientes criterios: “el porcentaje de los desplazados internos que siguen sin vivienda adecuada y la reducción de este porcentaje a lo largo del tiempo”.<sup>419</sup>

Frente al primer aspecto, a la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (CSPPDF) le asiste razón cuando resalta la baja cobertura en la satisfacción del derecho a la vivienda digna. En el mejor de los casos, sólo dos (2) de cada diez (10) hogares de las personas desplazadas cumple con las condiciones que garantizan el acceso a la vivienda digna. Según la encuesta del Gobierno: el “19,4% de hogares habitan en condiciones dignas”,<sup>420</sup> bajo el entendido de que la encuesta se realizó con anterioridad a la entrega de viviendas urbanas en el marco de la *Política de Vivienda Gratuita*.<sup>421</sup> Por su parte, los resultados de la Primera Encuesta Nacional de Víctimas de la Contraloría General de la República (I-ENV\_CGR-2013) son aún más bajos, en tanto solamente uno (1) de cada diez (10) hogares tiene garantizado el derecho: “el 11,3% de los hogares habita en viviendas con todas las condiciones de una vivienda digna”.<sup>422</sup>

---

<sup>417</sup> 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 de 2014, 256 y 362 de 2014*. Diciembre de 2014. Pág. 125.

<sup>418</sup> Principios Walter Kälin. Asamblea Nacional de las Naciones Unidas. A/HRC/13/21/Add.4. Supra. Pág 25.

<sup>419</sup> *Ibid.* Pág. 29

<sup>420</sup> “Seguridad jurídica de la tenencia: 38,7% de hogares habitan en viviendas urbanas propias y cuentan con escritura registrada, o en viviendas urbanas en arriendo que cuentan con contrato escrito. Espacio suficiente: 85,3% de hogares habita en viviendas sin hacinamiento. Materiales adecuados incluye tres factores: 90,2% de hogares habita en vivienda con material adecuado para las paredes exteriores, pisos y techos. Ubicación corresponde a hogares que habitan viviendas ubicadas en zonas que no son de alto riesgo de desastre natural: 72% de los hogares se encuentra en zonas seguras. Servicios públicos: 72,6% de hogares cuentan con todos los servicios públicos, es decir acceso a todos los servicios domiciliarios básicos (energía, acueducto, alcantarillado y recolección de basuras). . 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 de 2014, 256 y 362 de 2014*. Diciembre de 2014. Pág. 125.

<sup>421</sup> “Con proyectos como “100.000 viviendas gratis” del Ministerio de Vivienda, se espera que el resultado de este indicador sea mejorado, sin embargo, es necesario dar continuidad a este tipo de proyectos, pues estos impactan de manera positiva, no sólo a la seguridad jurídica, sino a los demás componentes de la vivienda (espacio suficiente, materiales adecuados, ubicación y servicios públicos”. UARIV. *Op.cit* Pág. 126.

<sup>422</sup> “Seguridad jurídica (24%), materiales apropiados (65,9%), con todos los servicios (56,1%), en zonas sin riesgo (77,3), sin hacinamiento (72,1%)”. 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 Restitución de Tierras en Colombia*. Enero de 2015. Pág. 158.

En relación con el segundo criterio, dejando claro que los resultados definitivos del *Programa de vivienda gratuita* no fueron recogidos en estas mediciones, no es posible entrever un aumento significativo, homogéneo y constante del porcentaje de los desplazados internos que habitan una vivienda digna. De acuerdo con el Gobierno Nacional, el indicador de vivienda digna “se ha incrementado en 3,4 puntos porcentuales”.<sup>423</sup> Según la información presentada por la Contraloría, que no alcanzó a incluir la totalidad de beneficiarios del Programa de Vivienda Gratuita, las personas que tienen una vivienda digna “la cumplen en 2013 un 10,8% de los hogares con personas desplazadas, proporción estadísticamente igual a la existente en 2010, cuando era 10,2%.”<sup>424</sup>

Si se desagrega el indicador los resultados son los siguientes.

Seguridad jurídica de la tenencia: “se aprecia una muy baja proporción de hogares con seguridad jurídica en la tenencia de la vivienda, que ascienden a algo más de la quinta parte, sin cambios estadísticamente significativos desde 2010.”<sup>425</sup>

Espacios suficientes: “es tal vez el aspecto que más ha mejorado en relación con la vivienda digna. Los dos indicadores tienen un comportamiento favorable, con cambios significativos principalmente entre 2007 y 2010 y luego entre 2010 y 2013 (del 84,7% en 2007 al 91,0% en 2010 y al 94,3% en 2013, y del 48,8%, al 64,6% y al 71,3%, respectivamente).<sup>426</sup>

Materiales adecuados: “el porcentaje de las viviendas que contaban con materiales adecuados disminuyó del 67,5% en el 2010 al 65,1% en el 2013. La comparación con el año 2008 no es completa, pues allí no se consideraron materiales de pisos”.<sup>427</sup>

Servicios domiciliarios: el porcentaje de personas que acceden a todos los servicios encuestados (energía, alcantarillado, recolección basuras, acueducto) disminuyó así: 63,2% en el 2007, 49,2% en el 2008, 54,9 % en el 2010 y 55,5% en el 2013.<sup>428</sup> Desagregados los resultados son dispares: las coberturas de

---

<sup>423</sup> UARIV. Op.Cit. pág. 36.

<sup>424</sup> CSPPDF. *Comentarios a los documentos a que hace referencia el auto 161 de 2015 proferido por la Corte Constitucional*. Julio de 2015. Pág. 92.

<sup>425</sup> CSPPDF. *Comentarios a los documentos a que hace referencia el auto 161 de 2015 proferido por la Corte Constitucional*. Julio de 2015. Pág. 90.

<sup>426</sup> Espacio suficiente que incluye hogares sin hacinamiento y con un único hogar en la vivienda. CSPPDF. *Comentarios a los documentos a que hace referencia el auto 161 de 2015 proferido por la Corte Constitucional*. Julio de 2015. Pág. 87.

<sup>427</sup> CSPPDF. *Comentarios a los documentos a que hace referencia el auto 161 de 2015 proferido por la Corte Constitucional*. Julio de 2015. Pág. 90.

<sup>428</sup> CSPPDF. *Comentarios a los documentos a que hace referencia el auto 161 de 2015 proferido por la Corte Constitucional*. Julio de 2015. Pág. 93.

energía eléctrica y recolección de basuras han aumentado,<sup>429</sup> mientras que las de acueducto y alcantarillado se han estancado.<sup>430</sup>

Ubicación de la vivienda: el porcentaje de viviendas ubicadas en zonas que no fueron declaradas de alto riesgo o que no hayan sido afectadas por algún evento de alto riesgo durante lo corrido del año, “se ha mantenido sin cambios estadísticamente significativos entre 2008 y 2013, cubriendo a un poco más de las tres cuartas partes de los hogares víctimas de desplazamiento forzado”.<sup>431</sup>

Debido a que el porcentaje de los desplazados internos que siguen sin vivienda adecuada es todavía muy elevado, y que la reducción de este porcentaje a lo largo del tiempo no ha sido constante, homogénea y significativa, el ECI se mantiene en este componente.

Ahora bien, tal como se expondrá a continuación, es razonable reconocer las variaciones en los sub-indicadores del componente de vivienda digna, de forma tal que esta Sala Especial toma nota de que hay dos indicadores en específico que presenta mayores rezagos y arrastran todo el indicador a niveles bajos.<sup>432</sup> Así, el componente que presenta mayores rezagos es el de la seguridad jurídica (38,7% de satisfacción en la EGED-GOB 2013-2014 y 24% de satisfacción en la I-ENV\_CGR-2013). En esta última medición, los otros dos componente que presentan mayores rezagos son, de una parte, el acceso a los servicios domiciliarios básicos (satisfacción del 56,1%), de manera especial, el acueducto y el alcantarillado –tratándose de los servicios que tienen más impacto sobre sobre la salud y el bienestar de las personas-, y, de la otra, la ausencia de materiales adecuados (satisfacción del 65%).<sup>433</sup>

---

<sup>429</sup> “La mayor cobertura se da en el servicio de energía eléctrica del cual dispone el 99,1% de los hogares con personas desplazadas. Esta cobertura ha venido aumentando desde 2007 y llega a la universalización en 2013. Le sigue en cobertura el servicio de recolección de basuras, del cual dispone el 86,3% de los hogares desplazados; también en este caso ha habido aumentos significativos en las coberturas, mostrando la actuación de los gobiernos locales”. CSPPDF. *Comentarios a los documentos a que hace referencia el auto 161 de 2015 proferido por la Corte Constitucional*. Julio de 2015. Pág. 90.

<sup>430</sup> “En cuanto a la cobertura de acueducto las coberturas son más bajas: un 72,2% de los hogares desplazados cuenta con este servicio según la encuesta de la Contraloría, porcentaje igual al existente en 2010. En cuanto a alcantarillado, 63,4% de los hogares cuentan con el servicio, sin cambios desde 2010”. CSPPDF. *Comentarios a los documentos a que hace referencia el auto 161 de 2015 proferido por la Corte Constitucional*. Julio de 2015. Pág. 90.

<sup>431</sup> CSPPDF. *Comentarios a los documentos a que hace referencia el auto 161 de 2015 proferido por la Corte Constitucional*. Julio de 2015. Pág. 92.

<sup>432</sup> “Como se puede apreciar el componente donde existe el mayor rezago en materia de vivienda es de la seguridad jurídica, lo cual afecta de manera directa y negativa el resultado del indicador general de condiciones dignas”. 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 de 2014, 256 y 362 de 2014*. Diciembre de 2014. Pág. 125.

<sup>433</sup> De todas formas, no hay que pasar por alto que aquella encuesta realizada por la UARIV considera adecuados algunos materiales que el mismo Gobierno Nacional, en otros ejercicios de medición, establece como inadecuados, y que la pregunta que formula para evaluar la satisfacción del acceso al servicio de alcantarillado es más genérica que las variables que utiliza la Contraloría General. Estos factores, entre otros, permiten ofrecer una explicación parcial acerca de la divergencia de los resultados de medición. Al respecto, la CSPPDF explica que “la Encuesta de la UARIV incluye entre los materiales adecuados de paredes la “madera burda, tabla o tablón” dejando únicamente las viviendas de zinc, plástico o materiales similares y las viviendas sin paredes como las que no cumplen este requisito. Esto representa que para el 97,9% de las viviendas son clasificadas como dignas a este respecto. Cerca de un 8,8% de viviendas con paredes de madera burda, tabla o tablón, pese a su precariedad, son incluidas como material apropiado. Esto contrasta con definiciones del mismo Gobierno, cuando, por ejemplo, a propósito del Índice de Pobreza Multidimensional —IPM— define como privación en materia de paredes exteriores: en zona “urbana, el material de las paredes exteriores es madera burda, tabla, tablón, guadua, otro vegetal, zinc, tela, cartón, deshechos y sin paredes”, y en “rural”, el material de las paredes

En consecuencia, esta Sala va a ordenar que se adopten las medidas específicas para avanzar en la satisfacción de estos sub-indicadores para impulsar el indicador en su totalidad. Estas medidas no buscan imponer en el Gobierno una obligación de garantizarles a todas las personas desplazadas por la violencia el derecho a la titularidad de la vivienda, vía entrega de subsidios en especie, porque se trata de un derecho con un alto contenido programático que impone cargas financieras imposibles de sobrellevar (*ver infra.*). Si bien la entrega en especie del subsidio de vivienda mejora significativamente el indicador del goce efectivo de este derecho, esta Corporación ha sido clara al sostener que su garantía no tiene que materializarse necesariamente en esta dirección, no sólo porque se transgrede el principio de *coherencia*,<sup>434</sup> sino porque la entrega de la propiedad de la vivienda no es, en sí misma, un componente esencial del derecho.

Por lo tanto, las medidas que se van a ordenar buscan mejorar el acceso a determinados servicios públicos y garantizar la *seguridad jurídica de la tenencia*, la cual puede incluir la propiedad de la vivienda pero, claramente, no se reduce a ello sino que contempla otras posibilidades como, por ejemplo, contratos de arrendamiento escritos.

#### *Evaluación del nivel de cumplimiento a la orden de replantear de manera integral la política de vivienda*

El Gobierno Nacional solicita a esta Corporación que declare formalmente que superó las falencias por las cuales se declaró el ECI en este componente. Al respecto, esta Sala Especial encuentra que el nivel de cumplimiento a la orden de reformular de manera integral la política de vivienda, emitida en los autos 008 de 2009 y 219 de 2011, es **medio** en lo que concierne a vivienda urbana. Ciertamente, con la adopción del *Programa de Vivienda Gratuita* el Gobierno Nacional superó varios de los obstáculos identificados a lo largo del proceso de seguimiento y, con ello, permite evidenciar *resultados que impactan favorablemente el goce efectivo del derecho a la vivienda de la población desplazada*.<sup>435</sup> Con la implementación de la política se ha entregado, a manera ilustrativa, un número importante de viviendas en comparación con los esquemas anteriores (48.529 subsidios de vivienda en especie).

Sin embargo, los programas implementados y la capacidad institucional desplegada todavía son *formalmente aceptables*. Como se recogió en la sección anterior, los Organismos de Control encontraron que persisten falencias

---

exteriores es guadua, otro vegetal, zinc, tela, cartón, deshechos y sin paredes. La diferencia es grande también en "madera burda, tabla o tablón", lo cual, sumado a la inclusión de este material como adecuado, explica la fuerte diferencia entre las dos encuestas (...) En el caso del acueducto, la encuesta EGED-GOB 2013-2014 solamente pregunta al hogar si cuenta con servicio de acueducto. La encuesta I-ENV CGR-2013 complementa esta pregunta con algunas adicionales que contribuyen a calificar el servicio, entre ellas la fuente de agua para el consumo humano, con nueve (9) alternativas". CSPPDF. *Comentarios a los documentos a que hace referencia el auto 161 de 2015 proferido por la Corte Constitucional*. Julio de 2015. Pág. 47.

<sup>434</sup> "La coherencia exige que si el Estado crea un derecho prestacional específico por vía de una Ley, prevea que debe contar con los recursos para garantizar su goce efectivo y con la capacidad institucional para atender la demanda de servicios generada por la creación de ese derecho específico." Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004. Consideración. 8.3.1

<sup>435</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-388 de 2013 (M.P. María Victoria Calle).



relacionadas con las estrategias de comunicación y notificación para ponerse en contacto con las familias desplazadas que participaron de los esquemas anteriores; la persistente falta de participación de algunos municipios en las convocatorias del programa por carecer de lotes y terrenos disponibles para ejecutarlo; las dificultades para que las familias a las cuales se les aplicaron los subsidios en proyectos que se declararon en incumplimiento, fueron siniestrados y que fueron indemnizados, en el marco de los esquemas anteriores, puedan participar en el *Programa de Vivienda Gratuita*; entre otras fallas, que impiden que este último pueda satisfacer las necesidades que los esquemas anteriores dejaron pendientes (aproximadamente 80.000 hogares). Los Organismos de Control también alertaron acerca de la falta de sensibilidad de la política para garantizar una solución de vivienda en aquellas entidades territoriales con menor capacidad presupuestal, institucional y administrativa, y señalaron la falta de idoneidad de los programas alternativos que enuncia el Gobierno Nacional para suplir la cobertura faltante (más de 400.000 familias). Al respecto, se hizo un especial llamado de atención acerca de los pocos resultados alcanzados en materia de regularización de asentamientos informales y de la importancia de una estrategia robusta en la materia. También se enfatizó en la necesidad de realizar algunos ajustes puntuales al *Programa de Vivienda Gratuita* para corregir y evitar que se vuelvan a presentar ciertas fallas puntuales que afectaron los proyectos entregados.

Ahora bien, en lo relacionado con *vivienda rural*, la Sala encuentra que el nivel de cumplimiento a la orden de reformular de manera integral la política, proferida en los autos 008 de 2009 y 219 de 2011, es **bajo**; toda vez que, del análisis precedente, se desprende que el esquema de vivienda implementado en 2012 ha sido *deficiente* para garantizar a la población desplazada acceso efectivo a una vivienda rural digna. Los resultados *parciales y limitados* de este esquema así lo evidencian. En términos de los Organismos de Control, aun cuando el esquema de 2012 ha permitido el desarrollo de nuevos proyectos de vivienda rural, lo ha hecho (i) ignorando el problema de acceso a la vivienda rural de las familias desplazadas cuyos proyectos de vivienda fueron siniestrados, inconclusos y/o paralizados, en el marco del esquema anterior de vivienda (2001); (ii) con dilación en la consecución de las pólizas para el desarrollo de nuevos proyectos de vivienda en predios restituidos, formalizados o adjudicados, y, en consecuencia, en la falta de sincronía con los procesos de retorno y reubicación rural que en estos predios se llevan a cabo; y (iii) sin identificar las necesidades globales de la población desplazada en materia de acceso a la vivienda rural, dado que la política privilegia la demanda urbana de vivienda de la población desplazada.

La puesta en marcha de un nuevo esquema de vivienda rural en 2015 (Decreto 1934), por su parte, *no demuestra*, hasta el momento, *que los resultados de la política puedan ser diferentes*, toda vez que el estado de su implementación es prematuro y no se reporta información concreta sobre avances en los problemas anteriormente identificados.

*Persistencia de la intervención del juez constitucional y medidas a adoptar*

De acuerdo con lo recogido en la **Parte General**, “en los casos en que el cumplimiento sea **medio**, el juez de tutela valorará si puede dar por cumplida la tutela, con ciertas advertencias y medidas de protección final, o si mantiene ciertas órdenes, las cuales, necesariamente deberán ser altamente respetuosas de unas autoridades que han demostrado estar actuando al menos aceptablemente”.<sup>436</sup>

En el caso específico de la *vivienda urbana*, esta Sala Especial considera que es necesario continuar con el seguimiento y mantener ciertas órdenes, en la medida en la que persisten ciertos *bloqueos institucionales* que impiden solucionar los problemas de cobertura, de una parte y, de la otra, la materialización de los subsidios asignados en una solución habitacional que cumpla con los requisitos mínimos para considerarla digna.

En relación con el primer aspecto, bajo el esquema actual de la política que privilegia la entrega de subsidios en especie, la capacidad institucional y los recursos que son necesarios para atender las necesidades del resto de la población desplazada, seguirán siendo insuficientes. Así lo reconoce el Gobierno Nacional,<sup>437</sup> y se deriva de los resultados alcanzados por la política en contrapunto con las necesidades pendientes.<sup>438</sup> Con ello, se mantiene la situación identificada en los autos 008 de 2009 y 219 de 2011, que llevó a la orden de reformular de manera integral la política,<sup>439</sup> y se *traspasa el principio de coherencia* que debe orientar su implementación, tal como se definió en la sentencia T-025 de 2004.<sup>440</sup>

---

<sup>436</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-388 de 2013 (M.P. María Victoria Calle Correa).

<sup>437</sup> A pesar de la reformulación de la política pública de vivienda es importante indicar que por ser la vivienda el componente que mayor recursos requiere para garantizar el derecho de la población, tal y como lo ha señalado la Corte Constitucional “(...) *alcanzar coberturas suficientes para todos los hogares desplazados que necesitan ayudas de vivienda involucraría un esfuerzo económico sustancial, probablemente inviable desde el punto de vista macroeconómico (...)*” De conformidad con lo anterior, e incluso a un ritmo de generación de viviendas interés social y/o prioritario como el actual, que es el mejor del que se tenga registro, factores como la complejidad que en sí contiene el bien de la vivienda y la falta de producción de vivienda de interés social en periodos anteriores, con un evidente déficit, se han convertido en elementos que debe superar la política pública de vivienda para la atención de la demanda de vivienda de la población.” Ver: Gobierno Nacional. Informe al Auto 298 de 2015. Agosto de 2015. Pág. 35.

<sup>438</sup> Ver Supra. Al respecto, la Contraloría “reconoce la mejora de la política con la entrega de subsidios de vivienda en especie, lo que ha hecho que sea más efectiva y que, de 2012 a la fecha, se observe un cambio sustancial en el número de soluciones de vivienda entregadas. Sin embargo, estos programas desconocen completamente las otras modalidades de acceso a la vivienda: vivienda usada, mejoramiento, construcción sobre lo construido, construcción en lote propio; lo que hace que el déficit de vivienda para población en condición de desplazamiento y víctima no disminuya sustancialmente, por cuanto no se han generado nuevos subsidios de vivienda, sino que se están entregando viviendas a la población asignada y calificada en el periodo de 2004 a 2011.” CGR. *Informes Auto 160 de vivienda urbana y Auto 162 de vivienda rural de 2015*. 2016. Pág. 11,12.

<sup>439</sup> “Aún si la ejecución de los proyectos y programas actuales fuera perfectamente eficiente, su formulación de base impediría proteger el goce efectivo de los derechos de las víctimas del desplazamiento en un tiempo razonable. Estas razones llevan a la Sala a expresar que la política de vivienda para la población desplazada, tal como está concebida desde hace una década, no es idónea para lograr garantizarle a los desplazados el derecho a la vivienda digna. Por ende, la Corte ordenará que dicha política sea reformulada integralmente.”. Corte Constitucional. Auto 008 de 2009.

<sup>440</sup> “La coherencia apunta a que exista concordancia entre, de un lado, lo que “promete” el Estado y, de otro lado, los recursos económicos y la capacidad institucional para cumplir lo prometido, máxime si las promesas se han transformado en normas jurídicas. La coherencia exige que si el Estado crea un derecho prestacional específico por vía de una Ley, prevea que debe contar con los recursos para garantizar su goce efectivo y con la capacidad institucional para atender la demanda de servicios generada por la creación de ese derecho específico.” Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004. Consideración. 8.3.1

Frente al segundo punto, esta Sala encuentra que se presenta un *bloqueo institucional por omisión*, que se manifiesta en el *recurrente, evidente y prolongado* incumplimiento por parte de las autoridades en la satisfacción de las necesidades habitacionales de las personas beneficiarias de los esquemas anteriores, de manera digna. Como se recogió en las páginas anteriores, persiste un número importante de proyectos declarados en siniestro, incumplimiento, paralizados o indemnizados de convocatorias que se realizaron incluso hace más de 10 años, y que aún no han recibido una solución. A pesar de que los Organismos de Control han llamado reiteradamente la atención sobre el tema, y de los pronunciamientos que esta Corporación ha realizado en sede ordinaria de tutela,<sup>441</sup> hasta el momento no se ha logrado superar esa situación de anquilosamiento institucional.<sup>442</sup>

Atendiendo al nivel de cumplimiento **medio** y a la persistencia de los *bloqueos institucionales*, esta Sala Especial deberá mantener el seguimiento a la orden de reformular de manera integral la política de vivienda. Por lo tanto, va a ordenar al Gobierno Nacional que presente alternativas para satisfacer las necesidades habitacionales de las familias que participaron en los esquemas anteriores, que se encuentran en estado de calificado o tienen un subsidio asignado, y aún no han podido acceder a una solución de vivienda en el marco del *Programa de Vivienda Gratuita*, dando respuesta a las fallas identificadas en este pronunciamiento y en el auto 160 del 2015.

A su vez, a partir de la información acerca de las carencias de las entidades territoriales en términos de suelo urbanizable, recursos financieros, administrativos y logísticos, así como de la presencia y situación de la población desplazada en esos municipios, el Gobierno deberá establecer una estrategia que incorpore los criterios de priorización y diseñar las acciones necesarias para aplicar el principio de *subsidiariedad* (C.P. art. 288). La aplicación del principio de subsidiariedad implica en este caso hacer énfasis en las entidades territoriales en las que se concentren, en mayor medida, los hogares que participaron en los esquemas anteriores y que no han podido acceder a una solución de vivienda.

En el caso de los proyectos declarados en siniestro, indemnizados, paralizados o en incumplimiento, el Ministerio de Vivienda deberá presentar un informe en el que exponga el número y la caracterización de estos proyectos, la cantidad de hogares desplazados afectados, al igual que las medidas que ha implementado y va a implementar para impulsarlos y lograr su pronta culminación.<sup>443</sup> A su vez, deberá informar el estado del cumplimiento a las

---

<sup>441</sup> Corte Constitucional. Sentencias T-209 del 2014 (M.P. Luis Guillermo Guerrero); T-472 de 2010 (M.P. Jorge Iván Palacio); T-573 de 2010 (M.P. Juan Carlos Henao); y T-088 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

<sup>442</sup> Acerca de un recuento pormenorizado de los obstáculos persistentes que impiden destrabar la situación de las personas desplazadas vinculadas a proyectos declarados en siniestro, indemnizados, paralizados y en incumplimiento, ver. CGR. *Informes Auto 160 de vivienda urbana y Auto 162 de vivienda rural de 2015*. 2016. En la misma dirección, la Defensoría del Pueblo ha presentado varios informes: *Remisión Informe de Análisis sobre los derechos a la vivienda y a la generación de ingresos de la población desplazada*, presentado en 2013; *Atención al desplazamiento a 3 Años de Implementación de la Ley 1448 de 2011*, presentado en 2014; *Observaciones al Informe del Gobierno Nacional en el marco del Auto 160 de 2015 de Vivienda Urbana*, presentado en 2015.

<sup>443</sup> La Corte Constitucional ha sido consistente en la protección del derecho a la vivienda de las personas que no han logrado satisfacer este derecho como resultado de las fallas e incumplimientos atribuibles a las entidades

órdenes dictadas por esta Corporación en sede ordinaria de revisión, que han abordado esta problemática, incluyendo las sentencias T-209 del 2014 (M.P. Luis Guillermo Guerrero); T-472 de 2010 (M.P. Jorge Iván Palacio); T-573 de 2010 (M.P. Juan Carlos Henao) y T-088 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva). En caso de que sea inviable culminar en un plazo razonable el respectivo proyecto, se deberá informar acerca de la liberación de los hogares desplazados y del trato prioritario que reciben para acceder a otra solución de vivienda, en los términos descritos en este pronunciamiento.

Como se acaba de mencionar, a pesar de que la entrega en especie del subsidio de vivienda mejora significativamente el indicador del goce efectivo de este derecho, esta Corporación ha sido clara al sostener que su garantía no tiene que materializarse necesariamente en esta dirección, no sólo porque se transgrede el principio de *coherencia*, sino porque la entrega de la propiedad de la vivienda no es, en sí misma, un componente esencial del derecho. Al respecto, esta Sala considera que no hay que olvidar otras alternativas de subsidio, tales como la construcción en sitio propio o el mejoramiento de vivienda,<sup>444</sup> ni la necesidad de implementar una estrategia robusta y decidida que permita garantizar la seguridad jurídica y una mejora en el acceso a servicios públicos. En efecto, una política dirigida a impactar estos dos componentes del indicador, va a jalonar necesariamente el indicador en su conjunto, al tratarse de los aspectos que presentan mayores rezagos, tal como sostiene el Gobierno Nacional.<sup>445</sup> Considerando que una estrategia semejante debe ser integral y articularse de manera más amplia en el marco de los procesos de reubicación, las medidas respectivas se adoptarán en el componente de retornos y reubicaciones (*ver infra.*).

Sumado a lo anterior, esta Sala Especial requerirá al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio la presentación de un informe en el que explique cómo va a solucionar las falencias puntuales registradas por los Organismos de Control, en relación con los proyectos implementados en el marco de la primera fase del Programa de Vivienda Gratuita.

---

responsables de ejecutar la política, en los siguientes términos: “la jurisprudencia constitucional ha sido clara y unánime en afirmar que el goce efectivo del derecho fundamental a la vivienda digna de personas beneficiadas con subsidios de vivienda, no puede verse comprometido ante el incumplimiento contractual de las entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social en un proyecto determinado, ni tampoco, dichos beneficiarios deben asumir las cargas temporales o económicas que se deriven de la ocurrencia de dificultades técnicas, jurídicas o financieras en la ejecución de los planes de vivienda”. Corte Constitucional. Sentencia T-209 del 2014 (M.P. Luis Guillermo Guerrero). En la misma dirección ver, T-472 de 2010 (M.P. Jorge Iván Palacio); T-573 de 2010 (M.P. Juan Carlos Henao) y T-088 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva). Descargar tales cargas en los beneficiarios del subsidio, suspendiendo o imposibilitando su acceso a una vivienda digna, implica, como ha sostenido esta Corporación en otras oportunidades, una vulneración del principio de confianza legítima en las actuaciones de las autoridades. Ver: Sentencia T-1318 de 2005 (M.P. Humberto Sierra Porto).

<sup>444</sup> “A partir de la creación del Programa Nacional de Vivienda Gratuita y el esquema de oferta y demanda, la población en situación de desplazamiento no ha podido acceder a otro tipo de programas como los de mejoramiento de vivienda para hogares propietarios, poseedores u ocupantes; la construcción en sitio propio para hogares que ostenten la propiedad de un lote de terreno en suelo urbano; la adquisición de vivienda nueva o usada para hogares no propietarios y para hogares que siendo propietarios, no pueden volver al lugar donde tienen su lote; arrendamiento de vivienda; y, otras modalidades como son las impulsadas por las Organizaciones Populares de Vivienda”. CGR. *Informes Auto 160 de vivienda urbana y Auto 162 de vivienda rural de 2015*. 2016. Pág. 8.

<sup>445</sup> 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 de 2014, 256 y 362 de 2014*. Diciembre de 2014.

Finalmente, en lo concerniente a la *vivienda rural*, de acuerdo con lo establecido en la **Parte General** de esta providencia: “si el nivel de cumplimiento es **bajo**, el juez de tutela, por supuesto, mantendrá su competencia, pues la violación y la amenaza al derecho no han cesado; aunque existen avances y progresos mínimos, el riesgo sobre los derechos es significativo y, por tanto, demanda la atención del juez. Su competencia y las órdenes, deberán mantenerse y complementarse en la medida en que se requiera”.<sup>446</sup> En consecuencia, esta Sala solicitará al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, que presente un informe en el que explique cómo los ajustes incorporados en el Decreto 1934 del 2015 han permitido, o qué otras estrategias va a realizar para lograr lo siguiente: **(i)** la liberación de las familias que participaron en proyectos declarados en siniestro, inconclusos y/o paralizados, para que así tengan la posibilidad de participar, a través de un trato prioritario, por otros subsidios ofrecidos por el Gobierno Nacional en el marco de los nuevos esquemas de la VIS-Rural. El Ministerio deberá precisar el número y porcentaje de familias liberadas, aquellas que han logrado participar en los nuevos esquemas y el trato prioritario que han recibido al respecto; **(ii)** la superación de los tiempos excesivos en la consecución de las pólizas y otras demoras que impiden que la materialización de los subsidios se sincronice con las políticas de restitución, retornos y entrega o formalización de predios; y **(iii)** una estimación de las necesidades habitacionales a nivel rural de las familias desplazadas por la violencia, de tal manera que se pueda planear una estrategia que incorpore metas, recursos y plazos definidos para satisfacerlas.

### 2.1.3. Generación de ingresos

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional consideró, en el auto 008 de 2009, que generación de ingresos hacía parte de aquellos componentes que debían ser reformulados en su totalidad. Así como estaba planteado, este componente no sólo presentaba grandes rezagos, sino que su diseño amenazaba con perpetuar el Estado de Cosas Inconstitucional. Lo anterior, debido a la desarticulación y al aislamiento de los programas existentes, y a la ausencia de un enfoque diferencial que fuera sensible a las necesidades y capacidades específicas de la población desplazada, tanto en materia de generación de ingresos como de generación de empleo. En última instancia, esta Corporación encontró que la oferta estatal en materia de generación de ingresos a favor de la población desplazada, se reducía a un conjunto de programas puntuales destinados a la superación de la pobreza que el Gobierno buscó flexibilizar para atender a las personas desplazadas por la violencia.<sup>447</sup>

El Gobierno Nacional anunció que el replanteamiento de la política de generación de ingresos tendría lugar a partir de un nuevo documento CONPES, el 3616 de 2009, el cual comprendería medidas para la superación de la pobreza dirigidas a la población vulnerable histórica y un componente específico para la generación de ingresos a favor de la población desplazada. La Corte no encontró ningún inconveniente en la propuesta del Gobierno de hacer compatibles entre

<sup>446</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-388 de 2013 (M.P. María Victoria Calle Correa).

<sup>447</sup> Corte Constitucional. Auto 008 de 2009 (M.P. Manuel José Cepeda). Consideración 87.

sí las políticas de generación de ingresos a favor de ambos grupos poblaciones; sin embargo, precisó que “dicha compatibilidad no debe relegar a los desplazados a avanzar al ritmo de toda la población indigente o pobre // los programas o proyectos de generación de ingresos deben partir de la base de la desventaja en la que las personas desplazadas se encuentran en el mercado laboral en comparación con los pobres históricos”.<sup>448</sup>

A través del auto 219 del 2011, la Sala Especial de Seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 evaluó los resultados alcanzados en la reformulación de la política, con ocasión de la expedición y puesta en marcha del CONPES 3616 del 2009. La Corte concluyó que el Gobierno Nacional no logró superar los problemas identificados desde el 2009, relacionados con la falta de armonización, articulación y de enfoque diferencial de la oferta institucional desplegada para atender a la población desplazada por la violencia; en última instancia, esta Corporación encontró que el Gobierno aún carecía de una política pública dirigida a la generación de ingresos de la población desplazada y a alcanzar su estabilización socioeconómica.<sup>449</sup> Esto se manifestó en la continuidad de “la precariedad de la situación que enfrenta la mayoría de la población desplazada.”<sup>450</sup>

Esta Sala Especial, por lo tanto, le ordenó al Gobierno Nacional que presentara un documento en el que diera cuenta de “una propuesta articulada, racional y razonable, con un cronograma claro, y presupuesto previsto para la superación efectiva de las falencias de la política de generación de ingresos para la población desplazada”.<sup>451</sup>

El análisis y evaluación de los distintos informes que presentó el Gobierno en respuesta a esta orden, y de las observaciones realizadas por los Organismos de Control y los distintos actores que acompañan el proceso de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, se consignó en el auto 395 del 2015 (M.P. Myriam Ávila). Mediante este pronunciamiento, además, se identificaron las principales falencias de la política de generación de ingresos a nivel urbano y rural y, a partir de tal ejercicio, se formularon preguntas adicionales con la finalidad de contar con los insumos necesarios para evaluar el cumplimiento del Gobierno a la reformulación integral de la política de generación de ingresos.

Una vez analizada esta información, esta Sala Especial constata que **(i)** el Gobierno Nacional ha realizado, en el marco de la implementación de la Ley 1448 del 2011 y de sus Decretos reglamentarios, ajustes puntuales a la política

---

<sup>448</sup> Corte Constitucional. Auto 008 de 2009 (M.P. Manuel José Cepeda). Consideración 91.

<sup>449</sup> “A pesar de la adopción del CONPES 3616 de 2009, los instrumentos bajo los cuales se pretendía armonizar la oferta institucional para asegurar programas adecuados para la generación de ingresos para la población desplazada no fueron desarrollados, o han permanecido en etapa de formulación. Los programas ofrecidos carecen de la especificidad necesaria y no se definieron con claridad la cobertura, los plazos, el presupuesto, las metas y los resultados esperados”. Corte Constitucional. Auto 219 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas). Consideración. 115.

<sup>450</sup> “Un 53% de los hogares registrados en el RUPD tiene un ingreso que supera la línea de indigencia (indicador de proceso) y un 5.8% de los hogares registrados en el RUPD posee al menos una fuente de ingresos autónoma y su ingreso se ubica por encima de la línea de pobreza (indicador de resultado). La encuesta de verificación de la Comisión de Seguimiento, para los mismos indicadores reportó: 22% y 3.1% respectivamente”. Corte Constitucional. Auto 219 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas).

<sup>451</sup> Corte Constitucional. Auto 219 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas).

de generación de ingresos y estabilización socioeconómica destinada a la población desplazada. Las autoridades responsables han ejecutado así programas y estrategias específicas dirigidas a solucionar algunos de los problemas identificados en los autos de seguimiento.

No obstante, a pesar de los esfuerzos realizados, esta Sala Especial encuentra que **(ii)** el Gobierno Nacional incumplió a la orden de replantear la política de generación de ingresos, lo cual se manifiesta en: (a) la ausencia de un marco normativo y de política actualizado, armonizado y cohesionado; (b) en la desarticulación de la oferta programática; (c) en la falta de continuidad entre la ruta de generación de ingresos y la de generación de empleo; (d) en la ausencia de un enfoque diferencial que sea sensible frente a las particulares necesidades y capacidades de la población desplazada por la violencia; (e) en dificultades para realizar el seguimiento tanto a las metas que se propone el Gobierno, como a los programas de generación de ingresos y de empleo implementados. Como resultado de lo anterior, (f) la población desplazada todavía sigue demandando el apoyo estatal sin lograr la estabilización socioeconómica, incluso en aquellos casos en los que ha sido beneficiaria de un proyecto productivo. (g) Las dificultades expuestas se acentúan en el sector rural.

**(iii)** Ahora bien, el Gobierno Nacional empezó a implementar a finales del 2014 una estrategia que permite decretar que las personas desplazadas superaron su situación de vulnerabilidad, a pesar de no contar con, ni haber implementado, una política de generación de ingresos y de empleo que permita superar tal situación. Esta Sala Especial, por lo tanto, (a) deberá pronunciarse acerca de la legitimidad de dar por superada la situación de vulnerabilidad derivada del desplazamiento, cuando esta población la alcanza por sus propios medios; y, con ello, (b) establecer con precisión en qué consisten las obligaciones que le atañen el Estado en la política de generación de ingresos y de empleo, de tal manera que se pueda establecer cuándo se releva o no de sus obligaciones en la materia. Esclarecer este último aspecto implica (1) contar con indicadores que puedan medir la manera como la política impacta en la superación de la condición de vulnerabilidad y en la estabilización socioeconómica de la población desplazada, todavía inexistentes; y (2) clarificar en qué consiste, en sentido preciso, la obligación estatal en materia de generación de ingresos y generación de empleo a favor de esa población.

**(i)** Con la finalidad de materializar los lineamientos definidos en el CONPES 3616 y de superar las falencias que se evidenciaron con su ejecución en materia de diseño institucional, a partir de la promulgación de la Ley 1448 de 2011, de sus Decretos reglamentarios y de la ruta trazada en el Plan Nacional de Desarrollo [2010-2014], el Gobierno realizó un ejercicio de evaluación y replanteamiento de la política de generación de ingresos. Es así que profiere nuevos instrumentos normativos y de política pública que se yuxtaponen a aquellos establecidos con anterioridad, a saber: los documentos CONPES 3712

de 2011<sup>452</sup> y 3726 de 2012.<sup>453</sup> La adopción de estos instrumentos también ha estado acompañada de un significativo aumento presupuestal<sup>454</sup> y de modificaciones importantes en la dirección de la política, como es la redistribución de responsabilidades.<sup>455</sup> El Gobierno también ha diseñado e implementado programas específicos (i.e. PRIEV) que buscan corregir algunas de las falencias que se hicieron patentes con la ejecución del CONPES 3616, o que, a pesar de haber sido contempladas desde entonces, no habían sido implementados.<sup>456</sup>

La Ley 1448 de 2011, por su parte, establece una serie de responsabilidades y regula un conjunto de temas en materia de generación de empleo e inversión adecuada de los recursos provenientes de la indemnización, que no estaban contemplados en la Ley 387 de 1997.<sup>457</sup>

El Gobierno Nacional afirma que la política de generación de ingresos y de empleo se integra con la ruta de asistencia, atención y reparación integral a las víctimas, contemplando esquemas que permiten la atención de la población desplazada en la etapa de emergencia -desde el componente de generación de ingresos-, buscando con ello obtener los medios para garantizar la satisfacción de sus necesidades mínimas y así avanzar hacia la superación de la situación de vulnerabilidad, hasta alcanzar el restablecimiento económico que se materializa garantizando los demás derechos relacionados: vivienda, salud, educación y alimentación. Una vez alcanzado este umbral, el Gobierno sostiene que “se dará inicio al proceso de restablecimiento de las capacidades laborales para que puedan competir en igualdad de condiciones en el mercado laboral, accediendo a empleos o autoempleos formales para lograr su autosostenimiento en el mediano y largo plazo, a través del ingreso al componente de generación de empleo, logrando así la reparación integral en esta materia”.<sup>458</sup>

---

<sup>452</sup> “Por medio del cual se define Plan de Financiación para la sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011”. Este documento tomó como base para el ejercicio de costeo del componente de generación de ingresos el documento CONPES 3616 de 2009.

<sup>453</sup> “Lineamientos, plan de ejecución de metas, presupuesto y mecanismo de seguimiento para el plan nacional de atención y reparación integral a víctimas”. Este instrumento, de acuerdo con la Contraloría General de la República, remite al CONPES 3616, en la medida en que éste contiene los lineamientos de esa política para la población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento”. CGR, *ibid*, ACES, pág. 43

<sup>454</sup> Por ejemplo, “entre 2010 y 2012, los recursos asignados aumentaron ostensiblemente (más del doble) y pasaron del medio billón de pesos”. CSyM, *ibid*, *Primer informe*, pág. 149.

<sup>455</sup> El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DAPS) asume el rol de rector general de la política, sustituyendo en esa dirección al Departamento Nacional de Planeación (DNP), por ejemplo.

<sup>456</sup> La estrategia PRIEV toma como punto de partida la caracterización socio laboral de las víctimas y la elaboración de perfiles socio productivos del territorio para ajustar la oferta en materia de generación de ingresos. Vale la pena recordar que “el documento CONPES 3616 de 2009, formulado como respuesta al Auto 008 de 2009 de la Corte Constitucional, contempló la creación y el ajuste de los programas de generación de ingresos y empleo a partir del levantamiento del perfil productivo de los territorios”. UARIV, *ibid*, *Informe integrado*, pág. 325. El programa PRIEV soluciona problemas que surgían con anterioridad, relacionados con la falta de seguimiento, asesoría, acompañamiento y capacitación práctica durante todo el tiempo de duración de los programas, al igual que la falta de duración del proceso formativo.

<sup>457</sup> Se trata de las medidas adoptadas en materia de capacitación para el trabajo, en cabeza del Ministerio del Trabajo y el SENA (artículo 68 de Decreto 4800 de 2011); la orientación ocupacional, que es responsabilidad del Ministerio del Trabajo, la UARIV y el SENA (artículos 66, 75 y 122 del Decreto 4800 de 2011); la generación de empleo rural y urbano, en cabeza del Ministerio del Trabajo, encargado del diseño, coordinación y seguimiento de los programas y proyectos especiales (artículo 66 del Decreto 4800 de 2011); y la inversión adecuada de los recursos provenientes de la indemnización administrativa, en cabeza de la UARIV (artículo 134 de la Ley 1448 de 2011).

<sup>458</sup> UARIV, *ibid*, *Informe integrado*, págs. 363.



La política de generación de ingresos y de empleo está articulada así a partir de dos rutas distintas: la ruta de generación de ingresos que corresponde a la fase de asistencia y atención, de una parte y, de la otra, la ruta de generación de empleo que, a juicio del Gobierno, es propia de las medidas de reparación. La primera ruta es anterior a la segunda de forma tal que la satisfacción de las necesidades básicas de la población permita garantizar en mayor medida la permanencia de las personas desplazadas dentro de las rutas de reparación.<sup>459</sup> De acuerdo con la UARIV, a partir del marco normativo, institucional y presupuestal descrito, las distintas entidades del Gobierno Nacional que tienen competencias en la materia han diseñado e implementado distintas acciones en materia de generación de ingresos y de empleo, para así superar el ECI.<sup>460</sup> En la consideración 9. del auto 395 de 2015 se recogen las principales actuaciones realizadas por las distintas entidades que pertenecen al Sector Administrativo de la Inclusión Social y la Reconciliación, y por las respectivas agencias de los Ministerios del Trabajo, de Comercio y de Agricultura.

(ii) A pesar de la adopción de estas estrategias y de la puesta en marcha de estos programas puntuales, el Gobierno Nacional sigue sin reformular de manera integral la política de generación de ingresos.

(a) Esta política carece en la actualidad de un marco normativo cohesionado y articulado.<sup>461</sup> Su marco de planeación es anacrónico,<sup>462</sup> ya se consumió<sup>463</sup> y, además, resulta incoherente: las acciones propuestas, los indicadores, las metas fijadas, los mecanismos de seguimiento y la población beneficiaria de la política no están armonizados.<sup>464</sup> En última instancia, para la Contraloría General de la República: “se requiere la reformulación de las estrategias, las metas, el financiamiento y, en general, de la mayoría de los elementos que componen la política consignada en el CONPES 3616 (...) en este momento no se cuenta con un instrumento actualizado que oriente la formulación de los programas, articule los componentes entre las distintas instituciones y menos aún entre los distintos niveles de Gobierno.”<sup>465</sup>

---

<sup>459</sup> UARIV, *Respuesta al traslado de los informes presentados por la Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo*, agosto de 2014, págs. 66, 67, 68.

<sup>460</sup> UARIV, informe integrado, pág. 139.

<sup>461</sup> El marco normativo que rige la política de generación de ingresos y de empleo, tal como está escindido en las Leyes 387 de 1997 y 1448 de 2011, “es disperso y carece de una estructura coherente tanto en las medidas como en la fijación de responsabilidades institucionales, que no logra ser superada con los instrumentos de planeación”. CGR, *ibid*, ACES, pág. 21.

<sup>462</sup> “El instrumento al que se refiere tanto el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (CONPES 3726 de 2012), al igual que el CONPES 3712 de 2011, como el Plan Nacional de Desarrollo [2010-2014], es el CONPES 3616 de 2009, que por ser anterior a la Ley 1448, no recoge la nueva institucionalidad.”. CGR, *ibid*, ACES, pág. 24

<sup>463</sup> “El horizonte de aplicación del CONPES 3616 de 2009 se agotó, puesto que las metas estaban previstas hasta 2012, muchas de ellas no se cumplieron, el avance en el cumplimiento de las responsabilidades allí asignadas es mínimo y los recursos destinados actualmente superan ampliamente los previstos allí.”. CGR, *ibid*, ACES, págs. 43, 120.

<sup>464</sup> “El Plan Nacional de desarrollo definió metas para empleabilidad, emprendimiento y fortalecimiento, que difieren de las de enganche laboral, formación para el trabajo, emprendimiento y fortalecimiento, propuestas en el componente de generación de Ingresos del Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (CONPES 3726 de 2012) (...) Pese al diagnóstico del CONPES 3616, la formulación de las metas en el Plan Nacional de Desarrollo [2010-2014] difiere de las propuestas en los CONPES 3726 y 3616 y el Sistema de Metas del Gobierno –SISMEG, no incorpora esas metas (...) La meta del programas FEST dista sustancialmente de la propuesta tanto por el CONPES como por el PND”. CGR, *ibid*, ACES, pág. 34, 43-44.

<sup>465</sup> CGR, *ibid*, ACES, págs. 58, 31.

(b) La ausencia de un marco normativo y de política actualizado, armonizado y cohesionado, se traduce, en la actualidad, en la desarticulación de la oferta programática. La sola lectura de los programas y de las estrategias diseñadas y ejecutadas por el Gobierno Nacional en materia de generación de ingresos y de empleo, recogidos en la consideración 9. del auto 395 de 2015, hace patente que esta política todavía se encuentra dispersa en un complejo entramado de programas, rutas de acceso y entidades responsables de su implementación.<sup>466</sup> Como se expuso en el auto 395, no es fácil identificar una entidad encargada de la coordinación y armonización de toda la oferta programática de la política, ni una puerta de entrada transversal a la misma.<sup>467</sup> Salvo algunos ejercicios puntuales de articulación (i.e. Sena, MinTrabajo y la Uariv), la política todavía se reduce a los esfuerzos aislados que cada entidad realiza por su cuenta para implementar los programas que son de su competencia.<sup>468</sup> El acceso de la población desplazada a los programas de generación de ingresos y de empleo, por lo tanto, depende de su acercamiento a cada entidad y del cumplimiento de los requisitos y lineamientos internos que cada una exige a sus posibles beneficiarios, de acuerdo con sus fines misionales, sin que sea visible cuál es el eje articulador de la oferta, ni en qué lugar puede acceder la población desplazada a la misma: “el hogar desplazado o la comunidad retornada o reubicada, debe por demanda dirigirse a cada entidad para recoger la información, y eso desvirtúa la existencia de una ruta”.<sup>469</sup> Hace falta, en consecuencia, una mayor integración que posibilite una definición concertada de los roles que así mismo permita una actuación articulada de las entidades que tienen responsabilidad en la materia.

(c) A pesar de que el Gobierno Nacional ha presentado avances importantes en la definición y articulación *conceptual* de la ruta de generación de ingresos con la de empleo, en el marco de la ruta general de asistencia, atención y reparación integral a las víctimas, los Organismos de Control han señalado que se presenta, en la práctica, un corto circuito entre una y otra.<sup>470</sup> Así lo han verificado en sus visitas a terreno,<sup>471</sup> y lo han concluido tras constatar la disparidad entre los programas de una y otra ruta.<sup>472</sup> En la misma dirección, la Defensoría del Pueblo señaló desconocimiento y confusión de la población desplazada en relación con “las entidades con responsabilidades en materia de generación de ingresos

---

<sup>466</sup> CSyM, *ibid*, *Primer informe*, pág. 148; CGR, *ibid*, ACES, pág. 19.

<sup>467</sup> “Pese a que se informa que el Departamento para la Prosperidad Social —DPS—, es el rector de la política y del sector, no queda claro cómo se articula y quien será el responsable de integrar la estrategia de generación de ingresos y estabilización socio económica, con las rutas del empleo rural y urbano que son responsabilidad del Ministerio del Trabajo.” Procuraduría General de la Nación. *Respuesta al Auto 395 de 2015 de la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional*, 18 de noviembre de 2015. pág. 5

<sup>468</sup> CSyM, *ibid*, *Primer informe*, pág. 161.

<sup>469</sup> Defensoría del Pueblo, *ibid*, marzo de 2015, pág. 81.

<sup>470</sup> La Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la implementación de la Ley 1448 señaló que si bien la ruta propuesta por el Gobierno es coherente en términos teóricos, “los programas vigentes no se integran y articulan como lo contempla la ruta”. CSyM, *ibid*, *Primer informe*, págs. 145, 147.

<sup>471</sup> “La articulación por parte de la UARIV dista mucho de lo estipulado en la respuesta. Lo presentado en ella no se ha aplicado en la mayoría de los municipios visitados en el trabajo de campo” CGR, *ibid*, ACES, pág. 106

<sup>472</sup> De 41 programas existentes dirigidos a víctimas del conflicto, solo entre 2 a 5 de estos programas corresponden a generación de ingresos y el número restante corresponde a programas de generación de empleo, abriendo así un vacío en la oferta institucional para las personas desplazadas en la fase de asistencia y atención. UARIV, *ibid*, *Informe integrado*, pág. 324.

urbana y rural; con la oferta existente; y con las medidas de estabilización y las de reparación, ya que la información que reciben de los funcionarios de la Unidad de Víctimas está centrada en la reparación administrativa, mas no en el acceso a la oferta en el marco de la Estabilización Social y Económica”.<sup>473</sup> De acuerdo con este Organismo de Control, la falta de conocimiento acerca de la ruta se extiende incluso hasta los funcionarios a nivel local.<sup>474</sup>

La información que presentó el Gobierno Nacional a esta Sala Especial, en respuesta al auto 395 del 2015, confirma el porcentaje reducido de personas que accedieron a programas de generación de ingresos y de empleo y que se encuentran, a su vez, encausadas en la ruta de asistencia, atención y reparación integral a las víctimas;<sup>475</sup> la ausencia de información que permita hacerle seguimiento a población desplazada en los distintos momentos de la ruta;<sup>476</sup> y finalmente, la falta información acerca del grado de satisfacción de los derechos asociados a la estabilización socioeconómica de las personas que han ingresado a los programas de generación de empleo.<sup>477</sup> Así las cosas, no es clara la existencia de una ruta en sentido estricto, tal como lo sostiene la Procuraduría General de la Nación.<sup>478</sup>

(d) La ausencia de un marco normativo y de política actualizado, armonizado y cohesionado, también ha traído consigo la ausencia de un enfoque diferencial que sea sensible frente a las particulares necesidades y capacidades de la población desplazada por la violencia.<sup>479</sup> Como se desprende de la transcripción de los programas de generación de ingresos y de empleo, recogidos en la consideración 9. del auto 395 de 2015, la actuación a favor de la población desplazada, sólo en algunos casos, se flexibiliza para atender sus características específicas (i.e. PRIEV); en otros programas se prioriza su acceso a la oferta social dirigida a la población pobre o vulnerable en general (i.e. Formación titulada) o simplemente se dispone de un cupo o de un espacio en los programas y rutas existentes para atender a la población vulnerable (i.e. Centros de orientación para el empleo y el emprendimiento), sin que quede claro en una y

---

<sup>473</sup> Así se reportó en Tierralta y Valencia - Montería y San Antero (Córdoba), Riosucio, Supia, Marmato (Caldas). Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada. *Observaciones de la Defensoría Del Pueblo al Informe del Gobierno Nacional en el marco del Auto 395 de 2015*. Enero de 2016. Págs 31-33.

<sup>474</sup> “En relación con las acciones con las entidades públicas y privadas, de acuerdo con la información que recibe la Defensoría del Pueblo en las regiones, son frecuentes las quejas de los funcionarios locales sobre el desconocimiento de la ruta y de las ofertas vigentes en materia de generación de ingresos para la población víctima de desplazamiento.” Defensoría del Pueblo. Ibid. 2016. Pág 13.

<sup>475</sup> “De las 295,683 víctimas de desplazamiento atendidas en periodo 2012-2013-2014 con programas de generación de ingresos 88,312 (30%) tienen PAARI ASISTENCIA y 16,491 (5,6%) PAARI REPARACION”. Gobierno Nacional. *Informe de respuesta al Auto 395 de 2015*, octubre del 2015. Pág 13.

<sup>476</sup> La UARIV sostiene que no cuenta con el número de personas que se encuentran en la fase de atención y asistencia y han accedido a programas de generación de ingresos, ni de aquellas que se encuentran en la fase de reparación y han accedido a programas de generación de empleo. Gobierno Nacional. *Informe de respuesta al Auto 395 de 2015*, octubre del 2015. Pág. 13

<sup>477</sup> Gobierno Nacional. *Informe de respuesta al Auto 395 de 2015*, octubre del 2015. Pág. 17

<sup>478</sup> “En el informe el Gobierno Nacional no indica cuántas víctimas han hecho el tránsito de un esquema al otro, así las cosas, no existe una única ruta de estabilización socio económica, en donde las entidades del SNARIV complementan las capacidades instaladas en el núcleo familiar para que este alcance niveles aceptables de ingresos que permitan reconstruir sus planes de vida”. Procuraduría General de la Nación. *Respuesta al Auto 395 de 2015 de la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional*, 18 de noviembre de 2015. pág. 5

<sup>479</sup> “Debe advertirse que no en todos los tipos de programas es posible definir los recursos que se dedican específicamente a atender a la población víctima del conflicto. La destinación de mayores recursos no ha estado acompañada de un esfuerzo institucional por identificar a esta población”. CGR, ibid, ACES, pág. 27.

otra circunstancia, cómo las medidas destinadas a favor de las personas vulnerables responden a las especificidades de la población desplazada. En otros casos la definición de los destinatarios de los programas de generación de ingresos y de empleo se realiza sin consideración alguna a su situación de desplazamiento y, sólo de manera posterior, se realizan cruces de datos para determinar qué porcentaje de la población desplazada accedió a esos programas, mostrando con ello que estos programas carecen en su diseño y operación de un enfoque diferencial.<sup>480</sup>

La falta de adopción de un enfoque diferencial parte de la ausencia generalizada de la caracterización de las necesidades y capacidades específicas de la población desplazada<sup>481</sup> -salvo de aquellas 29.571 víctimas que participaron en la estrategia PRIEV-.<sup>482</sup> Al ser interrogado por la permanencia de esta falencia, el Gobierno Nacional afirmó que la priorización del acceso de la población desplazada a la oferta social dirigida a la población pobre o vulnerable en general, y la disposición de un cupo o de un espacio en los programas y rutas existentes para atender a la población vulnerable, son medidas que, por sí mismas, manifiestan la adopción de un enfoque diferencial.<sup>483</sup>

(e) La falta de coherencia y de articulación del marco normativo e institucional, que se manifiesta en la ausencia de una política que atienda de manera diferenciada a la población desplazada, sumada a la dispersión de la oferta programática se traduce, de acuerdo con los Organismos de Control, en dificultades para realizar el seguimiento tanto a las metas que se propone el Gobierno, como a los programas de generación de ingresos y de empleo implementados.

Según la Contraloría General de la República, el Gobierno no cuenta con indicadores de seguimiento para todas las metas que se propuso, y los que existen no siempre distinguen a la población desplazada por la violencia, de la población vulnerable en general.<sup>484</sup> Además, este organismo señaló que las metas e indicadores de seguimiento no miden el impacto de los programas sobre

---

<sup>480</sup> “Si bien es cierto la población desplazada, al igual que la población vulnerable, está en estado de pobreza extrema o pauperización, esta situación se debe a una causa diferente a la que ocasiona la pobreza extrema. Es el hecho victimizante del desplazamiento forzado y sus secuelas los causantes de la reducción de ingresos y que las capacidades productivas no sean las adecuadas para los contextos de recepción, por lo tanto, son necesarios programas, planes y proyectos que respondan a esta circunstancia, de manera que esta población, a través de la generación de ingresos autónomos pueda restablecer su plan de vida en los aspectos individuales y colectivos”. Defensoría del Pueblo, *ibid*, marzo de 2015, pág. 81.

<sup>481</sup> “La identificación del perfil de la población es bastante incipiente. No hay un sistema que permita capturar esa información; la declaración que hacen las víctimas para ser incluidas en el registro contiene pocas variables al respecto y los distintos programas no tienen un mecanismo para el cruce de información. De otro lado, el PAARI podría suministrar esta información, pero su aplicación también es incipiente y no se ha vinculado a la generación de empleo (con el Ministerio de Trabajo) ni a la oferta programática de generación de ingresos”. CGR, *ibid*, ACES, pág.22

<sup>482</sup> Los resultados que arrojó la caracterización se tradujeron en una serie de insumos y recomendaciones para tener en cuenta a territorial y, en el nacional, en la adopción de programas específicos que buscaron ajustarse a características de las víctimas y/o los perfiles productivos de sus territorios. Gobierno Nacional. *Informe de respuesta al Auto 395 de 2015*, octubre del 2015. Págs. 22,23.

<sup>483</sup> Gobierno Nacional. *Informe de respuesta al Auto 395 de 2015*, octubre del 2015. Págs. 24-26.

<sup>484</sup> CGR, *ibid*, ACES, pág. 34

las condiciones de la población.<sup>485</sup> Esta última conclusión es reiterada por la Defensoría del Pueblo, en Sucre y Bolívar,<sup>486</sup> y por la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011.<sup>487</sup>

En efecto, a partir de la información suministrada por el Gobierno a esta Sala Especial, no es posible concluir que se cuente con mecanismos transversales de seguimiento ni a las metas propuestas, ni a los programas implementados, salvo en unos casos puntuales.<sup>488</sup> Al respecto, el Gobierno sostiene que: “se recomienda hacer evaluaciones de Programas estratégicos que son fundamentales para el cumplimiento de los objetivos de la Política, pues técnicamente no es recomendable hacer una evaluación de la Política en general (como Generación de Ingresos que está compuesta de un sinnúmero de programas y proyectos)”.<sup>489</sup>

(f) Actualmente, tras once años de haberse declarado el ECI en materia de desplazamiento forzado, y ya sobrepasada la mitad del tiempo previsto para la implementación de la Ley 1448 de 2011, la población desplazada todavía sigue demandando el apoyo estatal sin lograr la estabilización socioeconómica, y la política dista mucho de alcanzar y cumplir con las metas propuestas, no obstante su anacronismo e incoherencia.<sup>490</sup> En muchos casos, la población no conoce siquiera de la oferta de generación de ingresos y de empleo a la que tiene derecho, ni los trámites que son necesarios para acceder a la misma.<sup>491</sup> Esta situación se explica, en algunas ocasiones, por la distancia y al aislamiento en el que se encuentra en relación con las oficinas territoriales.<sup>492</sup> Las autoridades locales tampoco tienen en todos los casos conocimiento de los proyectos que se implementan en su territorio.<sup>493</sup>

---

<sup>485</sup> “Las metas e indicadores actuales solo establecen el número de personas atendidas, sin que se pueda evaluar si realmente los programas están contribuyendo a mejorar la situación socioeconómica de la población, a alcanzar el Goce Efectivo de Derechos y a superar la condición de vulnerabilidad”. CGR, *ibid*, ACES, pág. 123.

<sup>486</sup> De acuerdo con el acompañamiento que realiza la Defensoría del Pueblo a comunidades retornadas y reubicadas en estos departamentos, el Gobierno Nacional no cuenta con información consolidada sobre el nivel de impacto de los proyectos productivos en la estabilización social y económica de las comunidades. Así ocurre en Montes de María de Chengue en Ovejas, Chinulito en Coloso y la Peñata en Sincelejo, y Macayepo y el Salado en Carmen de Bolívar, la Sierra en Córdoba Tetón, las Palmas y Bajo Grande en San Jacinto, en el departamento de Bolívar. Defensoría del Pueblo, *ibid*, marzo de 2015, pág. 87.

<sup>487</sup> Las capacitaciones para la generación de ingresos y la inserción laboral carecen de “los mecanismos de medición de resultados, no hay evaluación posterior del impacto efectivo de las medidas” y en ocasiones no se percibe “que se haga seguimiento a su situación posterior luego de acceder y tomar parte en los programas”. CSyM, *ibid*, Primer informe, pág. 161-162.

<sup>488</sup> Trabajemos Unidos (TU), Ruta de Ingresos y Empresarismo (RIE), Incentivo a la Capacitación para el Empleo (ICE), e Ingreso Social (IS). UARIV, *ibid*, *Informe integrado*, pág. 362.

<sup>489</sup> Gobierno Nacional. *Informe de respuesta al Auto 395 de 2015*, octubre del 2015. Pág. 37.

<sup>490</sup> Si se toma como meta la atención de las 2.179.111 personas, calculada a partir del CONPES 3616 del 2009, se necesitarían “16 años para alcanzar una cobertura del 100 % en los programas de generación de ingresos”. Procuraduría General de la Nación. *Respuesta al Auto 395 de 2015 de la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional*, 18 de noviembre de 2015. Pág.2.

<sup>491</sup> La Comisión de Seguimiento y Monitoreo considera que una de las principales razones por las cuales la población desplazada no solicita el acceso a los diferentes programas de generación de ingresos y de generación de empleo, es “el desconocimiento mismo de su existencia, en casi la mitad de las víctimas, así como la falta de información frente a los trámites requeridos, en igual porcentaje de ellas”. CSyM, *ibid*, *Primer informe*, pág. 163.

<sup>492</sup> “La población víctima manifiesta que la oferta de generación de ingresos no se comunica en los territorios y para ellos es difícil conocerla, ya que viven alejados de las oficinas territoriales y no tienen acceso a internet, medio usual de difusión del tema”. CGR, *ibid*, ACES, pág. 121.

<sup>493</sup> CSyM, *ibid*, *Primer informe*, pág. 149.

Los Organismos de Control han identificado en varias regiones del país que incluso los proyectos productivos que se han ejecutado presentan problemas en algunos de los momentos y fases de su implementación, razón por la cual no cumplen con el cometido para el cual fueron previstos.<sup>494</sup> Frente a estas objeciones el Gobierno Nacional defiende el actual funcionamiento de sus mecanismos de supervisión, seguimiento y control de cumplimiento a los proyectos productivos, los cuales permiten, a su parecer, su desarrollo efectivo; y agrega, como expresión del buen funcionamiento de tales mecanismos, que hasta el momento, “no ha sido necesaria la aplicación de sanciones a los operadores [de los proyectos], toda vez que la estrategia de seguimiento ha permitido detectar aspectos de mejora a tiempo y tomar medidas oportunamente”.<sup>495</sup>

Esta afirmación es contraria a los hallazgos identificados por los distintos Organismos de Control que han hecho seguimiento al tema en terreno. Como se recogió en el auto 395 de 2015, de acuerdo con estos organismos persisten problemas en materia de asesoría, acompañamiento y asistencia técnica, tanto en la formulación de las propuestas para participar en las convocatorias,<sup>496</sup> como en la implementación de los proyectos.<sup>497</sup> Esta situación ha traído consigo la entrega incompleta de los bienes y, con ello, su imposibilidad de uso (i.e. Bolívar, Antioquia).<sup>498</sup> También han llamado la atención acerca de algunos retrasos importantes que se están presentando en el PRIEV, tanto en materia de elaboración de los perfiles territoriales<sup>499</sup> como en relación con las personas que hacen parte del proceso de formación,<sup>500</sup> y sobre la falta de acciones dirigidas al cumplimiento de las obligaciones contractuales por parte de los operadores, sobre todo durante la fase de supervisión.<sup>501</sup> La Contraloría también ha encontrado que los programas a favor de la población desplazada exigen requisitos que esa población difícilmente puede cumplir y que no siempre se encuentran acompañados de los recursos necesarios para su adecuada implementación.<sup>502</sup> Este organismo de control concluye, a manera ilustrativa, que entre los aspirantes de la política de generación de ingresos, implementada por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, se presenta “un alto nivel

---

<sup>494</sup> “La mayoría de acciones adelantadas por el Ministerio consiste en asesoría empresarial o la llamada de transferencia de tecnología blanda, en donde los ejecutores solamente realizan talleres de capacitación y asesoría en procedimientos de administración, mercadeo y gestión de productos // los avances en la ejecución financiera (100%) no se corresponden con el avance en la ejecución de los proyectos (no ascienden a un 15%)”. CGR, *ibid*, ACES, págs. 115,

<sup>495</sup> Gobierno Nacional. *Informe de respuesta al Auto 395 de 2015*, octubre del 2015. Pág. 42.

<sup>496</sup> CGR, *ibid*, ACES, págs. 115.

<sup>497</sup> CGR, *ibid*, ACES, págs. 49 y 104.

<sup>498</sup> CGR, *ibid*, ACES, págs. 50.

<sup>499</sup> “De seguir a ese ritmo en la construcción de la herramienta, al culminar la vigencia de la Ley (2021) no se alcanzaría a contar con el instrumento al 100%, es decir que, después de cinco años de diseñada la política (CONPES 3616 de 2009), apenas se ha avanzado en poco más del 5% de la caracterización del territorio”. CGR, *ibid*, ACES, págs. 101.

<sup>500</sup> “Revisado el RUV a diciembre de 2013, se tiene que la franja poblacional entre 14 y 24 años de todos los hechos victimizantes susceptible de formación laboral de acuerdo con las condiciones que piden los operadores para ser vinculados al programa es de 1.327.593 víctimas, de las cuales 625.444 son mujeres y 672.149 hombres, ahora bien, verificada la información que tiene el Ministerio sobre el tema, se cuenta con 3.948 víctimas en proceso de formación para el enganche laboral, lo cual deja en evidencia un profundo retraso en la construcción de la herramienta base de planificación para la caracterización de las víctimas”. CGR, *ibid*, ACES, págs. 101.

<sup>501</sup> CGR, *ibid*, ACES, págs. 101-102.

<sup>502</sup> CGR, *ibid*, ACES, págs. 116.

de saturación y frustración por no encontrar respuestas a sus necesidades. Diferentes entidades públicas y privadas se han ocupado de motivar y capacitar para crear y fortalecer empresas, pero casi en ningún caso se han presentado alternativas concretas de apoyo.”<sup>503</sup>

(g) Las dificultades expuestas se acentúan en el sector rural. A pesar de la importancia que adquiere para la materialización de los procesos de retorno y reubicaciones, la política de generación de ingresos se ha centrado en el sector urbano y, con ello, ha afectado los principios de dignidad y sostenibilidad de los retornos y reubicaciones, los cuales parecen depender del programa FEST implementando por el DPS, el cual se ha mostrado insuficiente (ver al respecto, auto 201 de 2015).<sup>504</sup>

La política de generación de ingresos y de empleo en el sector rural se encuentra rezagada frente a las actuaciones que se han realizado a nivel urbano, toda vez que se encuentra en fase de planeación y construcción.<sup>505</sup> Algunos de los programas y proyectos que podrían beneficiar a la población desplazada por la violencia -aunque no estén formulados específicamente para responder a sus especificidades-, en consecuencia, todavía no han finalizado su diseño o apenas están iniciando su fase de implementación en el 2015.<sup>506</sup> Así mismo, las propuestas para articular la oferta actual rural con las estrategias que han implementado las otras entidades rectoras en la materia tampoco se han desarrollado.<sup>507</sup>

La ausencia de una ruta construida, sin embargo, no quiere decir que las entidades que hacen parte del sector rural carezcan de programas y estrategias dirigidas a la generación de ingresos a favor de la población desplazada.<sup>508</sup> Estos programas, sin embargo, son desarrollados individualmente sin tener en cuenta los demás programas de proyectos productivos y de generación de ingresos orientados a la población víctima en una misma región.<sup>509</sup> Esta situación

---

<sup>503</sup> CGR, *ibid*, ACES, págs. 115, 116.

<sup>504</sup> Defensoría del Pueblo, *ibid*, marzo de 2015, pág. 84.

<sup>505</sup> De acuerdo con el Gobierno Nacional, “el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural se encuentra trabajando en el marco de la Mesa Técnica de Generación de Ingresos y del Subcomité de Restitución del SNARIV, en el diseño de la ruta de generación de ingresos. En la ruta de generación de empleo rural y urbano, el MADR, se encuentra trabajando en el diseño de la ruta de la fase de reparación integral a víctimas”. UARIV, *ibid*, *Informe integrado*, págs 346 y 347.

<sup>506</sup> Ver, por ejemplo, el Programa *Capacidades Empresariales* y el proyecto *Implementación Generación de Ingresos y Desarrollo de Capacidades Productivas Nacional*. MADR, *ibid*, *Avances y resultados componente de tierras*, mayo de 2015, pág 14; UARIV, *ibid*, *Informe integrado*, págs. 346, 347. En el documento presentado el 05 de mayo de 2015, el MADR afirma que de 13.484 familias habilitadas por la convocatoria del programa *Capacidad Empresariales*, 3.751 son víctimas de la violencia. Cf. *Avances y resultados componente de tierras*, mayo de 2015, pág 13.

<sup>507</sup> “El MADR, a partir del 2014, trabajará de la mano con las entidades rectoras de la política de generación de ingresos (DPS) y de Empleo Rural y Urbano (Ministerio del Trabajo) en la articulación de la oferta actual, con los procesos de focalización y caracterización de población víctima”. UARIV, *ibid*, *Informe integrado*, pág. 348 y 324.

<sup>508</sup> El MADR ha implementado el programa *Oportunidades Rurales (OR)*, *Programas de Alianzas Productivas* y el *Programa Mujer Rural (PMR)*; el INCODER ha implementado el *Subsidio Integral de Tierras (SIT)*, *Implementación de Proyectos de Desarrollo Rural (IPDR)* y el *SIDRA* y el BANCO AGRARIO y FINAGRO han diseñado programas de financiación a favor de población vulnerable y víctima del conflicto armado. Ver al respecto, MADR, *ibid*, *Avances y resultados componente de tierras*, mayo de 2015, pág 99.

<sup>509</sup> Salvo el caso del Proyecto Apoyo a Alianzas Productivas (PAAP), cuyo objeto es fomentar la articulación de la oferta, no se logra una actuación semejante con otros proyectos productivos desarrollados por otras instituciones en el mismo territorio. ”. CGR, *ibid*, ACES, págs. 52, 74.

responde, entre otras razones, a que los Gobiernos locales no siempre conocen ni coadyuvan en los programas que las distintas autoridades con responsabilidad en la materia ofrecen desde el nivel nacional, y en algunas ocasiones -al parecer de las autoridades locales-, sus propuestas no son tomadas en cuenta para la implementación de los proyectos. A lo anterior habría que agregar, para la Contraloría General, la existencia de pocos espacios de encuentro “para concertar o articular acciones entre los diferentes actores presentes en los territorios (nacionales y locales), que les permitan el logro de un fin común en beneficio de la población (sólo se conocen los Comités de Justicia Transicional).”<sup>510</sup>

De manera más acentuada que en el sector urbano, en las áreas rurales los proyectos tienen poca cobertura<sup>511</sup> y no están dirigidos a un número significativo de población desplazada: “en ninguno de los programas analizados la población víctima supera el 12% de la población atendida”.<sup>512</sup> Si bien en los proyectos y programas ofrecidos por el INCODER y las entidades financieras del sector agrario el porcentaje de población desplazada que es atendida aumenta significativamente, bordeando el 50% o incluso más, el número de beneficiarios sigue siendo materialmente poco significativo.<sup>513</sup>

Los proyectos implementados también carecen de un enfoque diferencial que atienda a las limitaciones y potencialidades específicas de esa población. Salvo el *Proyecto Apoyo a Alianzas Productivas*, que otorga un puntaje preferencial a las personas en situación de desplazamiento, los otros proyectos y programas están diseñados para atender a la población vulnerable en general y abren unos cupos para atender a la población desplazada. En algunos casos, estos cupos se definen a partir de ejercicios de focalización de beneficiarios que realizan otras instituciones y que incluyen a la población desplazada *en la medida en la que* se adecúe a sus fines misionales, como ocurre con las listas enviadas por la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema (ANSPE). En ninguna de estas alternativas quede claro cómo las medidas destinadas a favor de las personas vulnerables responden a las especificidades de la población

---

<sup>510</sup> CGR, *ibid*, ACES, pág. 53.

<sup>511</sup> “Muchas regiones del país no han sido priorizada, no cuentan con programas para la reparación y poco a proyectos productivos para la población víctima del conflicto armado. Esto es crítico en zonas donde a pesar de tener un gran porcentaje de población víctima del conflicto armado en su territorio, son mínimos los programas para atender e impulsar proyectos productivos para esta población // En las visitas de campo se encontró el caso del municipio de San Vicente, en el Departamento de Antioquia, donde sólo existen dos proyectos que atienden a esta población, pese a que el 25% es población víctima del conflicto armado”. CGR, *ibid*, ACES, pág. 60

<sup>512</sup> Oportunidades rurales (2010-2013), de 25.566 beneficiarios, 1.970 se encontraban en el RUV (7,7%); Alianzas Productivas (2010-2013), de 28.790 beneficiarios, 3.467 se encontraban en el RUV (12%); DRE (2012), de 54.356 beneficiarios, 5.437 hacían parte del RUV (10%). ACES, pág. 60. En el 2014 Oportunidades Rurales atendió a 13.499 personas, de las cuales 1.171 es población víctima y Alianzas productivas atendió a 70. Mediante el programa mujer rural “a la fecha han atendido 241 mujeres (36 corresponden a mujeres con fallo de restitución de tierras) y las restantes se encuentran en etapa de administrativa y judicial, con una inversión de \$279.025 millones”. MADR, *ibid*, *Avances y resultados componente de tierras*, mayo de 2015, págs. 7 y 8.

<sup>513</sup> El Subsidio Integral de Tierras (SIT), entregado por el Incoder, ha beneficiado para las vigencias 2011-2014, 5.755 familias, de las cuales, 2.914 son desplazadas. Para esa misma vigencia, el programa IPDR benefició a 17.161 personas, de las cuales 4.463 son personas desplazadas”. El SIDRA reporta a la fecha 753 familias beneficiadas en condición de desplazamiento por la violencia de las 1.109 del total del programa, esto equivalente al 68% del total de las familias beneficiadas. MADR, pág. 97, 99, 101. FINAGRO ha realizado 2.881 desembolsos a favor de población desplazada en los años 2012 y 2013; y el Banco Agrario ha realizado para ese periodo 66,208 operaciones de crédito a favor de población desplazada, por un valor de \$408,480.000. Cf. UARIV, *ibid*, *Informe integrado*, págs. 343, 346.



deslazada. Incluso hay programas en los que el MADR ni siquiera tiene identificada a esa población.<sup>514</sup>

En el sector rural los programas y proyectos desplegados siguen imponiendo barreras que dificultan el acceso de la población desplazada a la política, tales como la ausencia de divulgación de las convocatorias en sus territorios, la exigencia de requisitos que están fuera de su alcance, la falta de acompañamiento para formular proyectos y consolidar procesos asociativos, la complejidad de los formularios y aplicativos para acceder a las convocatorias, los cuales no siempre pueden ser diligenciados adecuadamente por la población desplazada, la debilidad de los programas de apoyo de asistencia técnica, y las demoras en el cumplimiento de los cronogramas fijados -sin mecanismos de alerta o aviso temprano que permita su corrección-, que obligan, “en algunos casos, a postergar la implementación de los proyectos”. Como estos retrasos comprometen la ejecución y viabilidad de los proyectos productivos, ya que las labores de implementación de proyectos agropecuarios están sujetas a su realización en concordancia con los calendarios agrícolas, “las comunidades beneficiarias se desmotivan y en muchos casos se retiran de la alianza [PAAP]”.<sup>515</sup>

En la fase de implementación de los proyectos, los Organismos de Control también han llamado la atención acerca de debilidades en la efectiva formulación, asistencia y acompañamiento de los proyectos productivos, al igual que en el seguimiento al cumplimiento de los acuerdos pactados por las partes. Así las cosas, los campesinos no han logrado mejorar la productividad y rentabilidad de los proyectos, no han podido apropiarse y desarrollar las competencias para enfrentar los problemas que se presentan en sus proyectos productivos y, en otros programas, “no se aportan al agricultor los recursos para implementar las recomendaciones”.<sup>516</sup> Por ejemplo, las recomendaciones que se realizan como parte de la asistencia técnica, en el marco del programa DRE, no pueden materializarse en todos los casos porque los beneficiarios no cuentan con los recursos necesarios para su ejecución.<sup>517</sup> Las entidades a nivel territorial responsables de brindar asistencia técnica (UMATAs) “no cuentan con recursos para prestar la asistencia técnica en los predios”, de forma tal que los beneficiarios del programa IPDR-ADP (en Bolívar) “manifiestan no recibir asistencia ni respuesta de las respectivas UMATAS”.<sup>518</sup> Cuando se presta, el acompañamiento no siempre genera capacidades adquiridas en los beneficiarios que les permitan sostener los cultivos una vez ha finalizado el acompañamiento

---

<sup>514</sup> “Programas como DRE, Oportunidades Rurales, PAAP, están dirigidos a pequeños productores; el programa DRE, Asistencia Técnica Especial, atiende población víctima del conflicto armado que ha sido focalizada por otras instituciones (i.e. ANSPE), quienes entregan listados de los posibles beneficiarios. En otros casos se da puntuación especial a la población que se reconoce como desplazada como ocurre en el PAAP // El programa “Capacidades Empresariales”, está dirigido a población en condición de pobreza, en general, y aun no hay criterios claros para incluir preferencialmente a la población víctima del conflicto armado”. CGR, *ibid*, ACES, pág. 54.

<sup>515</sup> CGR, *ibid*, ACES, págs. 58, 59, 62, 75 y 90

<sup>516</sup> CGR, *ibid*, ACES, pág. 34.

<sup>517</sup> CGR, *ibid*, ACES, pág. 74

<sup>518</sup> En estos casos, si bien el INCODER asumió la realización del acompañamiento, este no se considera como la asistencia técnica necesaria, debido a que no tiene la misma intensidad y especificidad de visitas que las que se podrían realizar mediante Asistencia Técnica”. CGR, *ibid*, ACES, págs. 85, 86.

institucional.<sup>519</sup> La Contraloría también ha resaltado que se presentan incumplimientos de los acuerdos pactados [i.e. PAAP] y en el desembolso de los recursos [i.e. IPDR]. Esta situación no sólo genera retrasos en la producción, demoras en la capitalización de la inversión o del proyecto y una reducción de su rentabilidad, sino que los convenios carecen de mecanismos para corregir los incumplimientos.<sup>520</sup>

De acuerdo con la Defensoría del Pueblo, muchos de los proyectos a los que han accedido las comunidades en el sector rural “no lograron implementarse por diversos factores, tales como el clima, la vocación productiva de la tierra y los costos de comercialización”.<sup>521</sup> Ciertamente, no se prevén medidas que faciliten la mitigación de condiciones adversas imprevistas, que permitan generar ingresos mientras los cultivos dan sus frutos y, además, los precios de venta tampoco garantizan la sostenibilidad de los proyectos productivos (i.e. Bolívar y Antioquia).<sup>522</sup> Estas debilidades generan así altos riesgos de fracaso de los proyectos, desincentivan la participación en los mismos, dificultan el logro de la estabilización socioeconómica de la población involucrada y, en casos extremos, estas dificultades terminan situando a los beneficiarios de los proyectos productivos en una situación económica aún más adversa que aquella en la que se encontraban con anterioridad, tal como ha constatado la Defensoría del Pueblo.<sup>523</sup> No debe sorprender, por lo tanto, que las personas se desincentiven en el momento de solicitar los créditos que les permitan fortalecer y complementar los proyectos productivos a los que acceden.<sup>524</sup>

Ahora bien, esta Sala Especial es consciente de las grandes dificultades y de los retos que hay que enfrentar en el momento de implementar una política de generación de ingresos y de empleo a favor de la población desplazada por la violencia, tanto a nivel urbano como rural. Ciertamente, la implementación exitosa de una política semejante depende de factores que no obedecen ni responden de manera inmediata a una intervención directa del Estado, tal como ocurre con las dinámicas y características del mercado laboral colombiano (desempleo, informalidad, segmentación, etc...). A su vez, la experiencia nacional y comparada arroja “dudas sobre el impacto de los programas de

---

<sup>519</sup> CGR, *ibid*, ACES, pág. 73

<sup>520</sup> “Los convenios que establecen las responsabilidades de los aliados no contemplan acciones en caso de incumplimiento de las partes, lo que pone en riesgo el éxito de los proyectos productivos”. CGR, *ibid*, ACES, pág. 78.

<sup>521</sup> “En el caso de los procesos de retorno de Montes de María de Chengue en Ovejas, Chinulito en Coloso y la Peñata en Sincelejo en el departamento de Sucre, y Macayepo y el Salado en Carmen de Bolívar, la Sierra en Córdoba Tetón, las Palmas y Bajo Grande en San Jacinto en el departamento de Bolívar.” Defensoría del Pueblo, *ibid*, marzo de 2015, pág. 87.

<sup>522</sup> “La población declara que los precios ofrecidos por los Aliados durante la ejecución son mucho más bajos que lo previsto durante la pre inversión // Se observa una tendencia a bajos precios que, por lo general, no permite al agricultor si quiera garantizar el retomo necesario para cubrir los costos de producción de los proyectos productivos y mucho menos generar rentabilidad.” CGR, *ibid*, ACES, págs. 61, 66. Situación que se reitera con los proyectos IPDR ofrecidos por el INCODER. Cf. CGR, *ibid*, ACES, pág. 84.

<sup>523</sup> “Las comunidades retornadas debieron asumir créditos para poder darle impulso a los proyectos, pero las dificultades del clima y los costos de los insumos, impidieron la implementación de los mismos y por tanto el impacto esperado no se dio y están en la mayoría de los casos asumiendo los créditos, pero sin el ingreso derivado del proyecto”. Defensoría del Pueblo, *ibid*, marzo de 2015, pág. 87.

<sup>524</sup> “Los plazos e intereses son difíciles de cubrir, debido a la baja rentabilidad de los proyectos productivos y los bajos precios que ofrece el mercado por los productos. No es conveniente adquirir deudas con esta entidad porque pueden correr el riesgo de perder los activos o el capital que han conseguido”. CGR, *ibid*, ACES, pág. 67.

proyectos productivos, basados en la capacitación empresarial y el microcrédito”.<sup>525</sup> Estas dificultades se acentúan en el sector rural, debido a factores como la inseguridad o la falta de presencia estatal en amplias regiones del país (infraestructura, tecnologías, adecuación del suelo, vías de comunicación que permitan el acceso a los mercados, etc...).<sup>526</sup>

Tal vez el reto más grande de la política de atención a la población desplazada por la violencia es lograr que el componente de generación de ingresos y de empleo permita que la esa población supere su situación de vulnerabilidad, alcance la estabilización socio económica y restablezca sus capacidades laborales, de forma tal que “pueda competir en igualdad de condiciones en el mercado laboral, accediendo a empleos o autoempleos formales para lograr su autosostenimiento, en el mediano y largo plazo”, tal como lo ha definido el Gobierno Nacional.<sup>527</sup> También es, quizás, el aspecto más importante para evaluar el ECI que afecta a esa población: restablecer su capacidad para generar ingresos de forma estable y sostenible, superando así la situación de marginalidad y discriminación que se sigue tanto de la pérdida de sus bienes y activos productivos, como del menoscabo de sus capacidades laborales, es una condición indispensable para el levantamiento de tal estado de cosas.

Lastimosamente, entre los componentes atinentes a la estabilización socioeconómica de la población desplazada, cuya reformulación integral fue ordenada en el 2009, generación de ingresos y de empleo es el que se encuentra más rezagado y el que manifiesta mayores niveles de *incumplimiento*. Así se refleja en la ausencia de un marco normativo y de política pública actualizado, armonizado y cohesionado. Lo anterior se materializa, de una parte, en una dispersión de programas desarticulados entre sí, sin enfoque diferencial, con poca cobertura y con resultados prácticos que no son siempre tangibles; y, de la otra, en la imposibilidad de hacerle un seguimiento a la situación de la población desplazada en los distintos momentos de la ruta de estabilización socio económica, que permita establecer cuántas víctimas han hecho el tránsito de un momento al otro.

---

<sup>525</sup> “Tres conclusiones pueden extraerse de la literatura académica: 1. La heterogeneidad de los resultados es muy alta. Detrás de cada historia de éxito, hay decenas de historias de fracaso. “El microcrédito no es para todos los hogares, no es ni siquiera para la mayoría de los hogares... y no produce la transformación milagrosa de las condiciones sociales que sus proponentes han promocionado”. Stefan Dercon (2011). “Social Protection, Efficiency and Growth”. Universidad de Oxford. Mimeo. // 2. La única forma de garantizar un ingreso laboral medianamente estable, que lleve a una salida rápida de la pobreza, es a través del acceso a empleos formales. Abhijit Banerjee y Esther Duflo (2011). *Poor Economics*. Public Affairs, 2011. Capítulo 7. // 3. En general, no es posible, mediante el estímulo de proyectos productivos, incluso en condiciones ideales, garantizar “una fuente de ingresos autónoma y un ingreso...por encima de la línea de pobreza”. En Gaviria. Alejandro; Espinosa, Miguel *Amicus Curiae. Generación de ingresos para la población desplazada: entre lo deseable y lo posible*. Universidad de los Andes. 2012.

<sup>526</sup> “Entre las políticas promovidas por el Gobierno están los de capacitación y de micro-crédito. Las evaluaciones de los programas de capacitación no siempre salen positivas. Sería muy arriesgado esperar que tales programas contribuyan mucho al logro de los objetivos deseados; esta cautela es aún más necesaria en cuenta a programas de entrenamiento para los trabajadores rurales. // En cuanto a programas de microcrédito y otros destinados a generar ingresos para los residentes rurales, la experiencia general sugiere que estos programas son de un éxito parcial (menor que en áreas urbanas) y que el grado de éxito está por lo general condicionado a que la demanda de los productos que buscan vender los beneficiarios de los programas sea creciente. Sin algún dinamismo por el lado de la demanda, programas para mejorar la capacidad de producción pueden constituir, en el peor de los casos, una pérdida de tiempo y de recursos.” Berry, Albert. *Amicus Curiae. Ingresos de los desplazados en áreas rurales*. Universidad de los Andes. 2012.

<sup>527</sup> UARIV, *ibid*, *Informe integrado*, págs. 363.

Frente a estos vacíos, el Gobierno Nacional afirmó que va a “proponer un documento de política pública que armonice la normatividad del CONPES 3616 de 2009 y la Ley 1448 de 2011”.<sup>528</sup> Así, en el marco de la puesta en marcha de la nueva política pública de inclusión social y productiva, destinada a la ejecución y articulación de los planes, los proyectos y los programas encaminados a la superación de la pobreza y la estabilización socioeconómica de la población vulnerable, el Gobierno anunció que va a adoptar para septiembre de 2016 el nuevo documento CONPES que hará las veces de la actualización del documento 3616.<sup>529</sup>

En otros términos, el Gobierno Nacional afirmó que la asistencia y atención de la población desplazada en materia de generación de ingresos y de empleo, va a quedar supeditada a la implementación de una nueva política dirigida a la superación de la pobreza y de la estabilización socioeconómica de la población vulnerable en general, en este caso la prevista en el artículo 260 de la Ley 1753 de 2015 (Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018), la cual va a quedar plasmada en un nuevo documento CONPES.<sup>530</sup> Esta nueva política, de acuerdo con el Gobierno, tiene la vocación de superar las falencias que persisten actualmente en la materia.<sup>531</sup>

Así las cosas, la respuesta que ofrece el Gobierno Nacional en el 2015 no dista mucho de aquella que ofreció el auto 008 de 2009, razón por la cual esta Sala Especial suscribe en su integralidad la siguiente conclusión a la que llegó la Procuraduría General de la Nación. Este Organismo de Control “entiende la necesidad de aplicar el principio de gradualidad en la atención de esta población, dadas las limitaciones de tipo fiscal e institucional, pero no encuentra razonable que el ritmo de implementación de esta política pública no se encuentre alineado con la vigencia de la Ley 1448 de 2011, y que transcurridos 11 años de la declaratoria del Estado de Cosas Inconstitucional en materia de atención integral a la población en situación de desplazamiento forzado, se estén proyectando esquemas de atención a más de 10 años.”<sup>532</sup>

(iii) El Gobierno Nacional informó que a finales de 2014, mediante la expedición del Decreto 2569, definió los criterios para medir la subsistencia mínima, para determinar la superación de la situación de vulnerabilidad y para definir el acceso a las medidas de indemnización administrativa. Y agregó que, en el 2015, está “avanzando en la estructuración de herramientas de caracterización y levantamiento de información actualizada de las víctimas”. Una vez el modelo de mediciones de subsistencia mínima y de superación de situación de vulnerabilidad entren en pleno funcionamiento, la Unidad para las

<sup>528</sup> UARIV, *ibid*, *Respuesta a informes Organismos de Control*, agosto de 2014, pág. 69.

<sup>529</sup> Gobierno Nacional. *Informe de respuesta al Auto 395 De 2015*, octubre del 2015. Págs. 8 y 9.

<sup>530</sup> Gobierno Nacional. *Informe de respuesta al Auto 395 De 2015*, octubre del 2015. Pág. 8

<sup>531</sup> Entre las falencias que se buscan solucionar, el Gobierno hace referencia a la ausencia de metas y de indicadores que permitan hacer un seguimiento efectivo a la política, la articulación de los programas que se ofrecen, y la necesidad de fortalecer los arreglos institucionales buscando con ello la adopción de una estrategia de articulación detallada y con un esquema de seguimiento útil en la generación de alertas. Gobierno Nacional. *Informe de respuesta al Auto 395 De 2015*, octubre del 2015. Pág. 10.

<sup>532</sup> Procuraduría General de la Nación. *Respuesta al Auto 395 de 2015 de la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional*, 18 de noviembre de 2015. Pág 3

Víctimas podrá determinar, con claridad y precisión, si las personas desplazadas cuentan con condiciones para gozar de la subsistencia mínima o si han podido restablecerse en el ejercicio de los derechos que demuestran la superación de la situación de vulnerabilidad.<sup>533</sup>

Al respecto, los Organismos de Control han advertido acerca de algunos riesgos que pueden aparejar la implementación de esta metodología. A la Defensoría del Pueblo le preocupa que la sola participación nominal en alguno de los programas de la ruta de generación de ingresos, bajo los lineamientos establecidos en el Decreto 2569 de 2014, dé por sentado que la población beneficiaria de los mismos ya garantizó los derechos asociados a la estabilización socioeconómica y, en consecuencia, pase inmediatamente a la fase de la reparación, sin una verificación del impacto que han tenido estos programas en la estabilización socio económica de la población.<sup>534</sup> En efecto, a partir de la información que recoge en terreno y del contacto que tiene con la población desplazada, este organismo de control encontró que los programas que hacen parte de la ruta de generación de ingresos, debido a su corta duración, si bien permiten resolver de manera momentánea la vulnerabilidad que es producto de la carencias de ingresos, no son suficientes para alcanzar la estabilización socioeconómica.<sup>535</sup> La Contraloría General de la República y la Comisión de Seguimiento a la Implementación de la Ley 1448, ofrecen argumentos semejantes relacionados con la eficacia de las medidas adoptadas frente a las necesidades aún insatisfechas de sus destinatarios.<sup>536</sup>

En última instancia, lo que les preocupa a los Organismos de Control es que con la implementación del Decreto 2569 de 2014, el Gobierno Nacional determine superada la situación de vulnerabilidad ocasionada por el desplazamiento forzado de personas que aún no han alcanzado su estabilización socioeconómica, a partir de un ejercicio nominal y estadístico en el que se acredite que accedieron a determinados programas,<sup>537</sup> pero que no permite establecer ni analizar la suficiencia y la eficacia de los mismos para la superación efectiva de su situación de vulnerabilidad. Con este tránsito las personas que aún no han alcanzado la estabilización socioeconómica dejarían de tener acceso a las medidas de asistencia y atención.<sup>538</sup>

Debido a que este modelo todavía está en implementación, esta Sala no puede pronunciarse al respecto y considera, junto con la Defensoría del Pueblo, que hace falta un ejercicio ulterior de verificación.<sup>539</sup> Esta Sala Especial, no obstante, comparte con la Defensoría su preocupación acerca de la disparidad entre ambas apuestas gubernamentales.<sup>540</sup> De una parte, es evidente que en la

---

<sup>533</sup> Gobierno Nacional. *Informe de respuesta al Auto 395 de 2015*, octubre del 2015. Pág 17

<sup>534</sup> Defensoría del Pueblo, *ibid*, marzo de 2015, pág. 76.

<sup>535</sup> Defensoría del Pueblo, *ibid*, marzo de 2015, pág. 75.

<sup>536</sup> CGR, *ibid*, ACES, pág. 93.; CSyM, *ibid*, Primer informe, pág. 163.

<sup>537</sup> Artículo 22 del Decreto 2569 de 2014

<sup>538</sup> Artículos 21 y 26 del Decreto 2569 de 2014

<sup>539</sup> Defensoría del Pueblo. Delegada para los derechos de la población desplazada. *Observaciones al informe de respuesta al auto 205 de 2015*, septiembre de 2015, pág. 50

<sup>540</sup> “Le preocupa a la Defensoría del Pueblo que la implementación del decreto 2569 de 2014 se constituya en un procedimiento para cesar a las víctimas en su vulnerabilidad, a través de un acto administrativo, y no la

actualidad el Gobierno no cuenta con una política de generación de ingresos actualizada y articulada que atienda a la población desplazada de manera efectiva, teniendo en cuenta sus capacidades y necesidades particulares. Sólo hasta septiembre del 2016, con la adopción de un nuevo documento CONPES, en el marco de una nueva política pública de inclusión social y productiva dirigida a la población vulnerable en general, el Gobierno Nacional anunció que va a “reformular la política de generación de ingresos”.<sup>541</sup> De la otra, el Gobierno Nacional ya está listo para empezar a decretar que las personas desplazadas superaron su situación de vulnerabilidad, a pesar de no contar con, ni haber implementado, una política de generación de ingresos y de empleo que permita superar tal situación.

(a) Es cierto que muchas personas han logrado superar la situación de emergencia y vulnerabilidad derivada del desplazamiento forzado por sus propios medios. También lo es que esta Corporación encontró ajustado a la Constitución las consecuencias jurídicas que se siguen de tal situación, “aun si ello fuere resultado del esfuerzo individual de las personas afectadas” y no “como resultado de las acciones restablecedoras que corresponde cumplir al Estado”.<sup>542</sup> Lo anterior, atendiendo a la función *supletoria* que cumplen esas medidas de asistencia y atención: “solo debe recibirlas quien efectivamente necesita de ellas”.<sup>543</sup> La declaración de la superación de la situación de vulnerabilidad derivada del desplazamiento forzado (Cf. Decreto 2569 del 2014), con la consecuente suspensión de la entrega de las medidas de asistencia y atención es, por lo tanto, válida, incluso a pesar de no haberse adoptado una política pública de generación de ingresos para superar esa situación.

Esto no quiere decir que no haya que poner especial atención en la manera como se realice tal ejercicio de evaluación, pues no hay que pasar por alto las alertas formuladas por los Organismos de Control, relacionadas con la posibilidad de decretar la superación de la situación de vulnerabilidad sin que en realidad se hayan alcanzado las condiciones que así lo justifican. Esta Sala Especial, por lo tanto, va a mantener un seguimiento estricto a la implementación del Decreto 2569 del 2014, con la finalidad de verificar que los fines legítimos que persigue la UARIV con ese ejercicio de medición, no se traduzca en una *tergiversación* de ese instrumento y afecte los derechos fundamentales de las personas a las que están dirigidos. En este caso, tal infracción se manifestaría en la suspensión de las medidas de asistencia y atención a las que tendrían derecho las personas que no han superado la situación de vulnerabilidad producto del desplazamiento, haciendo especial énfasis en aquellos segmentos de la

---

estrategia para garantizar la estabilización social y económica de la población desplazada”. Defensoría del Pueblo. Op.Cit. 2016. Pág. 47.

<sup>541</sup> Gobierno Nacional. *Informe de respuesta al Auto 395 de 2015*, octubre del 2015. Pág 7.

<sup>542</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-280 de 2013 (M.P. Nilson Pinilla). En la sentencia T-600 de 2009 (M.P. Juan Carlos Henao) esta Corporación reiteró la importancia que adquiere la agencia de las personas desplazadas para superar su situación de vulnerabilidad sin que el Estado pueda deshacerse de su responsabilidad en la materia: “la víctima del desplazamiento forzado tiene el deber de colaborar en la mitigación de su daño a fin de que desaparezca ese estado de vulnerabilidad. En efecto al Estado le corresponde brindar la asistencia mínima al desplazado y otorgar programas para su desarrollo, esto es, concebir y ejecutar políticas y programas que le permitan al desplazado reconstruir su proyecto de vida y superar su condición de debilidad. De este modo, el desplazado asume un papel activo en la autoconstrucción de su dignidad”.

<sup>543</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-280 de 2013 (M.P. Nilson Pinilla).

población cuya vulnerabilidad se acentúa con el paso del tiempo y/o que, difícilmente, pueden garantizar su subsistencia por sus propios medios; la magnitud y caracterización de esta población ya fue estimada por el Gobierno al evaluar los resultados de la estrategia PRIEV.<sup>544</sup> No es admisible constitucionalmente que el ordenamiento jurídico descargue sobre estos grupos poblaciones que *presentan limitación extrema para acceder al mercado laboral* “responsabilidades que corresponden al Estado, o de exigirles la realización de esfuerzos desproporcionados o excesivos, cargas intolerables, ni mandatos inexcusables que los sometan a situaciones de sacrificio de sus derechos”.<sup>545</sup>

Al respecto, no hay que olvidar que la ayuda humanitaria tiene un carácter transitorio y que, así como las personas desplazadas no pueden esperar vivir indefinidamente de esta ayuda, las autoridades tienen el deber correspondiendo de generar las estrategias que contribuyan a que la población desplazada sea autosuficiente en la generación de sus propios medios de subsistencia (*ver infra.*)

(b) Ahora, reconocer los efectos jurídicos de la superación de la situación de vulnerabilidad derivada del desplazamiento, cuando esta población la alcanza por sus propios medios, tampoco “supone relevar al Estado de las obligaciones que a ese respecto le atañen” en materia de generación de ingresos y de empleo.<sup>546</sup> La dificultad que surge en este componente para establecer con precisión cuándo el Estado se releva o no de sus obligaciones en la materia, radica en dos aspectos que se relacionan entre sí: (1) la falta de indicadores que puedan medir la manera como la política impacta en la superación de la condición de vulnerabilidad y en la estabilización socioeconómica de la población desplazada; y en (2) la clarificación acerca de en qué consiste, en sentido preciso, la obligación estatal en materia de generación de ingresos y generación de empleo a favor de esa población.

(1) Al Gobierno Nacional y a la Defensoría del Pueblo les asiste la razón cuando sostienen que, en la actualidad, no se puede establecer una relación de causalidad que permita medir el impacto de la política de generación de ingresos y de empleo en el indicador del goce efectivo del derecho.<sup>547</sup> Ciertamente, el

---

<sup>544</sup> A partir de la “caracterización socio laboral de 29.571 víctimas, distribuidas en 4 ciudades capitales y 20 municipios, en 8 departamentos del país” el Gobierno Nacional encontró lo siguiente: “respecto a los obstáculos que enfrentan las víctimas del conflicto para acceder a dichos programas, el estudio demuestra que el 33.6% de las víctimas caracterizadas socio laboralmente *presenta limitación extrema para acceder al mercado laboral* ya sea por discapacidad o por que asumen un rol de cuidadores de menores de edad, adultos mayores o personas con discapacidad.” Gobierno Nacional. *Informe de respuesta al Auto 395 de 2015*, octubre del 2015. Pág. 22.

<sup>545</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-280 de 2013 (M.P. Nilson Pinilla).

<sup>546</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-280 de 2013 (M.P. Nilson Pinilla).

<sup>547</sup> “No se podría establecer una relación causal directa entre la participación de la población desplazada en alguna de las líneas de la oferta de generación de ingresos (Enganche Laboral, Formación de Capacidades y Emprendimiento y Fortalecimiento) y la superación de la línea de pobreza (que es actualmente el indicador de Goce efectivo de derechos para generación de ingresos aceptado en los criterios de superación de vulnerabilidad)”. Gobierno Nacional. *Informe de respuesta al Auto 395 de 2015*, octubre del 2015. Pág.36. “En el marco de las estrategias del Gobierno Nacional, no se cuenta a la fecha con un mecanismo que permita medir, si la oferta de generación de ingresos, a la que está accediendo la población en situación de desplazamiento, está contribuyendo a mejorar su condición social y económica, ya que lo que existe es la metodología de encuesta del PAARI, para medir la superación de la condición de vulnerabilidad, pero no un instrumento que permita medir la efectividad de la oferta en superación de la vulnerabilidad del ingreso”. Defensoría del Pueblo. Op.Cit 2016. Págs. 46-47.

acceso a la oferta de los programas o proyectos de generación de ingresos, que buscan generar capacidades productivas en la población desplazada, no garantiza *per se* un impacto en su estabilización socioeconómica. Así lo ha descrito con detalle esta Sala Especial en la actual política que el Gobierno viene implementado en la materia; la experiencia internacional, por su parte, también lo confirma. El impacto en la situación social y económica de la población depende también, como afirma el Gobierno, de “factores económicos externos y condiciones del mercado laboral. Los programas son un eslabón o un paso importante para superar la pobreza en lo que a generación de capacidades se refiere, pero necesita la convergencia de condiciones económicas favorables para que se de este objetivo”.<sup>548</sup>

Así las cosas, en la actualidad no es posible medir ni evaluar la idoneidad, pertinencia y eficiencia de dicha política. En efecto, no es posible determinar cómo se encontraba la población antes y después del acceso a los programas estatales, porque el actual sistema de medición apunta únicamente a la línea de ingreso. Sólo se cuenta así con una información de resultado que no es causal ni directa, ni con los programas y proyectos de generación de ingresos, ni con las estrategias de empleabilidad.<sup>549</sup> Al respecto el Gobierno afirma que es inviable técnica y económicamente analizar, programa por programa y estrategia por estrategia, el nivel efectivo de su impacto.<sup>550</sup>

Es necesario superar esta dificultad técnica de medición porque, de lo contrario, es imposible delinear cuándo el Estado está cumpliendo o no con sus obligaciones en materia de generación de ingresos y de empleo, y así examinar si se está relevando de sus obligaciones en la materia y está depositando tal responsabilidad en la capacidad de la población desplazada para superar la situación de vulnerabilidad mediante sus propios medios, situación que sería inconstitucional de acuerdo con la argumentación de la Sala Plena recogida en la sentencia C-280 de 2013. Sumado a lo anterior, hace falta definir con más precisión en que consiste la obligación de las autoridades en materia de generación de ingresos y de empleo, tal como se realiza a continuación.

(2) En la Sentencia T-025 del 2004 esta Corporación sostuvo que el deber *mínimo* y de *inmediato cumplimiento* que este derecho impone al Estado consiste en la identificación, con la plena participación del interesado, “*de las circunstancias específicas de su situación individual y familiar, su proveniencia inmediata, sus necesidades particulares, sus habilidades y conocimientos, y las posibles alternativas de subsistencia digna y autónoma a las que puede acceder en el corto y mediano plazo, con miras a definir sus posibilidades concretas para poner en marcha un proyecto razonable de estabilización económica individual, de participar en forma productiva en un proyecto colectivo, o de*

---

<sup>548</sup> Gobierno Nacional. *Informe de respuesta al Auto 395 de 2015*, octubre del 2015. Pág.36.

<sup>549</sup> “Finalmente, el Ministerio del Trabajo considera importante aclarar que las acciones apuntan a la restitución de las capacidades laborales y productivas de la población víctima participante de estos procesos de reparación integral, más no inciden en la tasa de desempleo e informalidad de las víctimas”. Gobierno Nacional. *Informe de respuesta al Auto 395 de 2015*, octubre del 2015. Pág.36.

<sup>550</sup> “Técnicamente no es recomendable hacer una evaluación de la Política en general (como Generación de Ingresos que está compuesta de un sinnúmero de programas y proyectos), teniendo en cuenta que cada uno de los programas y proyectos apunta a objetivos diferentes y ha logrado un grado de avance distinto.” Gobierno Nacional. *Informe de respuesta al Auto 395 de 2015*, octubre del 2015. Pág.37.



*vincularse al mercado laboral*”(cursiva original).<sup>551</sup> Se trata de una obligación que, ciertamente, es de medio y no de resultado: según se afirmó en ese entonces, la actuación del Estado debía estar encaminada a *facilitar* la creación de oportunidades de estabilización que respondan a las condiciones reales de cada persona o familia desplazada por la violencia. La Corte no estableció que el deber del Estado consistía en garantizar, de manera inmediata, el acceso al mercado laboral ni la provisión del soporte material necesario para iniciar el proyecto productivo.

Sin embargo, no hay que olvidar que al definir este deber *mínimo* y de *inmediato* cumplimiento la Corte Constitucional estaba autorizando al Gobierno Nacional para que ponderara y priorizara su actuación atendiendo a “las restricciones materiales y las dimensiones reales de la evolución del fenómeno del desplazamiento”.<sup>552</sup> La ponderación y priorización de las áreas en las que las autoridades podían concentrar sus esfuerzos inmediatos las facultó para realizar una intervención escalada, y en el tiempo, que permitiera asegurar, en primera instancia, unos derechos mínimos definidos por la Corte y, a partir de tal protección, encausar sus esfuerzos para lograr que los compromisos definidos fueran cumplidos. Así las cosas, el deber *mínimo* y de *inmediato* cumplimiento que definió esta Corporación en la sentencia T-025 no era sino el primer paso que el Estado estaba en obligación de dar, en la dirección de hacer inteligible y materializar el apoyo para el autosostenimiento a favor de la población desplazada por la violencia, a través de los programas y proyectos que las autoridades diseñaran e implementaran al respecto.<sup>553</sup>

En consecuencia, no hay que confundir cuál es el deber *mínimo* y de *inmediato* cumplimiento que se tenía que satisfacer en el 2004, cuando se declaró el ECI, con el contenido de la obligación en materia de generación de ingresos y de empleo, once años después de la mencionada declaratoria, en el marco de una política que, tal como afirma el Gobierno, cuenta con el marco institucional y los recursos necesarios y suficientes para atender las demandas la población desplazada por la violencia. Tampoco se puede pasar por alto que la dimensión programática y el alto contenido prestacional del derecho, tal como ocurre en este caso con la generación de ingresos y de empleo, le impone a las autoridades el deber de avanzar de manera progresiva en su satisfacción, de forma tal que la respuesta ofrecida por el Estado no puede ser la misma a pesar del paso del tiempo.<sup>554</sup>

<sup>551</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004. Consideración 9.

<sup>552</sup> Constitucional. Sentencia T-025 de 2004. Consideración 9.

<sup>553</sup> “Vale la pena precisar que este derecho mínimo de los desplazados no obliga a las autoridades a proveer inmediatamente el soporte material necesario para la iniciación del proyecto productivo que se formule o para garantizar su acceso al mercado laboral con base en la evaluación individual a la que haya lugar; si bien tal apoyo se debe necesariamente materializar a través de los programas y proyectos que las autoridades diseñen e implementen para tal fin, el deber mínimo y de inmediato cumplimiento que este derecho impone al Estado es el de acopiar la información que le permita prestar la debida atención y consideración a las condiciones particulares de cada desplazado o familia de desplazados, identificando con la mayor precisión y diligencia posible sus capacidades personales, para extraer de tal evaluación unas conclusiones sólidas que faciliten la creación de oportunidades de estabilización que respondan a las condiciones reales de cada desplazado, y que puedan a su turno, ser incorporadas en los planes de desarrollo nacional o territorial.” Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004. Consideración 9.

<sup>554</sup> “No es aceptable que en el año 2002, por ejemplo, una entidad del Estado dé la misma respuesta que daba en 1992 cuando se le exigía el cumplimiento de un derecho de éste tipo, que es su obligación hacer cumplir. A medida que pasan los años, si las autoridades encargadas no han tomado medidas efectivas que aseguren

Esto no quiere decir, como se explicará a continuación, que el Estado tenga la obligación de “garantizar que los desplazados internos obtengan empleo o recuperen los medios de subsistencia anteriores” para entender por superado el ECI.<sup>555</sup> Adoptar un parámetro semejante no sólo corre el riesgo de perpetuar el ECI de manera indefinida, sino que desconoce que la obligación Estatal en materia de generación ingresos y de empleo es de *medio* y no de *resultado*, razón por la cual es razonable reconocer que existen factores que exceden el control de las autoridades y que, en consecuencia, afectan las condiciones socio económicas de la población desplazada sin que haya mayor margen de maniobra.

Hace falta precisar, por lo tanto, en qué consiste la obligación Estatal en materia de generación de ingresos y de empleo, y determinar bajo qué circunstancias se materializa esta obligación a favor de la población desplazada por la violencia. Solo así es posible establecer si el Estado está cumpliendo o no con sus obligaciones en la materia y no está incurriendo en la práctica inconstitucional de *relevarse* de esta obligación y depositarla en la capacidad de la población desplazada para superar la situación de vulnerabilidad mediante sus propios medios.

En la jurisprudencia constitucional es posible encontrar dos aspectos a partir de los cuales se delimita en qué consiste la obligación del Estado colombiano en el momento de garantizar el derecho a la generación de ingresos y de empleo de la población desplazada por la violencia. Se trata, en efecto, de una obligación de medio y no de una de resultado, toda vez que el impacto efectivo de las medidas de estabilización depende de una serie de factores externos que no pueden ser previstos en todos los casos y que escapan al control directo de la intervención estatal. Así ocurre con las características del mercado laboral colombiano y con la suma de factores que determinan, caso a caso, si un proyecto productivo llegó a buen término. Esto no quiere decir, sin embargo, que se trata de una obligación de medio que se encuentra exenta de satisfacer determinados requisitos y exigencias que son necesarios para considerar que las autoridades cumplieron efectivamente con ella. Si bien esta evaluación no depende de un resultado exitoso de las medidas implementadas, por las razones recién expuestas, esto no exime al Estado de realizar una serie de actuaciones diligentes que presuponen una labor adecuada de coordinación, de una parte y, de la otra, del cumplimiento de ciertos estándares que deben satisfacer los proyectos implementados.

La Corte Constitucional ha considerado así que se vulnera el derecho a la generación de ingresos y/o de empleo cuando la autoridad encargada de coordinar el sistema de atención a la población desplazada (primero la Red de Solidaridad Social, transformada en la extinta Acción Social y, hoy en día, la Unidad para las Víctimas) incumple con su obligación de brindar “una asesoría

---

avances en la realización de las prestaciones protegidas por los derechos constitucionales, gradualmente van incurriendo en un incumplimiento cuya gravedad aumenta con el paso del tiempo.” Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004. Consideración. 8.2.

<sup>555</sup> Principios Walter Kälin. Asamblea Nacional de las Naciones Unidas. A/HRC/13/21/Add.4 Supra. Pág. 26.

clara, concreta y continua a las personas desplazadas que presentan peticiones ante su entidad relacionadas con los programas de restablecimiento económico”.<sup>556</sup> Bajo este supuesto, en distintas providencias la Corte Constitucional ha ordenado a la entidad coordinadora del sistema que remita a las personas desplazadas que elevan solicitudes para alcanzar la estabilización socio económica, a programas de capacitación laboral y/o proyectos productivos.<sup>557</sup> Pero esto no quiere decir que la obligación de medio se satisfaga únicamente *informando* al accionante acerca de la entidad a la que puede acercarse para solicitar su participación en uno de estos programas: la Corte ha sido clara al sostener que una respuesta semejante es vulneratoria de los derechos de la población desplazada. Por el contrario, la entidad coordinadora tiene que desplegar una actuación más diligente encaminada, en primer lugar, a una asesoría más completa y personalizada a favor del solicitante, distinta de una respuesta protocolaria y abstracta<sup>558</sup> para así, en un segundo momento, acompañarlo durante todo el proceso de restablecimiento.<sup>559</sup>

Esta labor de acompañamiento tiene dos dimensiones, una *negativa*, relativa a la abstención de realizar ciertas prácticas y, una faceta *positiva*, concerniente a un comportamiento diligente que deben realizar las autoridades responsables. De una parte, la autoridad coordinadora del sistema debe abstener de someter a la población desplazada a un *peregrinaje institucional*. A partir de este concepto la jurisprudencia constitucional ha designado aquella situación en la que se encuentra una persona desplazada que tiene que dirigirse, una a una, a cada entidad para solicitar una medida de estabilización socio económica, flotando así al vaivén del cumplimiento de los requisitos que exige cada entidad de acuerdo con sus propósitos y fines misionales, sin obtener una respuesta definitiva acerca de su solicitud.<sup>560</sup> Ante estas situaciones esta Corporación ha

---

<sup>556</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-609A de 2013. (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

<sup>557</sup> “Cuarto.- ORDENAR a la Red de Solidaridad Social que atienda de manera prioritaria la inclusión de la accionante a los programas de capacitación laboral existentes para la población desplazada, así como lo atinente a la orientación y aprobación del proyecto productivo por ella presentado.” Corte Constitucional. Sentencia T-985 del 2003 (M.P. Jaime Córdoba Triviño). En la misma dirección, ver la sentencia T-605 de 2008 (M.P. Marco Gerardo Monroy), en la que la Corte ordena a Acción Social que “de inmediato se le oriente efectivamente sobre los programas de consolidación y estabilización socioeconómica a que tienen derecho en virtud de la Ley”. En la sentencia T-419 de 2003 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra) la Corte ordena a la Red de Solidaridad Social atender de manera prioritaria a la accionante “en los programas de capacitación laboral existentes para la población desplazada, así como lo atinente a la orientación y aprobación del Proyecto Productivo presentado por el señor Manuel Salvador Mejía Buitrago”.

<sup>558</sup> “Acción Social se ha limitado a señalar que existen unos créditos a los que esta [la accionante] pudiera acceder, desconociendo que esta opción no constituye una solución efectiva dada la situación de la señora, quien se encuentra reportada en las centrales de riesgo por una obligación que evidentemente no ha podido satisfacer”. Corte Constitucional. T-501 de 2009 (M.P. Mauricio Gonzales). “Acción Social debe indicar de manera específica a qué entidades del SNAIPD deben dirigirse, en qué lugar pueden ubicarlos, qué requisitos le son exigidos para acceder a un determinado programa y en qué tiempos puede llevar a cabo los trámites”. Corte Constitucional. Sentencia T-609A de 2013. (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

En la misma dirección, ver la sentencia T-985 de 2003 (M.P. Jaime Córdoba Triviño). Reiterada en la T-605 de 2008 (M.P. Marco Gerardo Monroy).

<sup>559</sup> “La consecuencia de ello no es otra que la vulneración de los derechos a la vivienda digna y al mínimo vital de la actora por parte de las entidades demandadas, las cuales se han limitado a entregar información a la demandante sin acompañarla en el proceso de restablecimiento, es decir, sin asesorarla para que logre acceder efectivamente a los servicios que prestan las distintas entidades que constituyen el SNAIPD. Corte Constitucional. T-602 de 2003 (M.P. Jaime Araújo Rentería).

<sup>560</sup> “Los argumentos trazados por ACCIÓN SOCIAL resultan insensibles a los derechos fundamentales de la actora, pues pretende desligarse de sus obligaciones constitucionales y legales, al manifestar que para que ésta tenga acceso a los programas de estabilización socioeconómica deba dirigirse ante cada organismo que conforma el SNAIPD.” Corte Constitucional. Sentencia T-817 de 2008. (M.P. Clara Inés Vargas).

considerado que “constituye una exigencia mínima derivada de la condición especial de vulnerabilidad de la población desplazada, quien no puede ser sometida a lo que se ha denominado “peregrinaje institucional”, que exista una autoridad que posea la información completa y actualizada, y que sirva de *cierre* frente a las diferentes posibilidades que ofrece el sistema.”<sup>561</sup>

Desde su dimensión *positiva*, esto quiere decir que la autoridad coordinadora del sistema debe acompañar a la población desplazada en cada una de las fases de atención en la que se encuentra, identificando en cada momento su nivel de vulnerabilidad y así definir a qué tipo de ayuda o a qué medida de apoyo socioeconómico tiene derecho: Acción Social “tiene el deber de verificar las condiciones de la persona durante el desarrollo de los proyectos de estabilización socioeconómica, de modo que pueda determinar a quienes debe asegurárseles la asistencia humanitaria de emergencia, la prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia y, finalmente, quienes han logrado su restablecimiento económico. No debe olvidarse, con todo, que el cumplimiento de estas obligaciones está sujeto a que Acción Social brinde *las garantías suficientes* para que la persona en condición de desplazamiento pase de la fase en la cual le es entregada la Ayuda humanitaria de emergencia hacia la obtención de soluciones duraderas”.<sup>562</sup>

La obligación de acompañar adecuadamente a las personas desplazadas por la violencia, identificando con ello la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran en cada fase de atención, para así determinar la procedencia de las ayudas y las medidas respectivas, se encuentra acompañada, por lo tanto, del deber de ofrecer las *herramientas que contribuyan* a lograr la estabilización socioeconómica. Se trata del cumplimiento de ciertos estándares que deben satisfacer los proyectos implementados y los programas ofrecidos, sin que esto quiera decir que tales estándares se puedan evaluar atendiendo únicamente al éxito o fracaso alcanzado con su ejecución.

Nuevamente, adoptar una perspectiva que exija garantizar el resultado exitoso de los proyectos productivos, o de la vinculación al mercado laboral, desconoce la naturaleza de la obligación que se encuentra en cabeza del Estado y puede extender el ECI, que es constitutivamente **temporal**, de manera indefinida en el tiempo, ampliando esta figura a tal nivel de indeterminación que no habría como tal una política a la cual se le pudiera hacer seguimiento.

Así las cosas, la Corte Constitucional ha considerado que los proyectos y programas de generación de ingresos y de empleo que se ofrecen a favor de la población desplazada deben ser *accesibles*.<sup>563</sup> Esto quiere decir, a manera de ejemplo, que el perfil de los proyectos, y las exigencias en materia educativa, económica y crediticia, incorporen parámetros que pueden satisfacer las personas desplazadas por la violencia. En la misma dirección, estos proyectos y programas no pueden contener requisitos que sean *desproporcionados* o *de imposible cumplimiento*, como la exigencia de implementar determinados

---

<sup>561</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-609A de 2009. (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

<sup>562</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-609A de 2009. (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

<sup>563</sup> Corte Constitucional. Autos 008 de 2009 y 219 de 2011.

productos que no se pueden conseguir en la región o que carecen de lineamientos claros para su producción. En esa medida, es necesario *flexibilizar* los requisitos (i.e. semillas certificadas o patentadas) de acuerdo con las particularidades y posibilidades de cada región y de los eventuales beneficiarios. A su vez, los proyectos y programas de generación de ingresos deben ser *viabiles e integrales*.<sup>564</sup> Si bien esto no quiere decir que su éxito se pueda garantizar en cada caso, la *viabilidad* del proyecto impone en el Estado la obligación de prever medidas que puedan morigerar factores adversos (i.e. fenómenos climáticos, precios desfavorables), y de abstenerse de formular alternativas de generación de ingresos que no cumplan con las condiciones mínimas necesarias para alcanzar su éxito.<sup>565</sup> La *integralidad*, por su parte, supone que las autoridades se abstengan de entregar los bienes y los recursos que son necesarios para implementar los proyectos de manera *dispersa, demorada y desorganizada*,<sup>566</sup> toda vez que este tipo de prácticas reduce en la rentabilidad del proyecto y, con ello, en su viabilidad. Esta Corporación también ha resaltado que los proyectos y programas de generación de ingresos que se ofrecen a favor de la población desplazada deben formularse e implementarse de manera *transparente y participativa*.<sup>567</sup> Esto implica que las autoridades deben concertar los proyectos que van a ser implementados con la población desplazada y deben inhibirse de imponer determinadas alternativas de manera unilateral. La *transparencia* proscribire que, por ejemplo, en la ejecución de los proyectos, los operadores ofrezcan servicios o productos a unos precios mayores a los pactados o al valor en el que se puedan conseguir en el mercado, de manera arbitraria. Finalmente, si bien es cierto que la *asistencia* y el *acompañamiento* a la implementación del proyecto pueden variar y no hay un estándar particular para definir sus características (i.e. periodicidad), también lo es que deben generar ciertas capacidades adquiridas en los beneficiarios, de forma tal que no dependan exclusivamente del acompañamiento institucional sino que, una vez éste haya finalizado, hayan logrado adquirir y fortalecer sus capacidades productivas, organizacionales y/o asociativas.

En última instancia, esta Sala Especial encuentra que el tipo de obligación que recae sobre el Estado en materia de generación de ingresos y de empleo a favor de la población desplazada, esto es, una de medio y no una resultado, no lo exime de realizar una serie de actuaciones diligentes que presuponen una labor adecuada de coordinación y acompañamiento, al igual que el cumplimiento de ciertos estándares que deben satisfacer los proyectos y programas implementados. Sólo con la realización de una actuación semejante las autoridades responsables cumplen con su obligación constitucional en la

---

<sup>564</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-602 de 2003 (Jaime Araujo).

<sup>565</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-1115 de 2008 (M.P. Manuel José Cepeda).

<sup>566</sup> “encuentra la Sala que si la entrega de la ayuda humanitaria de emergencia no ha sido oportuna, completa e integral, mucho menos lo ha sido en los componentes y elementos tendientes a obtener la estabilización socioeconómica. Estos también se han otorgado en diferentes momentos a los accionantes, sin que se encuentre un patrón de continuidad en los mismos, y sin que sea posible identificar de qué modo ellos conducen hacia la estabilización socioeconómica de cada uno de los accionantes.” Corte Constitucional. Sentencia T-690A de 2009 (M.P. Luis Ernesto Vargas).

<sup>567</sup> “Esta Corte considera que todas las autoridades que diseñan y operan la política pública de atención al desplazamiento, en los diferentes tipos de intervención, tales como la facilitación de condiciones de auto sostenimiento, en el plano local y en el nivel de los nuevos diseños de la política, deben tener muy en cuenta los enfoques participativo y poblacional, así como el enfoque de derechos.” Corte Constitucional. Sentencia T-602 de 2003.

materia; abstenerse de actuar en los términos descritos, por el contrario, implica que el Estado se está relevando de sus obligaciones que a este respecto le atañen y, con ello, las está descargando en la población desplazada por la violencia, incurriendo así en una práctica inconstitucional de acuerdo con lo establecido por esta Corporación.

*Evaluación de la superación del ECI y del nivel de cumplimiento a la orden de reformular de manera integral la política de generación de ingresos. Persistencia de la intervención del juez constitucional y medidas a adoptar*

En los autos 008 de 2009 y 219 de 2011, la Corte Constitucional le ordenó al Gobierno Nacional la reformulación integral de la política de generación de ingresos dirigida a la población desplazada. El replanteamiento de la política implicaba que los programas o proyectos de generación de ingresos y de empleo debían estar focalizados específicamente a dicha población, siendo sensibles a sus necesidades y características singulares, en el marco de una política articulada y cohesionada.

Como se recogió en páginas anteriores, en cumplimiento a estos pronunciamientos el Gobierno Nacional realizó ajustes puntuales a la política de generación de ingresos y estabilización socioeconómica, ejecutando programas y estrategias específicas dirigidas a solucionar algunos de los problemas identificados en los autos de seguimiento. No obstante, a pesar de los esfuerzos realizados, el Gobierno Nacional no reformuló de manera integral la política de generación de ingresos, y anunció que hasta septiembre de 2016 va a adoptar un nuevo documento CONPES que permita superar las falencias que persisten en la materia.

El Gobierno Nacional reconoce que el componente de generación de ingresos es uno de los componentes en los que se presentan avances, aunque no logran la superación de las falencias identificadas, a pesar de la tendencia positiva en la medición del GED.<sup>568</sup> Con ello, solicitó a la Sala que “declare formalmente que el Gobierno ha orientado esfuerzos para lograr la superación de las falencias por las cuales se declaró el ECI en este componente. Se solicita a la Corte que reconozca avances en la política de generación de ingresos evidenciado en el porcentaje de personas que cuentan con ingresos iguales o superiores a la línea de pobreza. // Se superará el ECI en este componente de generación de ingresos cuando una medición comparable evidencie los avances en la garantía de este derecho y que un alto porcentaje de personas en situación de desplazamiento goza de este derecho”.<sup>569</sup>

*Evaluación de la superación del ECI en materia de generación de ingresos y de empleo*

Esta Sala Especial suscribe la solicitud elevada por el Gobierno Nacional. En efecto, la superación del ECI implica una medición comparable que evidencie los avances en la garantía del derecho a la generación de ingresos y de empleo

<sup>568</sup> Gobierno Nacional. Informe al Auto 298 de 2015. Agosto de 2015. Pág. 53.

<sup>569</sup> Gobierno Nacional. Op.cit. Pág. 54.

a las personas desplazadas por la violencia. De acuerdo con lo definido en la **Parte General** de este pronunciamiento, se entenderá por superado el ECI en este componente cuando el porcentaje de población desplazada que se encuentre por debajo de la línea de *pobreza extrema* sea el cero por ciento (0%).

Una vez superada la línea de pobreza extrema, la población desplazada no podrá rezagarse frente a la población nacional, *que se encuentra en condiciones socioeconómicas y situaciones de necesidad comparables*, en el cumplimiento de las metas fijadas por el Gobierno Nacional para la superación de la pobreza. Esto no quiere decir que el ECI se prolongue hasta que la población desplazada supere la línea de pobreza. Como sugieren los Principios Walter Kälin, adoptados por las Naciones Unidas, a pesar de que el Gobierno no se encuentra en la obligación de garantizarle a todos los desplazados internos que obtengan un empleo o que recuperen sus medios de subsistencia anteriores, la población desplazada “*no debe encontrar obstáculos en el acceso al empleo y a los medios de subsistencia en un plano de igualdad con los residentes*”.<sup>570</sup>

Conforme a las encuestas de la UARIV y de la CGR, los ingresos que se generan en un hogar de personas desplazadas no son suficientes para superar la *línea de pobreza extrema o de indigencia* para entre el 33% y 35.5% de la población desplazada, de tal forma que sólo entre un 67% y 64.5% de esta población, respectivamente, ha superado esta línea.<sup>571</sup>

Tanto la UARIV como la CGR, al igual que la CSPPDF, coinciden en señalar que la población desplazada sigue siendo “la más vulnerable entre las vulnerables.”<sup>572</sup> La población desplazada *pobre extrema* o en condición de indigencia lo es 25.6 puntos porcentuales más que el resto de la población colombiana que se encuentra en esta línea (7.4%).<sup>573</sup> Al respecto, la CSPPDF sostiene que, de acuerdo con las cifras disponibles, se puede calcular que “el 82,9% de los indigentes del país son población desplazada.”<sup>574</sup> A su vez, la población desplazada pobre lo es 38.8 puntos porcentuales más que el resto de la población colombiana que se encuentra por debajo de esta línea (25%).<sup>575</sup>

A partir de estos resultados, esta Sala Especial encuentra que no se presentan las condiciones para levantar el ECI en este componente. Lo anterior, porque todavía hay un porcentaje importante de población desplazada en condición de pobreza extrema, y porque otro tanto se encuentra rezagado frente a la población vulnerable nacional *que se encuentra en condiciones socioeconómicas y situaciones de necesidad comparables*; sin que esto implique, como ya se explicó, que esta figura se prolongue hasta que la población desplazada supere la línea de pobreza.

---

<sup>570</sup> Principios Walter Kälin. Asamblea Nacional de las Naciones Unidas. A/HRC/13/21/Add.4 Supra. Pág. 26.

<sup>571</sup> UARIV. Op.cit. // CGR. Op.cit.

<sup>572</sup> “Los porcentajes de población desplazada que se encuentran por debajo de las líneas de indigencia y de pobreza son sustancialmente superiores a los del conjunto de la población del país (36,0% vs. 6,0% y 81,1% vs. 26,4%, respectivamente).” CSPPDF. Op.cit. Pág. 53.

<sup>573</sup> UARIV. Op.cit.

<sup>574</sup> CSPPDF. Op.cit. Pág. 68.

<sup>575</sup> UARIV. Op.cit. Pág. 152.

Ahora bien, es necesario detenerse con más profundidad en la solicitud del Gobierno dirigida al reconocimiento de los avances en la política de generación de ingresos, los cuales se encuentran evidenciados, a su parecer, en el mayor porcentaje de personas que cuentan con ingresos iguales o superiores a la línea de pobreza. Como se recogió en páginas anteriores, en la actualidad no es posible medir ni evaluar la idoneidad, pertinencia y eficiencia de la política de generación de ingresos y de empleo a favor de la población desplazada. Lo anterior, porque las actuaciones implementadas no garantizan *per se* un impacto en su estabilización socioeconómica y porque el actual sistema de medición apunta únicamente a la línea de ingreso. En consecuencia, no es factible determinar si *las reducciones* en los niveles de pobreza y de indigencia en los que se encuentra la población desplazada, de acuerdo con las últimas encuestas de goce efectivo de derechos, son el resultado de esta política en particular o de otras variables macroeconómicas.<sup>576</sup> Por lo tanto, esta Sala se abstendrá de declarar que el mayor porcentaje de personas que cuentan con ingresos iguales o superiores a la línea de pobreza, surge o no de los avances en la política de generación de ingresos y de empleo destinada a la población desplazada.

Ahora bien, es evidente que la disminución de las cifras de pobreza e indigencia de la población desplazada por la violencia, ciertamente, es una noticia positiva, incluso si son el resultado del comportamiento de las variables macroeconómicas que afectan la economía nacional. Sin embargo, esta disminución no exime a las autoridades de implementar una política robusta de generación de ingresos y de empleo, que brinde *las herramientas que contribuyan* a que la población desplazada por la violencia pueda superar el ECI en el que todavía se encuentra inmersa, teniendo en cuenta la mayor situación de vulnerabilidad y marginalidad que enfrenta, incluso en comparación con la población pobre y vulnerable en general.

### *Evaluación del nivel de cumplimiento a la orden de replantear de manera integral la política de generación de ingresos*

---

<sup>576</sup> Aun cuando los resultados del componente de generación de ingresos no son los esperados, sí se ha registrado una evolución en la materia. Respecto de *la dependencia*, conforme a la CSPPDF, cuando en 2010 se registraban aproximadamente 3.5 personas que dependían de una que generaba ingresos, en 2014 se registran aproximadamente 2.9 personas que dependen de una que genera ingresos; lo que implica en la actualidad mayores ingresos por persona dentro del núcleo familiar. En relación a la superación de *la línea de pobreza* a través de estos ingresos, de acuerdo con la UARIV, mientras en 2010 sólo el 2.6% de la población desplazada se encontraba por encima de la línea de pobreza, en 2014 el 36.2% se encuentra por encima de esta línea. Del mismo modo, mientras en 2010 sólo el 25.9% de la población desplazada estaba por encima de *la línea de pobreza extrema o de la indigencia*, en 2014 el 67% se encuentra por encima de esta línea. Sin embargo, de acuerdo con la CSPPDF, las metodologías empleadas en 2010 y 2014 para medir las líneas de pobreza y de pobreza extrema, divergen en que la empleada en 2014 se sirve de un rasero mucho más bajo para dar por superadas ambas líneas: “según el cual la población necesita menos dinero para cubrir sus necesidades básicas.” En consecuencia, a juicio de la CSPPDF, es necesario asumir los progresos obtenidos en 2014, respecto de los resultados obtenidos en 2010, con beneficio de inventario. De hecho, una vez realizados ajustes metodológicos para hacer comparables los resultados de las encuestas de 2010 con los de 2014, la CSPPDF concluye que, en efecto, se ha registrado una disminución tanto de la pobreza como de la pobreza extrema al interior de la población desplazada, pero esto sólo es especialmente notorio en el caso de la población desplazada que ha superado la línea de pobreza extrema o la indigencia: “se observa una reducción sensible en el porcentaje de población que se encuentra por debajo de la línea de indigencia, al pasar del 82,6% en 2010 al 50,9% en 2013.” Ver al respecto. UARIV. Op.cit. Págs. 271 y 272. Y CSPPDF. Comentarios a los documentos a que hace referencia el Auto 161 de 2015 proferido por la Corte Constitucional. Julio de 2015. Págs. 41,53, 95-96.



El Gobierno Nacional solicita que se declare formalmente que ha orientado esfuerzos para lograr la superación de las falencias por las cuales se declaró el ECI en este componente. Esta Sala reconoce los ajustes puntuales a la política de generación de ingresos y empleo que realizó el Gobierno, al igual que la ejecución de programas y estrategias específicas dirigidas a solucionar algunos de los problemas identificados en los autos de seguimiento.

No obstante, estos esfuerzos no se compadecen con la importancia de contar con una política de generación de ingresos y de empleo que permita que la población desplazada por la violencia supere la mayor situación de vulnerabilidad y marginalidad que enfrenta. A partir de la información recopilada y remitida por los Organismos de Control y los actores que acompañan este proceso, recogida en las páginas anteriores, esta Sala Especial encuentra que el Gobierno Nacional **incumplió** con su obligación de replantear esta política de manera integral, tal como se había ordenado en el 2009 y el 2011.

Como se explicó con anterioridad, las profundas debilidades e incoherencias relacionadas con el marco normativo, de planeación y de seguimiento de esta política pública, junto con la desarticulación de la oferta programática, así como la falta de impacto del mayor monto de recursos efectivamente destinado – situaciones que se agravan en el sector rural-, *revelan que no se cuenta con planes e instituciones si quiera deficientes* en este componente.<sup>577</sup>

Sumado a lo anterior, no hay que olvidar que en la actualidad no hay claridad acerca del impacto de las medidas implementadas en el indicador del goce efectivo del derecho, razón por la cual esta Sala Especial encuentra que no se *tiene indicios ciertos de que se alcanzarán mejoras en la realización progresiva del goce efectivo del derecho fundamental*.<sup>578</sup> Más aún, en la actualidad no es posible sostener que el Gobierno está desplegando una actuación con miras a ofrecer *herramientas* en materia de generación de ingresos y de empleo que contribuyan a superar la situación de vulnerabilidad de la población desplazada, de acuerdo con el contenido definido jurisprudencialmente.

Lo anterior, toda vez que las personas desplazadas todavía tienen que tocar puerta por puerta en cada entidad, buscando así acceder a los programas de generación de ingresos y de empleo, de una parte y, de la otra, toda vez que en la actualidad las autoridades no cuentan siquiera con la información que permita hacerle seguimiento a la población desplazada en los distintos momentos de la ruta,<sup>579</sup> ni acerca del grado de satisfacción de los derechos asociados a la estabilización socioeconómica de las personas que han ingresado a los programas de generación de empleo.<sup>580</sup> A su vez, muchos de los programas y proyectos implementados, carecen de los estándares que son necesarios para considerar que el Gobierno Nacional cumplió con la obligación de *medio* que se predica para este tipo de derechos.

---

<sup>577</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-388 de 2013 (M.P. María Victoria Calle).

<sup>578</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-388 de 2013 (M.P. María Victoria Calle).

<sup>579</sup> Gobierno Nacional. *Informe de respuesta al Auto 395 de 2015*, octubre del 2015. Pág. 13

<sup>580</sup> Gobierno Nacional. *Informe de respuesta al Auto 395 de 2015*, octubre del 2015. Pág. 17

### *Persistencia de la intervención del juez constitucional y medidas a adoptar*

Esta Sala Especial mantendrá el seguimiento en este tema, teniendo en cuenta el **incumplimiento** a lo ordenado en el 2009 y el 2011, en los términos descritos en la **Parte General**: “en el dramático caso del **incumplimiento**, el juez de tutela deberá tomar medidas que impidan que el *‘marasmo institucional’* pretenda impedir el goce efectivo de los derechos fundamentales”.<sup>581</sup>

Sumado a lo anterior, esta Sala continuará con el seguimiento de este componente atendiendo a la posibilidad de que las autoridades estén incurriendo en una *práctica inconstitucional*. No hay que olvidar que estas prácticas se presentan en situaciones en las que, aun cuando las conductas de las autoridades están encaminadas hacia el logro de fines constitucionalmente legítimos, las medidas que adoptan no son adecuadas en tanto acarrear la tergiversación de los instrumentos legales y constitucionales y, con ello, afectan los derechos constitucionales de las personas a las que están dirigidas.

En el presente caso, si bien es cierto que los objetivos que persigue el Gobierno con la implementación del Decreto 2569 son legítimos -en la medida en la que la declaración de la superación de la situación de vulnerabilidad derivada del desplazamiento forzado, con la consecuente suspensión de la entrega de las medidas de asistencia y atención es válida, incluso a pesar de no haberse adoptado una política pública de generación de ingresos para superar esa situación-; también es cierto que en la actualidad el Estado parece estarse relevando de su obligación en materia de generación de ingresos y de empleo frente a la población desplazada, como se explicó en páginas anteriores.<sup>582</sup>

En consecuencia, esta Corporación ordenará a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que presente ante esta Sala informes trimestrales en los que exponga el número, porcentaje, características y análisis de vulnerabilidad de las personas en relación con las cuales se considerada superada su situación de vulnerabilidad producto del desplazamiento, y que corra traslado de esos informes a los Organismos de Control para que hagan las observaciones que encuentran pertinentes en la materia. Esto, con la finalidad de evidenciar la eficacia de las medidas concernientes a la incorporación al mercado laboral y al auto sostenimiento de las personas desplazadas.

Sumado a lo anterior, esta Sala Especial ordenará a la Unidad para las Víctimas, al Departamento para la Prosperidad Social, al Departamento Nacional de Planeación, al Ministerio de Trabajo, al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y a la recién creada Agencia de Desarrollo Rural, que presenten una propuesta que permita medir y evaluar la idoneidad, pertinencia y eficiencia de

---

<sup>581</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-388 de 2013 (M.P. María Victoria Calle).

<sup>582</sup> Para la Defensoría del Pueblo, “el debate de estabilización social y económica en el escenario del Decreto 2569 de 2014, se está dando en función de establecer la condición de vulnerabilidad para cesarla a partir de actos administrativos, pero no en establecer, cuál es la situación actual de la víctima de desplazamiento, para poder direccionar y diseñar la oferta en materia de generación de ingresos, para alcanzar su estabilización social y económica, bien sea en fase de atención y asistencia o en fase de reparación”. Defensoría del Pueblo. Op.cit. 2016. Pág. 19

la política de generación de ingresos y de empleo a favor de la población desplazada, superando las dificultades identificadas, relacionadas con: la falta de impacto directo de los programas de generación de empleo y de ingresos en la estabilización socioeconómica, y el actual énfasis del indicador que apunta únicamente a la línea de ingreso. Si bien esta obligación en cabeza del Estado es de medio y no de resultado, de forma tal que el éxito o fracaso de los proyectos y de los programas implementados no puede ser el factor determinante para evaluar la política pública, esta Sala Especial ya expuso algunos de los criterios constitucionales que se deben tener en cuenta para efectos de determinar cuándo las autoridades cumplen con la obligación de medio en estos casos.

A su vez, deberán informar acerca de cómo los cambios que se van a introducir a la política de generación de ingresos a partir de septiembre del 2016, permiten incluir de manera diferenciada y articulada las necesidades de la población desplazada por la violencia, tal como esta Corporación ha insistido en los autos 008 de 2009, 219 de 2011, 395 de 2015 y en el presente pronunciamiento, toda vez, que, como ha sostenido la Defensoría del Pueblo, la información suministrada hasta el momento no permite sacar conclusiones claras al respecto.<sup>583</sup>

## **2.2. Componentes cuyos vacíos son protuberantes**

En los autos 008 de 2009 y 219 de 2011, la Sala Segunda de Revisión y la Sala Especial de Seguimiento establecieron que los componentes de prevención y protección, y de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición, contaban con vacíos protuberantes que retrasaban la superación del ECI. A continuación, la Sala valorará si, en efecto, estos vacíos han sido suplidos o si, por el contrario, continúan representando una dilación para la superación del ECI.

### **2.2.1. Prevención y protección**

En el auto 008 de 2009, la Sala Segunda de Revisión consideró que prevención y protección hacía parte de aquellos componentes que “no han sido realmente articulados y cuyos vacíos protuberantes retrasan la superación del Estado de Cosas Inconstitucional”, en la medida en la que “continúa faltando el desarrollo

---

<sup>583</sup> “Del informe presentado por el Gobierno en respuesta al auto 395 del 2015 “no se infiere, cuál será la metodología que se va implementar para incluir de manera clara las necesidades de restablecimiento del ingreso y la auto sostenibilidad de la población desplazada. Si bien se indica que el documento tendrá: i) como eje las construcciones de cadenas de entrega, ii) el diseño de un plan de acción con indicadores de gestión y de resultado, iii) la identificación de rubros para su ejecución en los cuales se tendrá en cuenta lo establecido en los CONPES 3712 y 3726 de 2012, y iv) se enfocará en los mecanismos detallados para la ejecución de las rutas de inclusión social y productiva. // Aún no es claro, como se van a incluir las necesidades actuales de la Población en situación de desplazamiento, entre otras razones, porque en el mismo informe, se reconoce que no existe una caracterización de la población desplazada, y que a lo largo del año 2015, se avanza en la estructuración de herramientas de caracterización y levantamiento de información actualizada de las víctimas, que permita la identificación de posibles beneficiarios para la oferta, pero sin una línea de base de la situación actual del restablecimiento del derecho a generar ingresos. La recomendación de la Defensoría del Pueblo, en relación con el documento CONPES que se encuentra en etapa de diseño y formulación, es la incorporación de un capítulo específico en el documento, el cual que defina las líneas de acceso a la generación de ingresos de la población desplazada, incorporando sus particularidades, que incluya en su diseño las órdenes de la Corte de los autos de seguimiento.” (Subrayas fuera del texto). Ver: Defensoría del Pueblo. Op.cit. 2016. Pág. 13.

de un sistema nacional de prevención del desplazamiento propiamente dicho”.<sup>584</sup> A pesar de haber ordenado la adopción de una medida macro como la *complementación e integración* de la política de prevención y protección, cuya materialización no se podía realizar de manera inmediata, la Corte Constitucional no se ha abstenido de ordenar medidas puntuales para superar algunas de las falencias identificadas. Así ha ocurrido en varias ocasiones en sede de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, en materia de protección de los derechos a la vida y la seguridad personal de la población desplazada, haciendo énfasis en sus líderes y representantes.

#### 2.2.1.1. Protección de los derechos a la vida y la seguridad personal de la población desplazada.

A grandes rasgos, la Corte Constitucional ha ordenado la adopción de medidas dirigidas a la corrección de las falencias de los programas de protección *individual* vigentes, relacionados con problemas de desarticulación institucional, de centralización administrativa, de operatividad entre sus distintas fases y etapas, de acompañamiento a las personas y familiares beneficiarias del programa respectivo, de idoneidad de las medidas de protección dispuestas, de la ausencia de un enfoque diferencial,<sup>585</sup> entre otros. En el marco de lo anterior, la Corte le ordenó al Gobierno Nacional, diseñar para el 4 de mayo de 2009, “un instrumento técnico estándar de valoración del riesgo y de adopción de medidas de protección, que sea específico para la naturaleza de los riesgos que enfrenta la población desplazada”.<sup>586</sup>

Durante el transcurso del 2009, la Corte Constitucional recibió un informe que incorporó la matriz creada para la valoración del riesgo. Acerca de la idoneidad de este instrumento, esta Sala Especial consideró, en el auto 266 de 2009, que la matriz “si bien se encuentra adecuadamente concebida para valorar el riesgo, está diseñada para la valoración del riesgo de casos *individuales*, faltando un instrumento propio para *la valoración del riesgo de grupos, colectivos o comunidades*.” (énfasis agregado).<sup>587</sup>

En el auto 219 de 2011 esta Corte encontró que no se habían producido avances respecto a la corrección de las falencias que afectaban la ruta y el programa de protección *individual*<sup>588</sup> y, en consecuencia, ordenó que se presentara la información respectiva que permitiera evidenciar que se estaban supliendo las fallas que impedían avanzar en la superación del ECI.

En los autos 010 y 321 de 2015, esta Sala Especial recogió y sistematizó la información presentada por el Gobierno Nacional y formuló preguntas adicionales para precisar algunos aspectos que son determinantes para adelantar

---

<sup>584</sup> Corte Constitucional. Auto 008 de 2009.

<sup>585</sup> Corte Constitucional. Auto 200 de 2007. Acerca del seguimiento a este auto en materia de enfoque de género, ver el auto 098 de 2013.

<sup>586</sup> Corte Constitucional. Auto 008 de 2009.

<sup>587</sup> Corte Constitucional. Auto 266 de 2009 (M.P. Luis Ernesto Vargas).

<sup>588</sup> “Dada la persistencia de las falencias y la falta de implementación de los distintos instrumentos, es posible concluir que aún no se ha dado cabal cumplimiento a lo ordenado en el auto 200 de 2007”. Corte Constitucional. Auto 219 de 2011.

este seguimiento. A pesar de que (i) reconoce los avances alcanzados por el Gobierno con la creación de la Unidad Nacional de Protección (UNP) y con el fortalecimiento de la *ruta individual* de protección, esta Corporación (ii) previene a las autoridades sobre los errores en los que se incurre al confundir la *ruta individual* con una Política de Prevención y Protección del desplazamiento, todavía inexistente. No obstante, esta Sala (iii) valora de manera positiva la formulación y puesta en marcha de la *ruta colectiva* de protección, la cual contribuye a suplir los vacíos que deja la ausencia de una Política de Prevención y Protección; hace falta, sin embargo, fortalecerla mediante su incorporación en un decreto reglamentario.

(i) A partir del año 2011 el Gobierno Nacional realizó una serie de reformas normativas e institucionales que se manifestaron, de manera principal, en la expedición de los Decretos 3375 y 4912 del 2011 y en la creación de la Unidad Nacional de Protección (UNP), con la finalidad de mejorar la atención de las situaciones particulares de riesgo personal e individual de las personas en situación de desplazamiento, en el marco de las fallas descritas en el auto 200 de 2007.<sup>589</sup>

Acerca del actual funcionamiento del programa y de la *ruta individual* de protección, en cabeza de la UNP, los Organismos de Control han señalado la necesidad de realizar algunas acciones adicionales, en el marco de los ajustes que el Gobierno Nacional ha venido realizado al programa, para solucionar las falencias identificadas a lo largo del proceso de seguimiento, relacionadas con la falta de articulación entre las distintas entidades del nivel nacional,<sup>590</sup> y entre el nivel nacional y el territorial,<sup>591</sup> la centralización del programa<sup>592</sup>, la ausencia de un enfoque diferencial,<sup>593</sup> y la desprotección a los Jueces y Magistrados Especializados en Restitución de Tierras, entre otras.

---

<sup>589</sup> Mediante estos ajustes el Gobierno Nacional modificó, entre otros aspectos, el procedimiento para la elaboración de los estudios de nivel de riesgo, reestructurando las instancias interinstitucionales encargadas de su evaluación y, con ello, creó (i) el Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información – CTRAI (Art. 33 Decreto 4912 de 2011); (ii) el Grupo de Valoración Preliminar (Art. 34 Decreto 4912 de 2011); (iii) el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas – CERREM (Art. 36 Decreto 4912 de 2011) y, finalmente, (iv) la instancia encargada de la Adopción de Medidas de Protección. Ver. Corte Constitucional. Auto 321 de 2015.

<sup>590</sup> “Si bien existe un componente de colaboración entre la Unidad Nacional de Protección y la UARIV se evidencia que pudiese ser mejor el diálogo y la articulación entre las dos unidades”. Comisión de Seguimiento y Monitoreo de los Órganos de Control. *Segundo Informe de Seguimiento y Monitoreo de los Órganos de Control a la Ley de Víctimas 2012-2013 - Agosto De 2013*, pág. 687

<sup>591</sup> “En cuanto a la protección a líderes de restitución de tierras se observó que los municipios no están adecuadamente articulados con la Unidad Nacional de Protección (UNP) y que no existe una comunicación fluida ni un trabajo en conjunto”. Comisión de Seguimiento y Monitoreo de los Órganos de Control. *Segundo Informe de Seguimiento y Monitoreo de los Órganos de Control a la Ley de Víctimas 2012-2013 - Agosto De 2013*, pág. 686.

<sup>592</sup> “En materia de descentralización, si bien en este momento operan oficinas regionales de la UNP, aún no se logran mitigar las dificultades que existen en las regiones relacionadas con la atención adecuada y oportuna a personas que se encuentren en posible riesgo”. Procuraduría General de la Nación. *Observaciones al documento "Seguimiento a la Sentencia T - 025 de 2004 respuesta al auto del 11 de marzo de 2014"*. Mayo de 2014, pág. 13.

<sup>593</sup> “Se recomienda seguir efectuando la implementación de medidas de acuerdo con el enfoque diferencial, que a la fecha se ha venido implementando de manera progresiva y positiva en la UNP.”. Comisión de Seguimiento y Monitoreo de los Órganos de Control. *Segundo Informe de Seguimiento y Monitoreo de los Órganos de Control a la Ley de Víctimas 2012-2013 - Agosto De 2013*, pág. 689.

Sobre la desprotección a los Jueces y Magistrados de Restitución de Tierras, la Sala debe remarcar que, aun cuando estos funcionarios enfrentan riesgos extraordinarios y extremos por el ejercicio de su función, y estos riesgos y amenazas condicionan el ejercicio de la administración de justicia, junto con el buen funcionamiento de toda la política de restitución, en algunas ocasiones, (a) su nivel de riesgo es calificado como ordinario sin argumentos suficientes para sustentarlo; (b) tras haberse valorado el riesgo como elevado, deben soportar dilaciones en la materialización de sus esquemas de protección; (c) las medidas adoptadas, cuando se otorgan, resultan inadecuadas, bien sea porque son inocuas frente a su nivel de riesgo, operan en la práctica como medidas colectivas para un grupo de magistrados o jueces, o alteran por completo su forma de vida; y (d) se retiran de manera unilateral y arbitraria sus esquemas de protección, pese a que los riesgos permanecen e, incluso, se acrecientan en zonas en las que actores armados han calificado a los Jueces y Magistrados de Restitución como “objetivos militares”.<sup>594</sup> Entre tanto, las respuestas que aportan la UNP y la administración de la Rama Judicial se limitan a señalar que su presupuesto es insuficiente frente a las demandas de protección de estos funcionarios.<sup>595</sup>

(ii) Las objeciones anteriormente descritas, ciertamente, tendrán que ser resueltas por la UNP ante las entidades de control del Estado. Sin embargo, esta Sala Especial quiere llamar la atención y poner el acento sobre un aspecto que considera fundamental porque está desatendido e invisibilizado: algunas de las falencias que afectan la ruta *individual* de protección hay que rastrearlas en una serie de dificultades y problemáticas que exceden el resorte de la capacidad institucional y de las competencias de la UNP. Se trata de la ausencia manifiesta de una Política de Prevención y de Protección que logre atacar o mitigar las situaciones y los escenarios de riesgo que dan cabida, en primer lugar, a la necesidad de solicitar una medida individual de protección por parte de las personas que enfrentan una amenaza contra sus derechos a la vida y la seguridad personal. Por esta razón, se presenta un aumento incesante y vertiginoso de la demanda de solicitudes de protección individual que no puede ser satisfecha por la oferta de medidas de la UNP,<sup>596</sup> a pesar de los incrementos presupuestales que se han venido realizando.<sup>597</sup> Esta situación se ha encontrado acompañada

---

<sup>594</sup> En regiones y departamentos como Urabá, Chocó, Magdalena, Cesar, Tolima y Norte de Santander.

<sup>595</sup> Ver: Petición Especial para la Adopción de Esquemas de Seguridad a Magistrados y Jueces de Restitución de Tierras y Territorios, dirigida al Presidente de la República (Dr. Juan Manuel Santo Calderón), suscrita por 26 Jueces y Magistrados Especializados en Restitución de Tierras, Néstor Raúl Correa (Magistrado Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura) y Juan Carlos Betancur (Consultor de la Especialidad de Restitución de Tierras). Valledupar, 3 de Mayo de 2016. Oficiada a la Sala Especial de Seguimiento por la Delegada para los Derechos de la Población Desplazada de la Defensoría del Pueblo, el 16 de Mayo de 2015. En la misma dirección, consultar el portal La Silla Vacía. Los Jueces de Restitución buscan Protección. 2 de Septiembre de 2015. Disponible en: <http://lasillavacia.com/historia/los-jueces-de-restitucion-preocupados-por-su-seguridad-51343>.

<sup>596</sup> “El mayor percance que se ha presentado en la implementación de las medidas de protección aprobadas por el CERREM, se remonta a los meses de marzo, abril y mayo del año 2013, dado que, por el aumento exponencial en el número de solicitudes de protección y asignación de medidas a personas con riesgo extraordinario o extremo, los recursos asignados no fueron suficientes para cubrir la demanda del Programa”. Gobierno Nacional. Informe al auto 227 de 2014 - respuesta al traslado de los informes presentados por la Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo, agosto de 2014, pág. 16.

<sup>597</sup> “La UNP incremento en 42% el presupuesto destinado a la atención y protección de víctimas del conflicto armado interno, incluyendo líderes y reclamantes en procesos de restitución de tierras, pasando así en el año 2012 de un presupuesto de 17.056.332.691, al año 2013 a un presupuesto de 24.271.930.903”. Gobierno

de algunos retrasos en la implementación y continuidad de algunas de las medidas de protección aprobadas a los beneficiarios, como alertaron los Organismos de Control.<sup>598</sup>

Al respecto, no hay que pasar por alto que la UNP es una entidad que fue creada para atender, de manera puntual y temporal, situaciones *excepcionales* de riesgo, y no para solucionar o erradicar la problemática más profunda atinente a la permanencia de los factores de riesgo que amenazan los derechos a la vida y a la seguridad personal de las personas desplazadas. El impacto de las medidas temporales de protección que ofrece la UNP de manera individual, por lo tanto, va a seguir siendo reducido en la medida en la que no se ataquen y cancelen los factores de riesgo que provocan la necesidad de adoptar una medida semejante. A manera de ejemplo, si una vez transcurre el tiempo previsto para implementar la medida de protección, el factor de riesgo permanece, el beneficiario se verá abocado a solicitar esa medida una y otra vez.

Como se comentó, desactivar, disminuir o mitigar los factores de riesgo no es, en primera instancia, una función del programa individual de protección a cargo de la UNP. Se requiere, por el contrario, del concurso y de la coordinación de varias entidades estatales, del nivel nacional y territorial, en el marco de una Política de Prevención y Protección todavía inexistente y que excede el resorte de las capacidades y de las competencias de la UNP. Así las cosas, no hay que confundir la ausencia de una Política de Prevención y Protección *encaminada a la desactivación o mitigación del riesgo*, con los obstáculos y las limitaciones que está enfrentando la Unidad Nacional de Protección en *la adopción de medidas de protección* ante ese riesgo, así como tampoco *hay que asumir que el actual programa y la ruta individual de protección, deben suplir los vacíos y hacer las veces de una Política de Prevención y Protección*.

Esto no quiere decir, sin embargo, que la Unidad Nacional de Protección se abstenga de realizar los ajustes necesarios para superar algunas de las fallas que afectan la ruta y el programa individual de protección, identificados por los Organismos de Control<sup>599</sup> y por esta Sala Especial, en materia de la adecuación de las medidas proferidas con el enfoque de género.<sup>600</sup>

**(iii)** Esta Sala Especial considera que la UNP, con la asistencia técnica del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y junto con el Ministerio del Interior, han realizado un avance importante en el diseño de un instrumento propio para la valoración del riesgo de grupos, colectivos o

---

Nacional. Informe a las Comisiones Primeras del Congreso de la República Avances en la Ejecución de la Ley 1448 de 2011- II Semestre de 2013 Bogotá, D.C., marzo de 2014, pág. 102.

<sup>598</sup> Así ocurrió, por ejemplo, con los apoyos de reubicación y subsidios de transporte, cuya demora afectó “a miles de protegidos a nivel nacional”. Comisión de Seguimiento y Monitoreo de los Órganos de Control. Segundo Informe de Seguimiento y Monitoreo de los Órganos de Control a la Ley de Víctimas 2012-2013 - Agosto De 2013, pág. 687.

<sup>599</sup> Por ejemplo, en el ejercicio de control fiscal, la Contraloría General de la República encontró la “ausencia de control y seguimiento a los convenios interadministrativos y al cumplimiento de las condiciones de los contratos, debilidades en la proyección de ingresos y gastos y en el manejo de los bienes asignados, específicamente de los vehículos asignados a la entidad”. Contraloría General de la República. *Informe del 24 de abril del año 2015, en respuesta del auto 010 de 2015*, pág. 21.

<sup>600</sup> Ver al respecto, el auto 098 de 2013.

comunidades, y la reciente puesta en marcha de una *ruta de protección colectiva*,<sup>601</sup> cuyo marco jurídico quedó recogido en la resolución 1085 del 21 de agosto de 2015.<sup>602</sup> Al respecto, en el auto 266 del 2009, esta Sala Especial de Seguimiento ya había advertido acerca de la importancia de adoptar un instrumento no individual sino *colectivo* de valoración de riesgo y la consecuente adopción de las medidas colectivas en el marco de una ruta de protección colectiva.<sup>603</sup>

Ciertamente, en determinadas zonas del país se presentan factores de riesgo que afectan a colectivos enteros, razón por la cual es necesario acoger una perspectiva holística tanto del riesgo como de la respectiva articulación institucional que es necesario desplegar para enfrentarlo.<sup>604</sup> Lo anterior, sin olvidar que en muchos casos son las propias comunidades las que cuentan con medidas de autoprotección que deben ser fortalecidas si las autoridades consideran que con ello se contribuye a garantizar su seguridad. Sin perjuicio de que al interior de los colectivos haya algunos miembros que individualmente tienen mayor exposición al riesgo, en estos casos la ruta de protección está dirigida a mitigar las causas de riesgo colectivas y, con ello, a disminuir la exposición individual al peligro, razón por la cual su efectiva implementación contribuye a llenar el vacío que abre la ausencia de una Política de Prevención y Protección.

Con la puesta en marcha de la ruta de protección colectiva, por lo tanto, el Gobierno apuesta acertadamente por el aumento del impacto de las medidas, por una mayor y mejor articulación institucional, y por la descongestión que ha tenido lugar en el marco de la ruta individual.

Sin embargo, la adopción de la ruta colectiva todavía es reciente y aún no es posible evaluar sus resultados. Debido a la importancia que el adecuado funcionamiento de la ruta de protección colectiva representa para la protección de los derechos a la vida y seguridad personal de la población desplazada, esta Sala Especial considera que, de todas formas, es necesario otorgarle un revestimiento jurídico más sólido que aquél que pueda ofrecer una resolución, el cual debe ser garantizado mediante su incorporación en un Decreto

---

<sup>601</sup> “Teniendo en cuenta que ya se encuentra vigente la Resolución que implementa la "ruta de protección colectiva" el día 27 de agosto de 2015 el equipo de protección colectiva de la Unidad Nacional de Protección – UNP- se reunió con los líderes del Consejo Comunitario Renacer Negro, donde se acordó la realización del taller de riesgo colectivo para los días 19 y 20 de septiembre de 2015 en dicha ciudad y cual será dirigido directamente por sus miembros. Así mismo se tiene acordado con los líderes de los Consejos Comunitarios de Alto Mira y Frontera y Bajo Mira y Frontera iniciar el proceso de evaluación de riesgo colectivo el día 11 de septiembre de 2015 en la ciudad de Tumaco”. Gobierno Nacional. *Informe a la Corte Constitucional en respuesta al auto 321 de 2015*, septiembre de 2015, pág. 12.

<sup>602</sup> “Con el fin de superar la dificultad encontrada para la reforma del Decreto y con el propósito de dar un soporte legal a la ruta de protección colectiva, se decidió realizar su implementación a través de Resolución expedida por el Señor Ministro del Interior”. Gobierno Nacional. *Informe a la Corte Constitucional en respuesta al auto 321 de 2015*, septiembre de 2015, pág. 11.

<sup>603</sup> Corte Constitucional. Auto 266 de 2009.

<sup>604</sup> “Objetivo General: Responder a las necesidades de los grupos y comunidades en materia de protección colectiva a través de una ruta que permita reflejar los riesgos que vienen afectando su seguridad, para poder determinar el tipo de medidas a implementar mediante la articulación efectiva del Estado. Objetivos que se esperan cumplir. Atender el mandato de la Corte Constitucional mediante el Auto 266 de 2009”. Ministerio del Interior. *Informe de respuesta a las ordenes décimo tercera y décimo séptima Auto 073 de 2014*, presentado el 02 de mayo de 2014, pág. 7.



reglamentario, tal como lo había anunciado el Gobierno Nacional en anteriores ocasiones.<sup>605</sup> Así no sólo se dota a la ruta de protección colectiva de una mayor estabilidad, se le otorga más fuerza para articular la respectiva respuesta interinstitucional que es necesario movilizar en clave de protección, sino que se aseguran y garantizan los recursos que sean necesarios para su implementación.

A pesar de estos avances en materia de complementación de la ruta individual con la colectiva, esta Sala observa con preocupación que todavía hace falta una Política de Prevención y Protección que permita reducir la demanda de las medidas protección y que respalde el carácter *excepcional* de su adopción, desactivando o mitigando los riesgos que dan lugar a su solicitud, tal como se expondrá a continuación. Esta Sala Especial advierte que el éxito de la Política de Prevención y Protección debe verse reflejado en una disminución tanto de las solicitudes como de la adopción de medidas de protección en el marco del programa que encabeza la UNP.

### 2.2.1.2. Prevención del desplazamiento

A pesar de haberle ordenado al Gobierno Nacional, en el auto 008 de 2009, la *complementación e integración* de la Política de Prevención y Protección, la cual debía, entre otras cosas, complementarse y retroalimentarse con el programa de protección individual a favor de los líderes y personas desplazadas,<sup>606</sup> esta Sala Especial encontró en el 2011 que “la mayor parte de las actividades presentadas como resultados concretos y avances significativos, corresponden en realidad a actividades preparatorias para poner efectivamente en marcha la Política Pública de Prevención y Protección”.<sup>607</sup>

En los sucesivos informes presentados a la Sala Especial de Seguimiento, recogidos y analizados en los autos 10 y 321 del 2015, el Gobierno Nacional explicó que aún no se ha implementado la Política de Prevención y Protección. En el documento más reciente sostuvo que ya se encuentra elaborado el proyecto de Decreto reglamentario que recoge la política y que culminó con ello

---

<sup>605</sup> “Si bien en diciembre de 2014 se presentó el proyecto de Decreto modificatorio a la Oficina Jurídica del Ministerio del Interior, en las respectivas consultas realizadas se generaron nuevas observaciones que a la fecha no han permitido definir la modificación al Decreto mencionado (4912) ya que no solamente se debe conciliar la modificación del Decreto dentro del sector Interior sino también con las otras entidades que deben aprobar la mencionada modificación”. Gobierno Nacional. *Informe a la Corte Constitucional en respuesta al auto 321 de 2015*, septiembre de 2015, pág. 11.

<sup>606</sup> Este sistema de prevención y protección debía “(i) funcionar en el marco de una política pública de prevención de violaciones de Derechos Humanos, (ii) contar con recursos adecuados que no dependan exclusivamente de la cooperación internacional; (iii) permitir un seguimiento permanente de la dinámica del desplazamiento, de la evolución del conflicto armado y de otros factores de alteración del orden público y de seguridad ciudadana que incidan en el desplazamiento forzado; (iv) superar el análisis puramente coyuntural activado por los informes de riesgo presentados por la Defensoría del Pueblo; (v) establecer mecanismos y protocolos técnicos para desvirtuar objetivamente los informes de riesgo; (vi) permitir mantener por un tiempo prudencial las medidas de protección a bienes y personas, así no se declare la alerta temprana; (vii) contar con un sistema de información adecuado para valorar los riesgos, que tenga en cuenta otros sistemas de seguimiento existentes sobre la evolución del conflicto armado y el orden público y sobre violaciones de Derechos Humanos, de tal manera que sea posible establecer mecanismos adicionales para la prevención del desplazamiento; (viii) facilitar la implementación de planes de contingencia cuando el riesgo esté relacionado con operaciones legítimas del Estado para el mantenimiento del orden público; (ix) retroalimentar el sistema de protección individual a líderes y personas desplazadas a cargo del Ministerio del Interior y de Justicia; y (x) dar una respuesta estatal oportuna, coordinada y efectiva ante los informes de riesgo señalados por la Defensoría del Pueblo y ante las declaratorias de alerta temprana que emita el CIAT”. Corte Constitucional. Auto 008 de 2009.

<sup>607</sup> Corte Constitucional. Auto 219 de 2011.

su proceso de formulación.<sup>608</sup> El Gobierno explicó, de manera adicional, las actividades que ha realizado y adelantado, en el marco de la estructura y la oferta institucional existentes, y así concluyó que: “los mecanismos e instancias para la prevención de las violaciones a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad personal ya se encuentran en implementación y ya se evidencian sus resultados”.<sup>609</sup>

(i) A pesar de que el Gobierno Nacional parece haber cumplido con varias de las metas que estableció a corto, mediano y largo plazo en informes anteriores, (ii) la respuesta estatal todavía no permite subsanar las situaciones de riesgo que se están presentando en amplias regiones del país. Lo anterior, como resultado de los rezagos que persisten en la ejecución de los Planes Integrales de Prevención y Protección, así como en su articulación con los planes de desarrollo municipal y departamental, que se acentúan en aquellas entidades territoriales débiles en materia administrativa, presupuestal e institucional.

(i) El Gobierno Nacional reportó avances en la realización de las actuaciones que, en el 2011, esta Sala Especial consideró que se encontraban aún en la fase preparatoria para poner en marcha la Política Pública de Prevención y Protección.<sup>610</sup> Al respecto, el Gobierno Nacional ha realizado actuaciones dirigidas a: (a) la cofinanciación de algunas iniciativas territoriales que “contribuyan al mejoramiento de condiciones para el libre ejercicio de los derechos a la vida, a la libertad, a la integridad y a la seguridad personal”;<sup>611</sup> (b) al fortalecimiento del Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas (CIAT), en relación con la valoración objetiva del riesgo, de una parte y, de la otra, con los procedimientos técnicos que buscan el fortalecimiento y el seguimiento a las recomendaciones de los informes de riesgo, que emite el Ministerio del Interior;<sup>612</sup> (c) al asesoramiento de las entidades territoriales en la formulación e implementación de los Planes Integrales de Prevención y Protección, los cuales están concebidos para “para enfrentar los factores de riesgo, eliminar las amenazas o disminuir su impacto en la comunidad”,<sup>613</sup> y (d) al fortalecimiento de los espacios de diálogo interinstitucional, esto es, los subcomités departamentales de prevención, protección y garantías de no repetición, toda

---

<sup>608</sup> “Con la finalización de la formulación inicia el proceso de adopción jurídica de la política de prevención. Para el segundo semestre de la presente vigencia, de acuerdo a lo establecido en las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2108, la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, seguirá liderando la adopción, el impulso y posteriormente la implementación de la política de prevención de acuerdo con los programas incorporados en la política. Gobierno Nacional. *Informe a la Corte Constitucional en respuesta al auto 321 de 2015*, septiembre de 2015, pág. 13.

<sup>609</sup> Gobierno Nacional. *Informe a la Corte Constitucional en respuesta al auto 321 de 2015*, septiembre de 2015, pág. 14.

<sup>610</sup> “El Gobierno hace “referencias generales a las medidas de prevención contempladas en el Decreto 250 de 2005, a los esfuerzos por consolidar el Sistema de Alertas Tempranas y el Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas, y la definición de metas puntuales a corto, mediano y largo plazo, tales como: (a) la Incorporación de la política de prevención y protección del desplazamiento forzado en 12 Planes Integrales Únicos Departamentales; (b) el fortalecimiento de 12 Mesas departamentales de Prevención y Protección y/o Comités de Atención Integral de Población Desplazada en prevención del desplazamiento forzado; (c) la asesoría técnica para la formulación de 32 Planes Departamentales o subregionales de prevención y protección de Derechos Humanos en el marco del desplazamiento forzado; y (d) la asesoría técnica para la formulación de 70 planes de contingencia para la atención de desplazamientos masivos”. Corte Constitucional. Auto 219 de 2011.

<sup>611</sup> Gobierno de Colombia, *ibid*, *Respuesta al Auto 010 de 2015*, febrero de 2015, pág. 106

<sup>612</sup> Gobierno de Colombia, *ibid*, *Respuesta al Auto 010 de 2015*, febrero de 2015, pág. 97.

<sup>613</sup> Gobierno Nacional. *Informe a la Corte Constitucional en respuesta al auto 321 de 2015*, septiembre de 2015, pág. 13.

vez que se trata “de espacios dispuestos para la identificación de factores de riesgo, así como para el diseño, implementación y seguimiento de estrategias y planes en materia de prevención y protección”.<sup>614</sup> Y explica, entre otras actuaciones relevantes que ha realizado, (e) la incorporación de las alertas y las recomendaciones emitidas por el CIAT en los Planes Integrales de Prevención y Protección en algunas entidades territoriales del país.<sup>615</sup>

A primera vista, parecería que el Gobierno cumplió con varias de las metas que estableció a corto, mediano y largo plazo en informes anteriores. Esta Sala Especial, no obstante, quiere llamar nuevamente la atención sobre un aspecto que queda en la sombra de esta respuesta estatal: la sola realización de estas actuaciones de planeación, fortalecimiento y acompañamiento constituye una respuesta *formal y nominal* que no es conducente ni idónea para la desactivación o mitigación de los factores de riesgo, ni para la prevención de las violaciones a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad personal de las personas desplazadas.

(ii) Como se recogió en el auto 321 de 2015, los Organismos de Control ya advirtieron acerca de los rezagos que persisten a nivel territorial en la formulación y, de manera particular, en la implementación de los Planes Integrales de Prevención y Protección, así como en su articulación con los planes de desarrollo municipal y departamental.<sup>616</sup> Incluso en los casos en los que se han adoptado “formalmente planes de prevención y protección en diversas zonas del país, y siendo evidente el apoyo y asistencia técnica ofrecida por el Ministerio del Interior, existe una falta de ejecución de estos programas en el plano material, debido a la falta de recursos esgrimidos por los representantes de las entidades territoriales, y que a su vez se traduce en la incapacidad de llevar a cabo la ejecución de los planes”.<sup>617</sup> Y agregaron que si bien el Ministerio del Interior y la UARIV, realizaron una metodología de

---

<sup>614</sup> “Todos los departamentos del país, cuentan con un asesor del Grupo Gestión preventiva de Riesgo, que realiza de manera permanente acompañamiento y asesoría a las entidades territoriales para el cumplimiento de las obligaciones del estado en materia de prevención. Para impulsar el seguimiento e implementación de dichos instrumentos de planeación, durante el 2015 los asesores han fortalecido a los Subcomités de Prevención Protección y Garantías de no Repetición de tal forma que en su Plan Operativo Anual garanticen la inclusión de acciones orientadas al seguimiento e impulso a la implementación de los Planes Integrales de Prevención y Protección, a la fecha se cuenta con 24 Planes de Trabajo aprobados”. Gobierno Nacional. *Informe a la Corte Constitucional en respuesta al auto 321 de 2015*, septiembre de 2015, pág. 47.

<sup>615</sup> “1. Arauca: Saravena, Arauca, 2. Bolívar: Arenal, Norosí y Tiquisio, 3. Cauca: Inzá, 4. Chocó: Alto Medio y Bajo Baudó, 5. Guaviare: San José de Guaviare, 6. Meta: Mapiripán y Puerto Concordia, 7. Norte de Santander: Cúcuta, Villa del Rosario, Los Patios y El Zulia, 8. Nariño: Tumaco, Francisco Pizarro y Mosquera, 9. San Andrés, 10. Valle del Cauca: Cali, Buenaventura 11. Vichada: Cumaribo”. Gobierno Nacional. *Informe a la Corte Constitucional en respuesta al auto 321 de 2015*, septiembre de 2015, pág. 15.

<sup>616</sup> Contraloría General de la República. *Traslado del informe del Gobierno Nacional respecto al avance en la política de prevención y protección al desplazamiento en el marco del seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 y a los autos 200 de 2007, 008 de 2009 y 219 de 2011, con ocasión del Auto 010 de 2015*, presentado el 24 de abril de 2015, pág. 7.

<sup>617</sup> Procuraduría General de la Nación. *Observaciones al "Informe del Gobierno Nacional en respuesta al Auto 010 De 2015. Resultados alcanzados en la política de prevención y protección"*, presentado el 18 de marzo de 2015, pág. 3. Esta situación es reiterada por la Defensoría del Pueblo: “Si bien los planes están ceñidos a los marcos metodológicos diseñados por la UARIV, y cuentan con un procedimiento estandarizado para atender los diversos asuntos humanitarios, al mismo tiempo que fueron formulados de acuerdo con los plazos previstos por la Ley. A pesar de ello, las Alcaldías aún no presentan informes de implementación en cada uno de los componentes con el fin de conocer los avances y las dificultades, puesto que, como quedó señalado, carecen del margen de maniobra presupuestal y de participación suficiente para su construcción”. Defensoría del Pueblo. *Respuesta al auto 045 de 2015*, 30 de marzo de 2015, pág. 17.

capacitación a las entidades territoriales para la formulaciones de distintos planes territoriales, entre ellos, los Planes Integrales de Prevención, “dicho esfuerzo no se ve reflejado en unos planes idóneos, que reflejen la continuidad en la asistencia y acompañamiento por parte del nivel nacional a los entes territoriales, de tal manera que se puedan evidenciar resultados tangibles en su implementación”.<sup>618</sup>

Al ser interrogado por las actuaciones adelantadas para superar estas falencias, el Gobierno Nacional no ofreció una respuesta que permita entrever que se están adoptando mecanismos para su superación. Lo anterior se puede ejemplificar con (a) la ausencia de resultados en materia de fortalecimiento de la capacidad institucional de las entidades territoriales, como señala la Defensoría del Pueblo, de una parte y, de la otra, con (b) la incorporación de las alertas y las recomendaciones emitidas por el CIAT en los Planes Integrales de Prevención y Protección, en algunas entidades territoriales del país. Como resultado de lo anterior, la respuesta estatal (c) no permite subsanar las situaciones de riesgo en amplias regiones del país, las cuales (d) afectan de manera más fuerte a aquellas poblaciones que se encuentran en entidades territoriales débiles en materia administrativa, presupuestal e institucional y que, en consecuencia, no pueden ofrecer una respuesta tangible a las necesidades ciudadanas en términos de prevención y protección.

(a) La Defensoría del Pueblo fue enfática en sostener que el Gobierno Nacional sólo informó “sobre las acciones adelantadas, pero queda pendiente la valoración del impacto y los resultados en términos de la resolución de los problemas de diseño y desempeño de los Gobiernos locales para la gestión de las políticas en prevención y protección en sus territorios”.<sup>619</sup> No obstante, al analizar los instrumentos de prevención y protección a nivel local, que ciertamente se han formulado en un porcentaje amplio de las entidades territoriales en las cuales se emitieron los informes de riesgo,<sup>620</sup> la Defensoría encontró que persisten los problemas de diseño y de gestión institucional, que dificultan una materialización de los instrumentos de prevención y protección.<sup>621</sup> Lo anterior se manifiesta en la información que reportan las autoridades territoriales, las cuales, al no contar con mecanismos para el

---

<sup>618</sup>PNG, *ibid*, Observaciones, marzo de 2015, pág. 4

<sup>619</sup> Defensoría del Pueblo. *Observaciones al informe de respuesta al auto 321 de 2015*, octubre de 2015, pág. 31.

<sup>620</sup> “El 91%, es decir, 71 municipios advertidos por el SAT tienen algún tipo de instrumento de prevención como son: Plan de Acción Territorial, Plan de Prevención o Plan de Contingencia”. Defensoría del Pueblo. *Observaciones al informe de respuesta al auto 321 de 2015*, octubre de 2015, pág. 8.

<sup>621</sup> “Los Planes Integrales de Prevención y Protección (PIPP) analizados, cuentan en su mayoría con los protocolos de actuación sobre los riesgos identificados. Sin embargo, no definen los recursos presupuestales necesarios para el desarrollo de las medidas de mitigación y atención a riesgos, está situación una vez más, dificulta la posibilidad de llevar a cabo ejercicios de valoración más completos que permitan medir la capacidad de la gestión institucional. Adicionalmente se identificó que los recursos necesarios (talento humano, recursos logísticos y financieros) para la implementación de la política de prevención y protección no se diferencian de las fuentes de financiación asociadas a otros componentes de política social. La definición de los presupuestos asignados para la aplicación de los planes registran vacíos, la no diferenciación de las vigencias de donde provienen los recursos. Cuando se trata de responsabilidades compartidas entre varias entidades no se diferencia cuál es el compromiso presupuestal de cada una. Se hace mención de recursos provenientes de regalías sin contar con proyectos que sustenten la misma. Se hace mención de recursos de cooperación internacional que pueden cambiar en cualquier momento dependiendo del donante del que se deriven”. Defensoría del Pueblo. *Observaciones al informe de respuesta al auto 321 de 2015*, octubre de 2015, pág. 9.

procesamiento de información que permita exponer las acciones implementadas y los impactos obtenidos, no llevan registros de acciones excepcionales ante situaciones de emergencia (salvo la entrega de la ayuda humanitaria).<sup>622</sup> Por el contrario, limitan la información a las ejecuciones presupuestales y de gestión institucional ordinarias que no reflejan una respuesta articulada en clave de prevención y protección.<sup>623</sup>

(b) En lo concerniente a la incorporación de las alertas y recomendaciones emitidas por el CIAT en los Planes Integrales de Prevención y Protección locales, el Gobierno describió una serie de acciones desarticuladas emprendidas por distintas entidades territoriales, en el marco de varios componentes de la política pública que van desde la formulación, el diseño y la actualización de los Planes de Atención Integral (PATs), pasando por la entrega de la ayuda humanitaria, hasta la reparación colectiva.<sup>624</sup> En materia estricta de prevención y protección, esta Sala Especial reitera una conclusión a la que llegó en el 2011, de acuerdo con la cual, la actuación del Gobierno en el marco de estas recomendaciones no puede distinguirse de las actividades que realiza la Fuerza Pública de ordinario.<sup>625</sup> Para ilustrar esta situación, basta con señalar que el Gobierno Nacional expuso, como parte de las acciones que ha venido realizando en el Departamento del Cauca, en el marco de la incorporación del Informe de Riesgo IR 004-14 (para Inza) en el Plan Integral de Prevención y Protección del Departamento, la realización de las siguientes actividades: “se vienen adelantando puestos de control y retenes móviles en las vías de acceso a la cabecera municipal, evitando la accidentalidad, muertes y lesiones en accidentes de tránsito por el sobre cupo en los vehículos de transporte público”.<sup>626</sup>

Al respecto, la Defensoría del Pueblo indicó que, a pesar del número elevado de Planes de Prevención y Protección que incorporaron los escenarios de riesgo del SAT relacionando los factores de amenazas y vulnerabilidad de las comunidades (92% de los instrumentos de prevención analizados), la mayoría de esos instrumentos direccionaron su respuesta a jornadas de capacitación de medidas de auto protección de seguridad personal, lo que pone en evidencia, a juicio de este organismo de control, que la respuesta institucional se restringe a

---

<sup>622</sup> “Aproximadamente en el 70% de los instrumentos de prevención valorados (Plan de Acción Territorial, Plan de Prevención o Plan de Contingencia), se registra un diagnóstico adecuado de la situación de riesgo y amenaza, sin embargo, no cuentan con metas e indicadores que permitan valorar el cumplimiento de las actividades y procesos en materia de prevención y protección de las comunidades afectadas. Defensoría del Pueblo. *Observaciones al informe de respuesta al auto 321 de 2015*, octubre de 2015, pág. 6

<sup>623</sup> Gobierno Nacional. *Informe a la Corte Constitucional en respuesta al auto 321 de 2015*, septiembre de 2015, págs 16-39.

<sup>624</sup> Gobierno Nacional. *Informe a la Corte Constitucional en respuesta al auto 321 de 2015*, septiembre de 2015, págs 16-39.

<sup>625</sup> “El informe menciona la lista de planes y programas que integran la respuesta del Gobierno Nacional en materia de prevención, sin que sea posible identificar la articulación entre ellos o su efectividad en materia de protección de Derechos Humanos y de prevención de graves violaciones de Derechos Humanos // En las Mesas de Prevención y en los Consejos Municipales y Distritales de Atención Integral a la Población Desplazada - no se reflejan avances en cuanto a políticas claramente definidas en torno a acciones preventivas frente al desplazamiento, más allá de la mera implementación de medidas de seguridad a través de la Fuerza Pública // No hay claridad en los procedimientos que debe agotar la población para que las autoridades locales y nacionales pongan en marcha planes de contingencia para hacer frente a las acciones de los actores armados irregulares y evitar el desplazamiento.” Corte Constitucional. Auto 219 de 2011.

<sup>626</sup> Gobierno Nacional. *Informe a la Corte Constitucional en respuesta al auto 321 de 2015*, septiembre de 2015, pág. 22.

la aplicación de medidas y acciones de naturaleza ordinaria, desconociendo el carácter excepcional que sugiere una situación de amenaza y de riesgo. Y concluyó que: “las autoridades concernidas en las recomendaciones de los documentos de advertencia reconocen los escenarios de riesgo advertidos por el SAT, pero no han adoptado medidas de carácter excepcional de mediano y largo plazo promovidas, financiadas, fortalecidas y sostenidas en el tiempo con recursos de las administraciones territoriales y en concurrencia, con las entidades de nivel departamental y nacional”.<sup>627</sup>

(c) Al carecer de mecanismos adecuados y oportunos de reacción frente a las situaciones de riesgo, la labor institucional gravita sobre “los ejercicios de planeación anual y de focalización de actividades, sin que se tengan en cuenta los documentos de advertencia de la Defensoría del Pueblo”.<sup>628</sup> Lo anterior, como han reiterado todos los Organismos de Control, debido la debilidad institucional, administrativa y, sobre todo, presupuestal, de algunas entidades territoriales “para aplicar las recomendaciones del SAT, adicionalmente no se cuenta con el apoyo del nivel nacional”.<sup>629</sup>

Así las cosas, al examinar si las líneas de la política nacional en prevención-protección, articuladas con los programas locales mediante la formulación y adopción de los planes territoriales (PAT,s y Planes Integrales de Prevención y Protección), permiten subsanar las situaciones de riesgo, la Defensoría del Pueblo concluyó lo siguiente: “no se observan medidas para mitigar y subsanar las causas de fondo, lo cual explica por qué existen indicadores de riesgo de victimización sostenidos en el tiempo (de hasta cuatro años) // Las políticas deben ser cursos de acción para subsanar o anticiparse a situaciones que generan el riesgo a que se vulneran los derechos a la vida, libertad e integridad y no sólo un conjunto de medidas para responder ante coyunturas”.<sup>630</sup>

(d) En los 10 municipios más expulsores en 2014 y en lo que ha corrido del 2015,<sup>631</sup> a pesar de la formulación de los Planes Integrales de Prevención y Protección, el Gobierno reconoce la incapacidad de las autoridades locales para articularse y así realizar acciones de prevención y, en consecuencia, se ven abocadas a canalizar la respuesta institucional únicamente *ex-post* mediante la atención de las emergencias humanitarias (i.e. Buenaventura, Medellín, Cali).<sup>632</sup> En algunas de estas entidades, la ausencia de medidas de prevención y protección responde a la debilidad presupuestal y falta de capacidad

---

<sup>627</sup> Defensoría del Pueblo. *Observaciones al informe de respuesta al auto 321 de 2015*, octubre de 2015, pág. 7

<sup>628</sup> Defensoría del Pueblo. *Observaciones al informe de respuesta al auto 321 de 2015*, octubre de 2015, pág. 6

<sup>629</sup> Defensoría del Pueblo. *Observaciones al informe de respuesta al auto 321 de 2015*, octubre de 2015, pág. 6.

<sup>630</sup> Defensoría del Pueblo. *Observaciones al informe de respuesta al auto 321 de 2015*, octubre de 2015, pág. 33.

<sup>631</sup> Buenaventura, San Andrés de Tumaco, Medellín, Alto Baudó, Cali, Guapi, San Vicente del Caguán, El Tambo, Puerto Libertador, Quibdó. Gobierno de Colombia, *ibid*, *Respuesta al Auto 010 de 2015*, febrero de 2015, págs. 68 y 69.

<sup>632</sup> “Una dificultad especial (en Buenaventura) tiene que ver con el desarrollo de acciones de prevención temprana. A las instituciones les cuesta dedicar esfuerzos a acciones que no están dirigidas a la atención de emergencias humanitarias // Las acciones que se emprenden (Medellín) obedecen principalmente a la atención de la emergencias, en cuanto a la prevención, aun es un territorio poco explorado y las instituciones no están preparadas para la toma de acciones con las realidades de la ciudad”. Gobierno Nacional. *Informe a la Corte Constitucional en respuesta al auto 321 de 2015*, septiembre de 2015, pág. 66.

administrativa y técnica para la implementación de los proyectos, los planes y las acciones, en respuesta a las alertas y recomendaciones que provienen del Ministerio del Interior, encaminadas a la prevención y atención a las diferentes situaciones de riesgo que son de su conocimiento (i.e. Puerto Libertador, Quibdó, Alto Baudó, Tumaco, Guapi, el Tambo).<sup>633</sup>

Varias de estas entidades territoriales se caracterizan por padecer serias limitaciones en materia de presencia estatal y por autoridades locales sumamente débiles.<sup>634</sup> La misma situación ocurre con otros municipios en los que se han venido presentando *crisis recurrentes* desde el 2013 que han sido alertados por el SAT.<sup>635</sup> Estas crisis se presentan en entidades territoriales, zonas o regiones caracterizadas por enfrentar serias dificultades de acceso, falta de servicios públicos, vías, espacios públicos, y en ellas permanecen, de manera constante y previsible, los factores que ponen en riesgo los derechos a la vida e integridad personal de las personas, y que fuerzan a las personas y comunidades a desplazarse.<sup>636</sup>

Ante estas situaciones localizadas, puntuales, identificadas y manifiestas de debilidad institucional a nivel local, esta Sala Especial concurre con la Defensoría del Pueblo acerca de las serias limitaciones de las actuales líneas de protección, las cuales están dirigida a la asistencia para la formulación de planes e instrumentos de protección, a la emisión de alertas y de recomendaciones que se quedan en el papel, y a las convocatorias para participar en programas de cofinanciación, en el momento de enfrentar tales situaciones.<sup>637</sup> Esta Corporación, por lo tanto, también llama la atención sobre la necesidad de priorizar estos casos en materia de “fortalecimiento institucional y en la aplicación de los principios de subsidiariedad y complementariedad, cuya activación no debería quedar supeditada a los resultados de las priorizaciones y las convocatorias que cada vigencia fiscal fija el Gobierno”.<sup>638</sup>

Pero esta Sala Especial precisa que, al tratarse de municipios con tales restricciones en materia de presencia estatal, cuyo fortalecimiento implica la realización de actuaciones en el mediano y largo plazo, se hace necesario avanzar de inmediato en formas alternativas de actuación en los mismos, de

---

<sup>633</sup> Gobierno Nacional. *Informe a la Corte Constitucional en respuesta al auto 321 de 2015*, septiembre de 2015, págs. 65-66.

<sup>634</sup> Gobierno Nacional. *Informe a la Corte Constitucional en respuesta al auto 321 de 2015*, septiembre de 2015, págs. 65-66.

<sup>635</sup> Carmen del Darién, Riosucio, Alto, Medio y Bajo Baudó (Chocó), Buenaventura (Valle del Cauca), Tame (Arauca), Mapiripán y Puerto Concordia (Meta), San José del Guaviare (Guaviare), Tierralta (Córdoba), San Pablo, Santa Rosa del Sur y Simití (Bolívar), Cumaribo (Vichada), Barbacoas, Roberto Payán, Magüi Payán (Nariño), Jambaló, Toribio, Silvia, Caldon (Cauca), el Bagre, Zaragoza y Cáceres (Antioquia). Defensoría del Pueblo. *Observaciones al informe de respuesta al auto 321 de 2015*, octubre de 2015, págs. 15-25

<sup>636</sup> Tales como situaciones de confinamiento y restricciones a la libre movilidad, presencia de MUSE y MAP, homicidios, amenazas, atentados, hostigamientos, secuestros, extorciones, tortura, desapariciones forzadas, violencia sexual y basada en el género, reclutamiento de menores. Defensoría del Pueblo. *Observaciones al informe de respuesta al auto 321 de 2015*, octubre de 2015, págs. 15-25.

<sup>637</sup> “La coordinación frente a un campo de intervención institucional complejo como la prevención y protección de derechos de comunidades en riesgo de desplazamiento no sólo tiene que ver con la aplicación por varios entidades de asesorías sobre cómo diseñar o aplicar protocolos e instrumentos de planeación o como vincularse –mediante cofinanciación– a programas nacionales”. Defensoría del Pueblo. *Observaciones al informe de respuesta al auto 321 de 2015*, octubre de 2015, pág. 32.

<sup>638</sup> Defensoría del Pueblo. *Observaciones al informe de respuesta al auto 321 de 2015*, octubre de 2015, pág. 32.

forma tal que se logre desplegar una respuesta tangible ante la demanda ciudadana de prevención y protección. Tal acción decidida debe reconocer y tomar como punto de partida que en estas entidades no se cumple con los presupuestos de normalidad para realizar una gestión en el marco de los esquemas ordinarios de planeación, gestión y articulación que contemplan los PIPP y los PAT. Los Organismos de Control han llamado suficientemente la atención acerca de la falta de aplicación de estos instrumentos y de las medidas y recomendaciones que provienen del nivel nacional, debido a la permanente debilidad institucional, administrativa, de diseño y de gestión y, sobre todo, presupuestal, de algunas de estas entidades territoriales. Tal situación debe ser tenida en cuenta para aplicar el principio de *subsidiariedad*.

*Evaluación de la superación del ECI y del nivel de cumplimiento a la orden de suplir los vacíos protuberantes que afectan al componente de prevención y protección. Persistencia de la intervención del juez constitucional y medidas a adoptar*

A lo largo del proceso de seguimiento, la Corte Constitucional le ordenó al Gobierno Nacional suplir los vacíos protuberantes que afectaban al componente de prevención y protección. Para ello las autoridades debían corregir las falencias que afectaban la ruta y el programa de protección *individual*,<sup>639</sup> diseñar y poner en marcha un instrumento técnico estándar de valoración del riesgo y de adopción de medidas de protección *colectivas*,<sup>640</sup> y “desarrollar un sistema o una política nacional de prevención del desplazamiento propiamente dicho”.<sup>641</sup> A su vez, la política nacional de prevención debía articularse con las rutas de protección.<sup>642</sup>

Como se recogió en las páginas anteriores, en respuesta a esta orden, el Gobierno Nacional fortaleció la ruta de protección individual mediante la creación de la Unidad Nacional de Protección. A su vez, realizó ajustes normativos e institucionales con la finalidad de mejorar la respuesta frente a las situaciones particulares de riesgo *personal e individual* de las personas en situación de desplazamiento, en el marco de las fallas descritas en el auto 200 de 2007. Por otra parte, en respuesta al auto 321 de 2015, el Gobierno informó que empezó a poner en marcha la *ruta de protección colectiva*, cuyo marco jurídico quedó recogido en la Resolución 1085 del 21 de agosto de 2015. No obstante, las autoridades todavía no han implementado la Política de Prevención y Protección propiamente dicha. En el documento más reciente, el Gobierno sostuvo que ya se encuentra elaborado el proyecto de Decreto reglamentario que recoge la política y que culminó con ello su proceso de formulación.

A partir de estas actuaciones, se solicitó a esta Sala Especial “que declare formalmente que el Gobierno Nacional superó las falencias por las cuales se declaró el Estado de Cosas Inconstitucional en este componente y que ha demostrado que un alto porcentaje de personas gozan de los derechos a la vida,

---

<sup>639</sup> Corte Constitucional. Autos 200 de 2007 y 098 de 2013.

<sup>640</sup> Corte Constitucional. Auto 266 de 2009.

<sup>641</sup> Corte Constitucional. Auto 008 de 2009.

<sup>642</sup> Corte Constitucional. Auto 008 de 2009.



integridad, libertad y seguridad personal; [SIC] se superará el Estado de Cosas Inconstitucional en este componente cuando una medición comparable evidencie los avances en la garantía de dichos derechos”.<sup>643</sup> En materia de prevención, por su parte, se elevó la siguiente solicitud: “el Gobierno Nacional solicita a la Corte Constitucional que declare formalmente que se ha avanzado en la superación de las falencias por las cuales se declaró el Estado de Cosas Inconstitucional en este componente y que ha demostrado que un alto porcentaje de personas acceden a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad personal; se superará el Estado de Cosas Inconstitucional en este componente cuando una medición comparable evidencie los avances en la garantía de dichos derechos”.<sup>644</sup>

### *Evaluación de la superación del ECI en materia de prevención y protección*

Esta Sala Especial suscribe la solicitud elevada por el Gobierno Nacional. En efecto, la superación del ECI implica una medición comparable que evidencie los avances en la garantía de los derechos a la vida, la libertad y la integridad personal de las personas desplazadas por la violencia. De acuerdo con lo definido en la **Parte General** de este pronunciamiento, el umbral para entender por superado el ECI en relación con este componente deberá medirse a través de registros administrativos y compararse, en principio, con las tasas regionales del resto de la población colombiana. Así, atendiendo a que la obligación de garantizar estos derechos es de medio y no de resultado, como se explicó en la **Parte General** de este pronunciamiento, el umbral para entender por superado el ECI debe medir y comparar que “la protección a los desplazados internos *no debe ser menos eficaz* que la que se brinda a las poblaciones o las partes del país que no se han visto afectadas por el desplazamiento”.<sup>645</sup>

No obstante, teniendo en cuenta que en la actualidad no se cuenta con los indicadores ni con las fuentes de información para hacer un ejercicio semejante, y considerando que las mediciones que realizan las autoridades en la materia, tanto a nivel general como en el caso de la política pública del desplazamiento forzado en particular, apuntan al *resultado* para evaluar los avances, retrocesos y rezagos alcanzados, es preciso adoptar un parámetro **provisional** entre tanto no se cuente con la información que permita hacer una evaluación en los términos recién descritos.

Así las cosas, el umbral para entender superado el ECI en relación con los derechos a la vida, la libertad y la integridad personal es el siguiente: las tasas de homicidios por cien mil habitantes, de delitos contra la libertad y la integridad personal de la población desplazada, deben ser iguales a las tasas para la población residente donde ocurrió la infracción. Para estos umbrales de superación del ECI, la comparación se debe realizar en principio con el

---

<sup>643</sup> Gobierno Nacional. Informe al Auto 298 de 2015. Agosto de 2015. Pág. 30.

<sup>644</sup> Gobierno Nacional. Op.cit. Pág. 34.

<sup>645</sup> Ibidem.

promedio regional. Si este promedio es superior al nacional es necesario adoptar este último.<sup>646</sup>

El Gobierno Nacional solicita que se declare que un alto porcentaje de personas goza de los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad personal, y sustenta tal postura en los resultados que arrojaron las últimas evaluaciones en la materia: el 91.8% de las personas no ha vuelto a ser víctima de desplazamiento forzado, el 80% de ningún otro hecho victimizante y el 76% de ningún hecho victimizante. En relación con el derecho a la vida: “el 98,9% de las personas preservan la vida, es decir, no fueron víctimas del delito de homicidio después del desplazamiento”. Respecto del derecho a la libertad: “el 94,8% de las personas incluidas en el Registro Único de Víctimas (RUV) no ha sufrido privación de su libertad después del desplazamiento, es decir, que dichas víctimas no han sufrido privación de su libertad o no han sido víctimas de secuestro, reclutamiento de NNA, desaparición forzosa o confinamiento”. En materia del derecho a la integridad: “el 98,1% de las personas no ha sido víctima de acciones que atenten contra su integridad personal después del desplazamiento (tortura, explosión de minas antipersonal o violencia sexual)”. Y en relación con la seguridad personal, el 2.7% de la población desplazada ha solicitado medidas de protección ante riesgos extraordinarios o extremos, y dentro de esta población, el 68% las ha obtenido y no ha vuelto a ser objeto de nuevos hechos de victimización.<sup>647</sup>

Por su parte, conforme a registros administrativos, y respecto del *derecho a la protección*, el Gobierno Nacional afirma que: “el 50,27% de las víctimas de desplazamiento forzado incluidas en el RUV, reclamantes en procesos de restitución de tierras que solicitaron medidas de protección, cuentan con ellas; el 90,64% de las víctimas de desplazamiento forzado incluidas en el RUV han solicitado valoración del nivel de riesgo; y el 100% de las víctimas de desplazamiento forzado incluidas en el RUV a las cuales se les ha valorado su nivel de riesgo como extremo o extraordinario, tienen medidas de protección implementadas por la UNP.”<sup>648</sup>

Frente a estas cifras, tanto la CSPPDF como el ACNUR han presentado importantes reparos. En primer lugar, consideran que no es posible medir buena parte de las variables desagregadas del componente a través de encuestas, toda vez que estas deberían ser medidas a través de registros administrativos.

En segundo lugar, y específicamente para la variable relacionada con protección, encuentran inconsistencias en el hecho de que cerca del 90.6% de

---

<sup>646</sup>CSPPDF. *Comentarios sobre la propuesta del Gobierno en materia del Estado de Cosas Inconstitucional – ECI y criterios para una eventual declaratoria de superación parcial y condicionada del ECI*. Bogotá, 19 de Octubre de 2015. Págs. 70-71.

<sup>647</sup> 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 111 de Marzo, 256 y 362 de 2014. Bogotá D.C., Diciembre de 2014. Pág. 27-37.

<sup>648</sup> Gobierno Nacional. Informe al Auto 298 de 2015. Agosto del 2015. Pág. 29.

las víctimas de desplazamiento registradas hayan solicitado valoraciones de riesgo.<sup>649</sup>

En tercer lugar, y tal vez esta sea la observación más relevante para esta Sala Especial, consideran que el instrumento de medición aplicado es inadecuado *per se*, dado que pasa por alto que el 98.9% de las personas que conservan la vida, en todo caso, equivale aproximadamente a 73.000 homicidios (1.1% restante); que el 94.8% de las personas que no han sido privadas de su libertad, en todo caso, equivale aproximadamente a 345.000 secuestros, desapariciones forzadas, confinamientos o reclutamientos de niños, niñas y adolescentes (5.2% restante); y que el 98.1% de las personas que no han sido víctimas de acciones contra su integridad personal, de todas formas, equivale aproximadamente a 126.000 hechos de victimización por tortura, minas antipersonal o violencia sexual (1.9% restante).

Los resultados alcanzados en el marco del componente de prevención y protección, de acuerdo con el instrumento de medición implementado, no permiten superar el ECI. Las mediciones allegadas permiten extraer dos conclusiones diferentes. La primera conclusión es que los resultados alcanzados son claramente insatisfactorios. Lo anterior, porque reflejarían tasas de homicidio o porcentajes de afectación a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad personal, sumamente altos, tanto en sí mismos como en comparación con el resto de la población.<sup>650</sup> Lo que quiere decir que la población desplazada sigue siendo objeto de mayor riesgo y violencia por su situación de desplazamiento, razón por la cual en este componente persistiría el estado de cosas contrario a la Constitución.

La segunda conclusión es que los resultados presentados por el Gobierno reflejan niveles de afectación de la población desplazada tan altos, que lo que terminan es mostrando la improcedencia de su medición mediante encuestas.<sup>651</sup> Se trataría, por lo tanto, de resultados que no son confiables ni comparables. En consecuencia, en la medida en la que en la actualidad no se cuenta con una medición que permita comparar los avances registrados en la satisfacción de los derechos a la vida, libertad e integridad personal de las personas desplazadas, no se puede declarar la superación del ECI.

---

<sup>649</sup> CSPPDF. Comentarios sobre la propuesta del Gobierno en materia del Estado de Cosas Inconstitucional - ECI y criterios para una eventual declaratoria de superación parcial y condicionada del ECI. Bogotá D.C. 19 de octubre de 2015. Pág. 44.

<sup>650</sup> “En el caso del derecho a la vida, medido por tasa nacional de homicidios, por ejemplo, en 2014, fue de 24 homicidios por 100.000 habitantes. // A manera de ilustración, si se estimara, como lo hace la UARIV, que la población desplazada asciende hoy a 6.414.700, implicaría que si la tasa nominal promedio de homicidios aplicara a la población desplazada se prevería un total de 1.539 homicidios de personas desplazadas.” Ver: CSPPDF. Op.cit. Pág. 69-70.

<sup>651</sup> “Si, como dice el informe de la Unidad de Víctimas, según los resultados de su encuesta, el 98,9% de las personas desplazadas preservan la vida después del desplazamiento, esto querría decir que habrían sucedido por lo menos 70.500 homicidios en personas desplazadas, cifra supremamente alta, que ilustra la improcedencia de la estimación con el instrumento de encuesta. Algo similar sucede con otros derechos como integridad, seguridad y libertad, con porcentajes de afectación supremamente altos en el caso de confinamiento o desaparición forzada, hechos en los cuales 3,8% y 1,3% de la población desplazada habría sido víctima después del desplazamiento (esto querría decir, que cerca de 240 mil desplazados habrían sufrido confinamiento después del desplazamiento y que se habrían producido algo más de 83mil desapariciones forzadas de personas desplazadas.)” Ver: CSPPDF. Op.cit. Pág. 69-70.

Finalmente, esta Sala Especial considera que, declarar que un alto porcentaje de personas desplazadas goza de los derechos a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad personal, no permite fijar en una dimensión adecuada la magnitud de las afectaciones registradas. Por lo tanto, se abstendrá de hacer una declaratoria semejante.

*Evaluación del nivel de cumplimiento a la orden de suplir los vacíos protuberantes que afectan al componente de prevención y protección*

El Gobierno Nacional solicita que se declare la superación de las falencias que llevaron a la declaratoria del ECI en materia de protección, y que ha avanzado en la superación de las fallas por las cuales se declaró el ECI en materia de prevención. Al respecto, esta Sala Especial encuentra que el nivel de cumplimiento a la orden emitida en el auto 008 de 2009, de complementar e integrar la política de prevención y protección, con la finalidad de superar su falta de articulación y los vacíos protuberantes que todavía la afectan, es **bajo**. En efecto, el análisis realizado en la sección anterior, permite entrever que los planes y la respuesta institucional desplegada para desactivar o mitigar los riesgos que dan lugar a solicitar una medida de protección, siguen siendo *deficientes*, en los términos definidos en la **Parte General** de este pronunciamiento.

Esto se refleja en los *resultados parciales y limitados* que encontraron los Organismos de Control en distintos aspectos de la política. Así lo resaltaron con los problemas de diseño y de gestión institucional, que dificultan la materialización de los instrumentos de prevención y protección; con las fallas en la incorporación de las alertas y recomendaciones emitidas por el CIAT en los Planes Integrales de Prevención y Protección locales; y con la ausencia de medidas excepcionales y específicas para mitigar y subsanar las causas de fondo que provocan los riesgos, entre otros (*Ver supra*).

Sumado a lo anterior, hasta que no se logren desactivar o mitigar los riesgos que dan lugar a la solicitud de una medida de protección, se evidencia que los resultados de los programas individual y colectivo implementados por la UNP, *seguirán siendo parciales y limitados*. Basta con constatar el aumento creciente de la demanda de solicitudes de protección individual, que no puede ser satisfecho por la oferta de medidas de la UNP,<sup>652</sup> a pesar de los aumentos presupuestales y el fortalecimiento de la capacidad institucional que se han venido realizando.<sup>653</sup> De tal manera que esta situación se traduce en la continuidad, de manera generalizada, de los riesgos y las afectaciones para los derechos fundamentales a la vida, libertad, integridad y seguridad personal de la población desplazada.

*Persistencia de la intervención del juez constitucional y medidas a adoptar*

---

<sup>652</sup> Gobierno Nacional. *Informe al auto 227 de 2014 - respuesta al traslado de los informes presentados por la Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo*, agosto de 2014, pág. 16.

<sup>653</sup> Gobierno Nacional. *Informe a las Comisiones Primeras del Congreso de la República Avances en la Ejecución de la Ley 1448 de 2011- II Semestre de 2013* Bogotá, D.C., marzo de 2014, pág. 102.

Esta Sala Especial mantendrá el seguimiento en este tema teniendo en cuenta el **bajo** nivel de cumplimiento a lo ordenado en el 2009, en los términos descritos en la **Parte General**: “si el nivel de cumplimiento es **bajo**, el juez de tutela, por supuesto, mantendrá su competencia, pues la violación y la amenaza al derecho no han cesado; aunque existen avances y progresos mínimos, el riesgo sobre los derechos es significativo y, por tanto, demanda la atención del juez. Su competencia y las órdenes, deberán mantenerse y complementarse en la medida en que se requiera”.<sup>654</sup>

Sumado a lo anterior, esta Sala mantendrá el seguimiento atendiendo a la presencia de *prácticas inconstitucionales* en algunos aspectos de esta política. En efecto, es constitucionalmente válido que el nivel nacional busque fortalecer y aumentar la participación de las entidades territoriales en el cumplimiento de sus obligaciones en materia de prevención y de protección y que, para tales fines, despliegue todo el andamiaje institucional que está implementando en materia de PATs, PIPP, entre otros. Sin embargo, la persecución de este fin constitucionalmente legítimo no puede hacer pasar por alto que algunas de las entidades territoriales del país, de categorías 5 y 6, o que se encuentran bajo acuerdos de restructuración, y que enfrentan grandes índices de recepción y expulsión de población desplazada o crisis humanitarias recurrentes, no cumplen con los presupuestos de normalidad para realizar una gestión en el marco de los esquemas ordinarios de planeación y articulación. La necesidad, en el mediano y largo plazo, de fortalecer estas entidades territoriales no puede ser un obstáculo para dejar de avanzar de inmediato en formas alternativas de aplicación de los principios de subsidiariedad y complementariedad, que permitan desplegar una respuesta tangible ante la demanda ciudadana de prevención y protección.

Por más de que esté persiguiendo fines constitucionales legítimos, al insistir en la participación y la responsabilidad de las entidades territoriales en la materia, el Gobierno Nacional no puede hacer depender la respuesta estatal frente a las demandas ciudadanas de prevención y protección, del agotamiento de las rutas y de los procedimientos ordinarios, en aquellos casos en los que las entidades territoriales no tienen la voluntad o no cuentan con los presupuestos de normalidad que la activación de esos mecanismos supone. Esta actitud se vuelve reprochable desde el momento en que el Gobierno Nacional tiene conocimiento de las necesidades apremiantes de prevención y protección de las comunidades y, no obstante, se abstiene de intervenir. En este caso, es claro que el Gobierno Nacional, consciente del contexto no funcional en el que se enmarcan sus decisiones y de la consecuente vulneración de derechos que traen consigo, las adopta, justificando su actuar en la persecución de fines legítimos; y así termina tergiversando los instrumentos legales y constitucionales.

Atendiendo al nivel de cumplimiento **bajo** y a la existencia de *prácticas inconstitucionales*, es obligación del juez constitucional “mantener su competencia y complementar las órdenes en la medida en que se requiera”.<sup>655</sup> Por lo tanto, teniendo en cuenta que la ruta colectiva de protección quedó

<sup>654</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-388 de 2013 (M.P. María Victoria Calle Correa).

<sup>655</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-388 de 2013 (M.P. María Victoria Calle Correa).

recogida en una resolución que las mismas autoridades consideraron como una medida transitoria, esta Sala Especial ordenará a la Unidad Nacional de Protección y al Ministerio del Interior que incorporen la ruta de protección colectiva en el Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, tal como lo habían anunciado en anteriores ocasiones. Con esta incorporación se le otorga a esta ruta mayor estabilidad y se le imprime la fuerza necesaria, en aras de articular la respectiva respuesta interinstitucional que es necesario movilizar en clave de protección, asegurando y garantizando además los recursos que sean necesarios para su adecuado funcionamiento.

La Unidad Nacional de Protección y el Ministerio del Interior también deberán presentar un informe en el que precisen las capacidades institucionales, de coordinación interinstitucional y presupuestales, requeridas para la efectiva implementación y sostenibilidad de la ruta colectiva de protección; al igual que la forma, el ritmo, el tiempo previsto y los ajustes que se van a realizar para contar con estas capacidades.

Sumado a lo anterior, esta Sala Especial ordenará al Ministerio del Interior, en el marco del Subcomité Prevención, Protección y Garantías de no Repetición, la construcción de una ruta urgente de identificación y mitigación de los riesgos en los 10 municipios más expulsores y en aquellos que enfrentaron crisis recurrentes durante el 2014 y el 2015, que no cumplen con los presupuestos de normalidad para realizar una gestión en el marco de los esquemas ordinarios de planeación y articulación que contemplan los PIPP y los PAT. Esta ruta urgente deberá aplicarse en aquellas entidades territoriales que se caracterizan por padecer serias limitaciones en materia de presencia estatal y por tener autoridades locales sumamente débiles, y en aquellas en las que permanecen, de manera constante y previsible, los factores que ponen en riesgo los derechos a la vida e integridad personal de los ciudadanos, y que fuerzan a las personas y comunidades a desplazarse. En estas situaciones es necesario avanzar de inmediato en formas alternativas de aplicación de los principios de subsidiariedad y complementariedad, que permitan desplegar una respuesta estatal tangible ante la demanda ciudadana de prevención y protección.

### **2.2.2. Verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición**

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional consideró, en el auto 008 de 2009, que la garantía de los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición, hace parte de aquellos componentes que no han sido realmente articulados y cuyos vacíos protuberantes retrasan la superación del Estado de Cosas Inconstitucional. Esta Corporación encontró en esa ocasión que los esfuerzos en este componente “son hasta ahora incipientes”. Lo anterior, debido a la “altísima impunidad frente al delito del desplazamiento forzado”, en contrapunto con la ausencia de una estrategia para solucionar los “grandes obstáculos procesales y de capacidad institucional para avanzar en la materia”,<sup>656</sup> de una parte; y de la otra, atendiendo al bajo impacto alcanzado en

---

<sup>656</sup> “Los datos actuales solo dan cuenta de las denuncias presentadas, a pesar de que se trata de un delito que debía ser investigado de oficio”. Corte Constitucional. Auto 008 de 2009. Consideración 94.

materia de la indemnización administrativa, a través de la implementación del Decreto 1290 de 2008.<sup>657</sup>

En el auto 219 de 2011, esta Sala Especial de Seguimiento constató que este componente “continuaba sin ser formulado” y que la respuesta estatal no incluía “acciones decididas para corregir los vacíos protuberantes, de tal manera que se ofreciera una respuesta articulada y efectiva para garantizar la satisfacción de estos derechos de la población víctima del desplazamiento forzado”.<sup>658</sup>

No obstante, esta Sala reconoció que el Gobierno Nacional estaba realizando importantes esfuerzos con la creación y adopción de una nueva institucionalidad responsable de la efectividad de los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición de las víctimas del desplazamiento forzado, a través de la expedición de la Ley 1448 de 2011 y de sus Decretos reglamentarios. Debido a que el avance en la formulación de estos lineamientos todavía no se había traducido en la implementación de acciones concretas que pudieran ser evaluadas, esta Sala Especial le solicitó al Gobierno Nacional que presentara un informe en el que resolviera los principales interrogantes que acompañaban la implementación de esa normatividad. Entre las preguntas a ser resueltas, esta Corporación hizo énfasis, de manera especial, en la necesidad de contar con información concerniente a la forma como la Ley 1448 de 2011 y sus Decretos reglamentarios tenían en cuenta “el marco constitucional y las reglas jurisprudenciales desarrolladas para la garantía y efectividad de los principios mínimos para hacer efectivos los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado a la verdad, justicia y reparación”.<sup>659</sup>

Una vez recopilada toda la información que ha presentado el Gobierno Nacional en respuesta al auto 219 de 2011, al igual que la presentada por los Organismos de Control y algunas organizaciones de la sociedad civil, esta Sala Especial encuentra que las fallas identificadas por la Corte a lo largo del proceso de seguimiento, así como la respuesta a los requerimientos hechos por esta Corporación frente a la garantía de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación, con garantías de no repetición, han presentado un proceso evolutivo desigual.

---

<sup>657</sup> La Corte encontró que la implementación de este Decreto adolecía de las siguientes falencias: (i) falta de una adecuada representación y participación de las víctimas y de la sociedad en general en las discusiones sobre su contenido; (ii) su fundamentación en “el principio de solidaridad y no en la responsabilidad estatal;” (iii) la definición de “tarifas reducidas de indemnización económica” y su confusión con prestaciones económicas y sociales en cabeza del Estado; (iv) la exclusión de las “víctimas de crímenes cometidos por agentes estatales;” (v) el establecimiento “tarifas diferenciadas según el tipo de crimen”. Corte Constitucional. Auto 008 de 2009. Consideración 97.

<sup>658</sup> Corte Constitucional. Auto 219 de 2011. Consideración 143.

<sup>659</sup> La Corte precisó que tales mínimos incluían la (i) la garantía de la participación efectiva de la población desplazada víctima del desplazamiento forzado en el diseño y puesta en marcha de la política pública de los derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación y las garantías de no repetición; (ii) el cumplimiento de los estándares de derecho internacional de los Derechos Humanos en materia de reparación integral a las víctimas de desplazamiento forzado, en particular las que surgen de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos (Principios Deng), y los Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de las personas desplazadas; (iii) la observancia de los criterios y parámetros mínimos constitucionales fijados por la jurisprudencia de esta Corporación en materia de reparación integral a víctimas de delitos, así como en lo decidido en la sentencia T-025 de 2004, en sus autos de seguimiento, en materia; (iv) la garantía al derecho a la información, al acompañamiento y la asesoría jurídica a las víctimas de desplazamiento forzado en materia de los derechos a la verdad, justicia y reparación integral.”. Corte Constitucional. Auto 219 de 2011. Consideración 152.

De una parte, **(i)** es evidente que la capacidad institucional ha avanzado progresivamente y, en esa medida, la respuesta estatal se despliega de manera más articulada y efectiva, en el marco de los nuevos lineamientos de política pública definidos por la Ley 1448 de 2011 y los Decretos que la reglamentan. Todavía hace falta, de todas formas, un trabajo conjunto del SNARIV, desde todos los niveles de la administración, para así continuar avanzando en la superación de las fallas identificadas y en la materialización de este conjunto de derechos a favor de la población desplazada, tal como se precisará en las consideraciones que siguen.

De la otra, **(ii)** persiste una falla estructural que, no sólo afecta negativamente y desdibuja los esfuerzos y resultados alcanzados hasta el momento sino que, más aún, entorpece el goce de los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición. Esta falencia estructural, a su vez, transmite un mensaje de tolerancia frente al delito del desplazamiento y da a entender que su comisión no trae consecuencias jurídico-penales, ni rechazo institucional. La persistencia del alto grado de impunidad, por lo tanto, seguirá concentrando la atención de la Corte Constitucional a través del proceso de seguimiento.

**(iii)** Lo mismo va a suceder con las prácticas contrarias a la Constitución que se identifican en este pronunciamiento, en relación con la indemnización administrativa. De manera particular, esta Sala encontró (a) una falta de coherencia en la política pública encaminada a indemnizar administrativamente a las víctimas, toda vez que la cantidad de recursos destinados no se corresponde con las obligaciones constitucionales definidas a nivel jurisprudencial en la materia. Esta falta de coherencia se ha traducido en una (b) restricción desproporcionada del acceso de las víctimas de desplazamiento forzado a la indemnización administrativa, lo que trae consigo una discriminación respecto de las otras víctimas de desplazamiento que ya fueron beneficiadas y de las víctimas de otros hechos. A su vez, esta Sala observa con preocupación (c) la falta de claridad en la respuesta estatal acerca del acceso de las víctimas de desplazamiento forzado de las denominadas BACRIM a la indemnización administrativa, a pesar de lo dispuesto en el auto 119 del 2013.

**(iv)** Finalmente, esta Sala se pronunciará sobre el acceso progresivo de las personas desplazadas por la violencia al PAPSIVI, concebido como uno de los principales programas que materializan las medidas de rehabilitación a favor de la población desplazada.<sup>660</sup> Lo anterior, no sólo debido al bajo impacto del PAPSIVI, sino a la posibilidad de que se esté incurriendo en posibles retrocesos que ameritan una intervención del juez constitucional.

De acuerdo con lo expuesto, el análisis que esta Sala Especial va a realizar a continuación se centra en los derechos a la verdad, la justicia y la reparación (i.e. medidas de indemnización y rehabilitación), teniendo en cuenta la

---

<sup>660</sup> Denominadas así en el Capítulo VIII, artículo 135 de la Ley 1448 de 2011: “La rehabilitación como medida de reparación consiste en el conjunto de estrategias, planes, programas y acciones de carácter jurídico, médico, psicológico y social, dirigidos al restablecimiento de las condiciones físicas y psicosociales de las víctimas en los términos de la presente ley”.



existencia de algunas de las razones que justifican la intervención excepcional del juez constitucional en la materia, de acuerdo con lo definido en la *Parte General* de este pronunciamiento. Frente a otras fallas que se presentan en este componente, el seguimiento continuará en cabeza de los Órganos de Control debido a que no se advierte un bloqueo institucional o una práctica inconstitucional que impida avanzar en su superación.

(i) Esta Sala Especial observa que hay un fortalecimiento de la capacidad institucional para atender los requerimientos de los derechos a la *verdad* y la *justicia* de las personas desplazadas por la violencia. En efecto, a partir de la implementación de la Ley 1448 de 2011 el Gobierno Nacional ha creado nuevas instituciones y programas para contribuir a la construcción de la memoria histórica y al esclarecimiento de los hechos que provocaron el desplazamiento forzado y, con ello, ha dado pasos importantes para la dignificación de las personas desplazadas por la violencia. Así ha sucedido con la creación del Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH) y con las distintas actividades que ha realizado al respecto –investigaciones, talleres, creación de museos, publicaciones, construcción y recopilación de documentos, conformación de observatorios, entre otras-; con el fortalecimiento y asignación al Archivo General de la Nación de nuevas funciones en materia de administración y manejo de los archivos de Derechos Humanos y de memoria histórica; y con la creación e implementación del Programa Nacional de Derechos Humanos y de Memoria Histórica.<sup>661</sup>

La Fiscalía General de la Nación, por su parte, afirmó que las dificultades presupuestales, de recursos humanos y de engranaje interinstitucional ya no constituyen un obstáculo para el desarrollo de la labor investigativa. Lo anterior, atendiendo a la existencia de un nuevo sistema penal y de gestión más eficiente, a las medidas enfocadas en la priorización de situaciones y casos objeto de investigación penal y, finalmente, teniendo en cuenta las estrategias metodológicas que ha desplegado para el avance de las investigaciones penales por el delito de desplazamiento forzado, entre las cuales vale la pena resaltar las siguientes: (a) Identificación, seguimiento y monitoreo de casos en los procesos que hacen parte del eje temático “Desaparición y desplazamiento forzados”; (b) Fortalecimiento del recurso humano para la investigación, especialmente de los funcionarios adscritos a la Unidad Nacional contra los delitos de Desaparición y Desplazamiento Forzados; (c) Construcción de lineamientos de política criminal y protocolo investigativo del delito de desplazamiento forzado; (d) Plan de medios para la divulgación y sensibilización de los derechos de la población víctima de desplazamiento forzado y la socialización de los principios DENG sobre desplazamientos forzados internos; (e) Articulación con la Unidad para las Víctimas y la Unidad de Restitución de Tierras; (f) Diagnóstico de casos de desplazamiento intraurbano; (g) Actividades adelantadas por la Sub Unidad de Registro, Atención Integral y Orientación a Víctimas de grupos armados organizados al margen de la Ley y (h) Compulsas que recibió y tramitó por parte de los Jueces Civiles del Circuito y Magistrados

---

<sup>661</sup> UARIV. Informe de diciembre de 2014.

de las Salas Civiles Especializadas en Restitución de Tierras que no se encontraban judicializados.<sup>662</sup>

(ii) Sin embargo, a pesar de las actuaciones realizadas, persisten los factores que explican los altos niveles de impunidad en materia de desplazamiento forzado. Basta con analizar, desde el punto de vista judicial, la ausencia de avances significativos y progresivos en la materia: entre 2010 y 2013 se profirieron 47 sentencias por el delito de desplazamiento. A diciembre de 2014 se había dictado 36 sentencias contra miembros de las AUC, se había sancionado a 63 postulados e imputado parcialmente cargos a 7 de los 16 máximos responsables.<sup>663</sup> El CNMH explica estos pobres resultados en los siguientes términos: todavía no se han hecho tangibles los resultados de la investigación penal centrada en la construcción de patrones de macro criminalidad; las condenas proferidas se han referido principalmente a delitos como homicidios, desaparición forzada, reclutamiento, entre otros, sin que se esclarezca la conexidad de los mismos con el éxodo forzado; se han presentado omisiones en la investigación y acusación en casos de desplazamiento forzado, abandono masivo y sistemático de tierras, y legalización de situaciones de despojo, en beneficio de empresas nacionales y multinacionales, y de actores armados ilegales; persiste el bajo nivel de denuncias por parte de las personas desplazadas (i.e. temor a represalias, desconfianza en las autoridades, secuelas psicológicas, aislamiento geográfico, entre otras); no se han logrado superar las dificultades para identificar a los responsables de este delito, entre otros problemas persistentes.

En última instancia, a juicio del CNMH, el Estado todavía carece de “una política criminal para combatir el delito de desplazamiento forzado, su discontinuidad y la carencia de un enfoque multidisciplinario.”<sup>664</sup> Esta conclusión es ratificada por La Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implantación de la Ley 1448 de 2011, cuando afirma que los resultados en materia de investigación son “precarios” y existe un “pobre compromiso” de la Fiscalía.<sup>665</sup> Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos encontró que “todavía persisten importantes obstáculos para que las víctimas de violaciones de Derechos Humanos y sus familiares puedan obtener justicia en Colombia. // Esa situación es consecuencia, según lo ha reconocido el Estado, de la falta de respuesta eficaz del sistema para procesar el alto número de casos ocurridos en el contexto o facilitados por el conflicto armado interno, así como de ciertos obstáculos estructurales que impiden que los procesos judiciales se resuelvan en un plazo razonable, avancen de manera articulada con investigaciones que podrían resultar conexas, y conduzcan no sólo a la

---

<sup>662</sup> Fiscalía General de la Nación. *Informe del 26 de enero de 2012*. Págs 2 y 3.

<sup>663</sup> Otro ejemplo, se puede ver en los casos connotados de desplazamiento y masacres, definidos como prioritarios. Sólo en el de Mampuján y San Cayetano hay condena y en los siete restantes, que suman aproximadamente 7.660 personas desplazadas, aún se adelantan audiencias preliminares (concentradas), esto es, en el Naya, El Aro, Macayepo, El Salado, Chengue, Mapiripán y Puerto Alvira o Caño Jabón. Centro Nacional de Memoria Histórica. *Una nación desplazada: informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia*, 2015. Págs. 337-339, 342 y 343.

<sup>664</sup> Centro Nacional de Memoria Histórica. *Una nación desplazada: informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia*, 2015. Págs. 313, 337, 340, 403 y 509.

<sup>665</sup> Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011. *Primer informe al Congreso de la República 2013-2014*.

identificación y sanción de los responsables de las violaciones a los Derechos Humanos, sino también al desmantelamiento de las estructuras que facilitaron su comisión”.<sup>666</sup>

Es cierto que no todo desplazamiento forzado es objeto de investigación penal ni es, por sí mismo, la consecuencia de una grave vulneración de los Derechos Humanos ni una infracción al DIH;<sup>667</sup> también lo es que la labor investigativa que realiza la Fiscalía es de medio y no de resultado y que en octubre de 2012 se puso en marcha un nuevo sistema de investigación penal y gestión, así como una estrategia de priorización de casos y situaciones. No obstante, el compás de espera de tres años y ocho meses ha sido más que prudente para evidenciar el impacto de estas reformas en el trámite de las investigaciones respecto del delito de desplazamiento forzado y de aquellos que como los sexuales se exacerbaban en ese marco.

Un claro ejemplo del bloqueo institucional descrito se puede observar entorno de los casos de violencia sexual identificados por la Corte Constitucional en los autos 092 de 2008 y 009 de 2015 -pues las mujeres desplazadas están mayormente expuestas al riesgo de violencia y abuso sexuales, así como a la prostitución forzada, la esclavitud sexual y la trata de personas con fines de explotación sexual-, así lo denuncia la Mesa de Seguimiento al cumplimiento de tales pronunciamientos, en el sexto informe “Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual”, de marzo del presente año, allí se precisa que “[p]ese a los pronunciamientos de la Corte, persiste la ausencia de una estrategia articulada e integral que se base en las constataciones de los autos 092 y 009, y que redunde en un efectivo acceso a la justicia para las víctimas”<sup>668</sup> y se hace énfasis en que “[e]l nivel de impunidad supera el 92% de los casos del Auto 092 y el 97% de todos los casos reportados por la Corte Constitucional en los dos autos y de los que se esperaba una respuesta del más alto nivel”.<sup>669</sup>

---

<sup>666</sup>Organización de los Estados Americanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos-CIDH, Informe de país Colombia, “Verdad, justicia y reparación: Cuarto informe sobre la situación de Derechos Humanos en Colombia”. Págs. 20-21, diciembre de 2013.

<sup>667</sup> Por ejemplo, el Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra reconoce, en su artículo 17, la existencia de “razones militares imperiosas” o la seguridad de las personas civiles, como causales que justifican ordenar el desplazamiento de la población civil. A su vez, esta Corporación reconoció en el auto 008 de 2009 que las operaciones legítimas de la Fuerza Pública pueden someter a la población civil a un riesgo de desplazamiento, razón por la cual las autoridades deben facilitar la “la implementación de planes de contingencia cuando el riesgo esté relacionado con operaciones legítimas del Estado para el mantenimiento del orden público”. Corte Constitucional. Auto 008 de 2009. Consideración 93.

<sup>668</sup> Al efecto, se explica que “[l]a Fiscalía ha establecido una estrategia diferente para cada actor armado-que en parte responde a las coyunturas de los procesos de negociación o acuerdo con estos actores- y no una estrategia de conjunto frente a la violencia sexual en función de las víctimas. Así pues el acceso de las víctimas a la justicia depende de quien fue su agresor, lo que genera una grave diferenciación que afecta el derecho a la igualdad de las mujeres.”Pág. 11.

<sup>669</sup> Respecto de los casos del auto 092 de 2008 la Mesa destaca que: “[e]l 41% de ellos se encuentran archivados por decisión inhibitoria y el 6.7 precluidos, lo que significa que actualmente el 47,7% de los casos no están siendo investigados. Sumado a ello, 41 casos (23,1%) se encuentran en investigación preliminar o indagación y tan solo 20 casos (11,2) se encuentran en etapa de instrucción y 3 (1,7%) en etapa de juicio, sin que para la Mesa resulte claro si estas investigaciones se están adelantando por delitos sexuales o por otros delitos. Es de suma gravedad que este panorama no mejore a través del tiempo.” Páginas 14-16. Entre las prácticas que inciden en la impunidad la Mesa identificó: “[a]rchivo de casos de situaciones generalizadas de violencia sexual, falta de investigación de casos con sentencia por delitos distintos a los sexuales, casos que la Fiscalía reporta como “extraviados”, y casos archivados por decisión inhibitoria o preclusión que no reportan fundamento o donde parecieran contravenir el deber de investigar” Pág. 33.

Entonces, la Sala concluye que los esfuerzos realizados por el Estado aún no se corresponden con la dimensión del desplazamiento forzado en el país y sus consecuencias, esto le impone la obligación de evaluar el impacto de las nuevas estrategias de investigación y juzgamiento, enfocado en las metas propuestas y en los desafíos que se presentan en la práctica, valorando la adopción de nuevas medidas o el rediseño de las herramientas disponibles, en observancia de los deberes mínimos de la debida diligencia en la investigación, juicio y sanción.<sup>670</sup>

(iii) Sobre la *indemnización administrativa*, mediante los autos 008 de 2009 y 219 de 2011, esta Corporación evidenció vacíos protuberantes en dicha política y concluyó que los esfuerzos adelantados por el Gobierno Nacional para su implementación, resultaban insuficientes. Como ya se explicó, la Corte Constitucional consideró que el Decreto 1290 de 2008 no constituía un avance idóneo para el goce efectivo de este derecho para la población desplazada.<sup>671</sup> Por otra parte, en la sentencia SU-254 de 2013, la Sala Plena de esta corporación fijó las pautas interpretativas acerca del régimen de transición entre el Decreto 1290 de 2008 y el Decreto 4800 de 2011, en materia de indemnización administrativa y ordenó al Gobierno Nacional distinguir entre medidas propias de la asistencia social, de aquellas cuyo objeto es la reparación.<sup>672</sup>

(a) A pesar de estas reglas jurisprudenciales, esta Sala Especial encuentra con preocupación que el porcentaje de población desplazada que ha sido indemnizada, en comparación con el resto de población víctima, es mucho menor, en la medida en la que corresponde aproximadamente al 17,1%, pues del total de 507.123 víctimas indemnizadas administrativamente, 87.177 hacen parte de la población desplazada.<sup>673</sup> Lo anterior, a pesar de que la población desplazada representa más del 84% de la población víctima registrada en el RUV.<sup>674</sup>

Como se explicó en secciones pasadas al evaluar el esfuerzo presupuestal, la indemnización administrativa a favor de la población desplazada hace parte de aquellos componentes que, al parecer de los Organismos de Control y de los actores de la sociedad civil que acompañan este proceso, se encuentra desfinanciado. La Defensoría del Pueblo y la Contraloría General de la República hicieron así un llamado de atención sobre la importancia de plantear una discusión pública acerca de la necesidad de rediseñar el plan de financiamiento de la Ley 1448 de 2011. Lo anterior, considerando que el número de víctimas tomado como base en la elaboración del Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, actualmente es casi el doble, y que el monto requerido para el pago de las indemnizaciones a dicha población, asciende a una suma cercana a los 50 billones de pesos.<sup>675</sup> En la misma

---

<sup>670</sup>Corte Constitucional. Auto 009 de 2015. En este pronunciamiento la Sala Especial realiza un análisis juicioso de la debida diligencia (pág. 58-84).

<sup>671</sup>Corte Constitucional, auto 008 de 2009, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, consideración III.5.2.

<sup>672</sup>A este tema se había hecho referencia en la sentencia de la Corte Constitucional C-462 de 2013.

<sup>673</sup>UARIV. *Informe del 16 de septiembre de 2015*. Pág 26.

<sup>674</sup><http://rni.unidadvictimas.gov.co>, con corte a 1 de junio de 2016, se encuentran registradas 6.827.447 víctimas de desplazamiento forzado, de un total de 8.068.272 víctimas en general.

<sup>675</sup>Sobre el particular la Contraloría manifestó: “a la fecha es necesario rediseñar el plan de financiamiento de la Ley debido a que la cantidad de víctimas que han sido reconocidas por el conflicto, que se revela en el Registro Único de Víctimas es hoy mayor con la base sobre la cual se diseñó el plan en 2011. El universo de

dirección, la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (CSPPDF) advirtió que a pesar del creciente esfuerzo fiscal que es necesario realizar para pagar la indemnización administrativa a favor de la población desplazada, que de acuerdo con sus cálculos ascendería a 20.909 billones, los montos destinados a ese componente han disminuido.<sup>676</sup> Esta posición es reiterada por el Centro Internacional para la Justicia Transicional-ICTJ, que indicó lo siguiente: “el presupuesto original de reparación, definida mediante el documento CONPES 3712, correspondía a 45% del total del presupuesto asignado para la ejecución de la Ley 1448, pero durante el último año la apropiación de recursos para reparación ha sido de 27% del total del presupuesto asignado”.<sup>677</sup>

Así las cosas, esta Sala Especial advierte un escenario dentro del cual algunas prácticas no se ajustan a los parámetros constitucionales. En efecto, la desfinanciación de la medida de indemnización administrativa atenta contra el principio de coherencia que subyace a la racionalidad de la política pública, junto con la seriedad y la transparencia que deben guiar las actuaciones de la administración, que la Corte Constitucional ha reclamado en muchos de sus pronunciamientos, partiendo de la sentencia T-025 del 2004 cuando se declaró la existencia de un Estado de Cosas Inconstitucional en materia de desplazamiento forzado.<sup>678</sup>

(b) El aumento del número de personas desplazadas que tienen derecho a la indemnización administrativa, de acuerdo con las pautas jurisprudenciales que se han fijado al respecto, en contrapunto con la disminución de los recursos previstos para garantizarla, se ha traducido en la adopción de prácticas que terminan limitando de manera exagerada el acceso de la población desplazada a esos recursos. Así ocurre, según la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011, con los criterios de priorización establecidos en el Decreto 1377 de 2014.<sup>679</sup> Bajo estos criterios, de acuerdo con

---

las víctimas ha pasado de 3,8 millones de personas en 2011 a 6,6 millones en 2014. Particularmente, advirtió que, según las proyecciones actuales, se presenta un faltante superior a los 20 billones de pesos”. Contraloría General de la República. *Informe del 4 de agosto de 2014*, págs. 27, 38.

<sup>676</sup> Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. *Informe del 21 de agosto de 2015*, págs. 8-9; Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. *La Financiación de la Ley de Víctimas*. 17 de noviembre de 2015.

<sup>677</sup> Centro Internacional para la Justicia Transicional-ICTJ. *Estudio sobre la implementación del Programa de Reparación Individual en Colombia*. Marzo de 2015, pág. 43.

<sup>678</sup> “La coherencia apunta a que exista concordancia entre, de un lado, lo que “promete” el Estado y, de otro lado, los recursos económicos y la capacidad institucional para cumplir lo prometido, máxime si las promesas se han transformado en normas jurídicas. La coherencia exige que si el Estado crea un derecho prestacional específico por vía de una Ley, prevea que debe contar con los recursos para garantizar su goce efectivo y con la capacidad institucional para atender la demanda de servicios generada por la creación de ese derecho específico.”. Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004. Consideración. 8.3.1.

<sup>679</sup> Considerando que la Ley 1448 de 2011 consagra en su parte axiológica los principios de progresividad, gradualidad y sostenibilidad, el Gobierno Nacional, a través de las Resoluciones 223 de 2013, primero y 1006 de 2013 después, estableció una serie de parámetros para la entrega prioritaria entre las familias afectadas por el desplazamiento forzado. Posteriormente, los mismos serían modificados por el Decreto 1377 de 2014 y la Resolución 090 de 2015, al desarrollar los criterios de priorización para población desplazada y para víctimas de hechos diferentes al desplazamiento forzado, respectivamente. El artículo 7 del Decreto 1377 de 2014, actualmente artículo 2.2.7.4.7 del Decreto 1084 de 2015, dispone: “Artículo 7°. Indemnización individual administrativa para las víctimas de desplazamiento forzado. La indemnización administrativa a las víctimas de desplazamiento forzado se entregará prioritariamente a los núcleos familiares que cumplan alguno de los siguientes criterios: || 1. Que hayan suplido sus carencias en materia de subsistencia mínima y se encuentre en proceso de retorno o reubicación en el lugar de su elección. Para tal fin, la Unidad para la Atención y Reparación

la CSyM, muy pocas familias tendrán acceso a la indemnización administrativa,<sup>680</sup> sin pasar por alto la falta de claridad y la ambigüedad para la priorización de criterios en casos en los que estos se presenten de manera concurrente.<sup>681</sup>

Si bien la priorización para el acceso de la población desplazada a las medidas de reparación individual, particularmente a la indemnización administrativa, que se hace a través del Decreto 1377 de 2014, es una medida que se advierte como necesaria, que persigue un fin constitucionalmente legítimo, como propiciar la reconstrucción del proyecto de vida, en el que preferiblemente se haya adelantado el retorno o la reubicación y se haya superado la situación de emergencia derivada del desplazamiento mismo, ésta práctica restringe de manera desproporcionada su derecho a la reparación por esta vía. De una parte, el PAARI, instrumento que determina el estado actual del núcleo familiar y las medidas de reparación aplicables, aún no alcanza un nivel de cobertura aceptable y su implementación se ha dificultado por algunos problemas de acceso y, por otro lado, en la política pública de retorno y reubicación se evidencia la ausencia de estrategias sólidas de prevención y protección y los mecanismos adoptados reflejan pobres y parciales ejecuciones, todo lo cual impide el goce efectivo de tal derecho e impacta negativamente en los procesos de estabilización socio-económica de la población.<sup>682</sup> Por último, esta Sala advierte además la inobservancia de una de las reglas básicas del cumplimiento progresivo de las facetas prestacionales de un derecho fundamental, como es la no discriminación.<sup>683</sup>

(c) Ahora bien, al interior de la población desplazada se encuentra un grupo específico que está en una zona particular de incertidumbre acerca de la

---

Integral a las Víctimas formulará, con participación activa de las personas que conformen el núcleo familiar víctima un Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral (PAARI). || 2. Que no hayan suplido sus carencias en materia de subsistencia mínima debido a que se encuentran en situación de extrema urgencia y vulnerabilidad manifiesta debido a la condición de discapacidad, edad o composición del hogar. || 3. Que solicitaron a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas acompañamiento para el retorno o la reubicación y este no pudo realizarse por condiciones de seguridad, siempre y cuando hayan suplido sus carencias en materia de subsistencia mínima. (...)"

<sup>680</sup> Comisión de Monitoreo y Seguimiento de la Ley 1448 de 2011. Segundo Informe al Congreso de la República 2014-2015, agosto de 2015, pág. 134.

<sup>681</sup> La CSyM además explicó que al no existir un catálogo taxativo de los criterios de priorización su aplicación es ambigua y no se traduce en la disposición de rangos de recursos del sistema de forma efectiva. Comisión de Monitoreo y Seguimiento de la Ley 1448 de 2011. Segundo Informe al Congreso de la República 2014-2015, agosto de 2015, pág. 134.

La respuesta de la UARIV frente a la concurrencia de dos o más criterios de priorización fue que “no cuenta con toda la información de las víctimas que permita hacer una priorización automática de la indemnización según cada criterio, esta entidad se encuentra estudiando la manera para organizar las priorizaciones en los casos en que una víctima cumpla dos o más criterios” Unidad para las Víctimas, citada por la Comisión de Monitoreo y Seguimiento de la Ley 1448 de 2011. Segundo informe al Congreso de la República 2014-2015. Agosto de 2015, pág. 134.

<sup>682</sup> En el acápite correspondiente al componente de Retorno y Reubicación se establece que: “[d]e los hogares retornados y reubicados cubiertos por la suscripción de estos planes [retorno y reubicación], tan sólo el 10% ha logrado acceder a la oferta sectorial en materia tierras, el 40% a la oferta de vivienda y el 21% a la de generación de ingresos, conforme a información basada en registros administrativos”. Ibid. Pág. 261.

<sup>683</sup> “Una de las reglas básicas del cumplimiento progresivo de facetas prestacionales de un derecho fundamental, es que el Estado avance sin discriminación. Una administración puede tener muchos problemas y una gran precariedad económica e institucional para enfrentarlos, lo cual puede llegar a justificar ciertas restricciones y limitaciones al goce efectivo de ciertos derechos. Pero tal situación no puede justificar que se avance se haga con discriminación, excluyendo a ciertos grupos sociales. Lo mucho o poco que se haga debe estar inspirado en el principio de igualdad y en la garantía de no discriminación.” Corte Constitucional. Sentencia T-388 de 2013, M.P María Victoria Calle Correa.

satisfacción de su derecho a la indemnización administrativa. Se trata de las personas desplazadas por las denominadas Bandas Criminales (BACRIM), en el marco de los escenarios de violencia generalizada distintos al conflicto armado. Si bien no toda persona desplazada por este tipo de grupos armados tiene derecho a la indemnización administrativa, en la medida en la que se trata de un derecho al que sólo tienen acceso las víctimas en el marco del conflicto armado, esta Sala Especial ordenó en el auto 119 del 2013 que se hiciera un estudio acerca de la cercanía y suficiencia del desplazamiento forzado ocasionado por las BACRIM con el conflicto armado, para efectos de determinar la procedencia de la indemnización.<sup>684</sup>

No obstante, frente al interrogante recurrente formulado a la UARIV respecto de aquellas personas víctimas de BACRIM que han accedido a la indemnización administrativa, la mencionada Unidad guardó silencio de manera reiterada. Lo anterior, pese a que en esta entidad, como coordinadora del SNARIV, reposa el deber de probar que se adelantan las acciones pertinentes para dar cabal cumplimiento a las órdenes emitidas por este Tribunal, respetando el principio de igualdad y la garantía de no discriminación.<sup>685</sup> Por lo tanto, la Sala Especial declarará el incumplimiento tácito frente a esta orden y, en consecuencia, ordenará la compulsión de copias a los Órganos de Control para lo de su competencia. No obstante, requerirá a la Unidad para las Víctimas la presentación de un informe detallado en el que especifique el número de personas desplazadas que bajo tal condición han accedido a esta medida, hasta la fecha de notificación del presente auto y, a su vez, reiterará la orden duodécima del auto 119 de 2013.

(iv) En lo concerniente al deber de adoptar *medidas de rehabilitación* para las víctimas del desplazamiento forzado, el Gobierno Nacional ha implementado programas con un enfoque psicosocial y ha realizado acciones para lograr la reconstrucción sociocultural y la recuperación del tejido social.

Respecto del enfoque psicosocial, la Unidad para las Víctimas ha conseguido avanzar en la adopción de (a) las directrices del enfoque psicosocial; (b) la puesta en marcha del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a las Víctimas (PAPSIVI); (c) la incorporación del Protocolo de Atención Integral en

---

<sup>684</sup> “Con el propósito de definir cuándo un determinado daño es producto de un hecho en el marco del conflicto armado, para efectos de establecer si la población desplazada tiene acceso a los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y a las garantías de no repetición contempladas en la Ley 1448 de 2011, y en general, a aquellas medidas que NO sean indispensables para garantizar la protección, asistencia y atención a la que tiene derecho como resultado del desarraigo, adopte los criterios definidos por la Corte Constitucional en la sentencia C-781 de 2012 (M.P. María Victoria Calle) y que mantenga actualizados tales criterios de acuerdo con los futuros pronunciamientos de esta Corporación. Autoridades compelidas: Directora de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y Comité Ejecutivo del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.” Corte Constitucional. Auto 119 de 2013.

<sup>685</sup> Sin embargo, en el informe de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, presentado el pasado mes de febrero a la Corte Constitucional, “Costos y riesgos de litigiosidad contra el Estado en escenarios de postconflicto: el caso de la reparación a víctimas”, se hace referencia a esta población, pero para indicar, de forma equivocada, que 241.957 víctimas registradas de acuerdo con la orden 12 del auto 119 de 2013, de los cuales 200.089 son sujetos de atención, deben ser indemnizadas administrativamente, sin que se aporten nuevos elementos que permitan inferir el cumplimiento de la orden: “Con base en el valor promedio de la indemnización por víctima (\$6.6 millones), el costo de indemnizar a esta población ascendería \$1.3 billones aproximadamente. Lo anterior sin tener en cuenta los costos derivados de la eventual aplicación de las demás medidas de atención y reparación integral (...)”Págs. 27 y 28.

Salud con Enfoque Psicosocial; y (d) la definición de los Lineamientos de Formación del Talento Humano y Autocuidado. Los responsables de la ejecución directa del PAPSIVI son las entidades territoriales. Las funciones del Ministerio de Salud y Protección Social se limitan al diseño, coordinación, monitoreo, definición de criterios técnicos, implementación de estrategias de divulgación y capacitación al personal que va a ejecutar el programa.

Como resultado de estas actuaciones, la Unidad para las Víctimas afirma haber atendido, con corte a septiembre del 2015, a 82.156 víctimas del conflicto armado en 27 entidades territoriales, de ellas 37.225 individuos y 44.931 personas en la modalidad familiar y comunitaria. La Unidad precisó que del total 69.472 personas se encuentran en proceso de atención psicosocial y se ha realizado el cierre de 12.684 planes. En el marco del PAPSIVI, entre enero y noviembre de 2014, la UARIV afirma haber atendido a 42.605 personas desplazadas inscritas en el RUV.<sup>686</sup>

No obstante, los Organismos de Control y la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (CSPPDF) advirtieron a esta Sala Especial acerca de la presencia de obstáculos importantes que no permiten que el PAPSIVI surta los efectos esperados. A través de la presencia que despliegan en el territorio, los entes de control encontraron problemas de articulación entre la Nación y las Secretarías de Salud, y entre las distintas entidades del nivel nacional (Ministerio de Salud, ICBF y Unidad para las Víctimas).<sup>687</sup> A su vez, llamaron la atención acerca de la falta de personal capacitado,<sup>688</sup> del incumplimiento de las metas fijadas<sup>689</sup> y de su disminución, de la mano de un recorte presupuestal de aproximadamente el 40% de los recursos que se destinan al respecto. Sobre este punto en particular, en último informe presentado por la CSML al Congreso de la República se indicó con preocupación que para el 2015 se había estimado una cobertura de atención para un total de 62.162 víctimas del conflicto armado, meta inferior a la alcanzada en 2014, pues se dijo haber atendido a 82.156 víctimas en las modalidades individual, familiar y comunitaria. La Comisión advirtió que según la información presentada por el Ministerio de Salud y Protección Social, donde se discrimina el consolidado de atenciones psicosociales por modalidad entre enero y noviembre de 2014 (en 21 departamentos y 4 ciudades capitales), con corte a 29 de mayo de 2015, en 15 de ellos se reduce el número de personas a

---

<sup>686</sup> UARIV. *Informe de septiembre de 2015*. Pág. 44.

<sup>687</sup> Procuraduría General de la Nación. *Informe presentado en cumplimiento a lo dispuesto en el auto 298 de 2015, agosto de 2015*.

<sup>688</sup> Los representantes de las víctimas explicaron que los profesionales de la salud que implementan el programa no tienen la experiencia requerida. Además, que su trabajo se orienta al cumplimiento de metas, sin considerar los procesos en sí. Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011. *Primer informe al Congreso de la República 2013-2014*, noviembre de 2014. Página 113

<sup>689</sup> En la fase de caracterización los porcentajes que cumplieron con su cometido son los siguientes. En el nivel individual se cumple el 6% de la meta de 42.760 personas; en casos familiares se cumple el 44,6% de la meta de 7.128 casos; y en cuanto a las características comunitarias, se cumple el 45,9% de la meta de 1.138 casos. En la fase de atención psicosocial se registran los siguientes resultados: 54,1% en atenciones en el nivel individual; 47,4% en el nivel familiar; y 95,8% en atenciones comunitarias. El cumplimiento global de las metas en la fase de cierre registra los siguientes resultados: a nivel individual, 11,1% de cierre de planes; a nivel familiar, el 4,9%; y en atenciones comunitarias, el 9%.”. Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011. *Primer informe al Congreso de la República 2013-2014*, noviembre de 2014. Página 113.



atender y por ende el presupuesto, “hasta en un 65% como es el caso de los departamentos de Santander y Norte de Santander.”<sup>690</sup>

En última instancia, las dificultades de este programa se manifiestan en el desconocimiento y desinterés de la población desplazada para acceder al mismo y en su escasa cobertura<sup>691</sup>, sobre todo a nivel rural.<sup>692</sup> Lo anterior, sin pasar por alto que el PAPSIVI, de acuerdo con la CSPPDF, carece de un enfoque de rehabilitación que sea efectivamente reparador.<sup>693</sup>

Así las cosas, esta Sala Especial advierte con preocupación la posible configuración de un retroceso en la materia, teniendo en cuenta la disminución de las metas y del presupuesto destinado para ese programa, no obstante, tratarse de una herramienta para la reconstrucción de los proyectos de vida de las víctimas del desplazamiento forzado, uno de los pilares de la reparación de carácter integral y transformador a la que se ha comprometido el Gobierno Nacional.

*Evaluación del nivel de cumplimiento a la orden de suplir los vacíos protuberantes que afectan al componente de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición. Persistencia de la intervención del juez constitucional y medidas a adoptar*

En los autos 008 de 2009 y 219 de 2011 la Corte Constitucional le ordenó al Gobierno Nacional suplir los vacíos protuberantes que afectaban al componente de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición. Para ello las autoridades debían corregir una serie de falencias estructurales, institucionales y de política pública, entre las cuales se destacaron, en materia de justicia, la alta impunidad y, en lo concerniente a la indemnización administrativa, la poca efectividad del Decreto 1290 de 2008, en un marco de deficiente capacidad institucional y financiera. Sin embargo, sólo hasta noviembre de 2011, el Gobierno Nacional indicó que las medidas previstas en la Ley 1448 incidirían en un proceso de construcción y fortalecimiento de la política pública de verdad, justicia y reparación, con garantías de no repetición. Así las cosas, con

---

<sup>690</sup> Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011. *Segundo informe al Congreso de la República 2014-2015*. Págs. 143 y 144.

<sup>691</sup> Del 70% de víctimas que conocen su derecho a la reparación integral, sólo una tercera parte conoce que tiene derecho a la rehabilitación. La CSML advirtió que sólo el 4% tiene acceso efectivo a estas medidas de rehabilitación. Al momento de considerar las razones por las cuales las personas que, a pesar de conocer su derecho, no solicitaban acceso a las medidas de rehabilitación se observa que dichas decisiones están relacionadas con razones tanto de desinterés como de desconocimiento. En el caso de las de rehabilitación mental aproximadamente la mitad de las personas no estaba interesada y un 40% afirmó desconocer el procedimiento a seguir.

<sup>692</sup> Las víctimas subrayaron que la atención en el sector rural no es constante, por dificultades de acceso, ya sea geográficas o de orden público. Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011. *Primer informe al Congreso de la República 2013-2014*.

<sup>693</sup> En visita efectuada por funcionarios de la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, con el acompañamiento de ACNUR y la Defensoría del Pueblo, al municipio de Granada-Oriente Antioqueño, se encontró que en relación a la atención psicosocial, se han hecho 5 sesiones colectivas, que difícilmente pueden considerarse como una atención psicosocial adecuada y tendiente a superar los traumas propios de la violencia. Al respecto, la CSPPDF, explica que: “el enfoque asistencial y temporal de los programas de atención psicosocial puede llegar a restarle dimensiones reparadoras a otros procesos de mayor aliento o sistematicidad, característicos de la rehabilitación, y que van más allá de la orientación o asistencia circunstancial o progresiva”. Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. *Informe presentado en agosto de 2015, en cumplimiento del auto 298*, págs. 31, 32 y 42.

posterioridad a la expedición de la Ley 1448 de 2011, esta Sala mantuvo el seguimiento frente al cumplimiento, serio, transparente y eficiente de los compromisos definidos legal y administrativamente en relación con la población desplazada por la violencia, tal como se advirtió en la sentencia T-025 del 2004.

Como se recogió en las páginas anteriores, en respuesta a esta orden el Gobierno Nacional ha creado nuevas instituciones y programas para contribuir a la construcción de la memoria histórica y al esclarecimiento de los hechos que provocaron el desplazamiento forzado y, con ello, ha dado pasos importantes para la dignificación de las personas desplazadas por la violencia. La Fiscalía General, por su parte, afirmó que las dificultades presupuestales, de recursos humanos y de engranaje interinstitucional, ya no se constituyen en un obstáculo para el desarrollo de la labor investigativa. Lo anterior, gracias a la existencia de un nuevo sistema penal y de gestión más eficiente, que incluye la adopción de medidas enfocadas en la priorización y la implementación de estrategias metodológicas, que se han desplegado para el avance de las investigaciones penales por el delito de desplazamiento forzado. En lo concerniente al deber de adoptar medidas de rehabilitación para las víctimas del desplazamiento forzado, el Gobierno Nacional ha implementado programas con un enfoque psicosocial y ha realizado acciones para lograr la reconstrucción sociocultural y la recuperación del tejido social.

A partir de estas actuaciones, el Gobierno Nacional solicita a la Corte Constitucional que “declare que ha desarrollado esfuerzos para lograr la superación de las falencias por las cuales se declaró el Estado de Cosas Inconstitucional en el componente de justicia [y que] declare formalmente que superó las falencias por las cuales se declaró el Estado de Cosas Inconstitucional en el componente de verdad // se superará el Estado de Cosas Inconstitucional en estos componentes cuando una medición comparable evidencie los avances en la garantía de estos derechos y que un alto porcentaje de personas en situación de desplazamiento goza de estos derechos”.<sup>694</sup>

*Evaluación del nivel de cumplimiento a la orden de suplir los vacíos protuberantes que afectan al componente verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición*

El Gobierno Nacional solicita que se declare, primero, que ha desarrollado esfuerzos para lograr la superación de las falencias en el componente de justicia, segundo, que superó las falencias en el componente de verdad y, tercero, que siguen existiendo avances con la respectiva implementación del PAPSIVI.

Esta Sala Especial encuentra que el nivel de cumplimiento a la orden emitida en el auto 008 de 2009, de suplir los vacíos protuberantes que afectan a la política pública de garantía de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación, con garantías de no repetición, es **bajo**. Así lo resaltaron los Organismos de Control y otras organizaciones en distintos aspectos de la

---

<sup>694</sup> Gobierno Nacional. *Informe presentado en respuesta al auto 298*. Agosto de 2015. Págs. 44 y 63.

política, al llamar la atención frente a problemas como (i) la “alta” impunidad que aún persiste, y que, según lo ha identificado la Sala, se enmarca en una insuficiente capacidad institucional para investigar, enjuiciar y sancionar a los responsables del desplazamiento en el país, pese a los avances conseguidos, contribuyendo así de manera precaria a la realización de los derechos a la verdad y a la justicia. De tal manera que se presenta una discordancia entre lo jurídicamente debido y lo realmente satisfecho, que se traduce en un *bloqueo institucional*, que hace necesaria la intervención del juez constitucional.

Así mismo, los Organismos de Control señalaron la presencia de (ii) *prácticas inconstitucionales* como el *trato discriminatorio* que afecta a las víctimas del desplazamiento, cuyos hechos fueron el resultado del accionar de grupos pos-desmovilización. Como se expuso en el auto 119 de 2013, en el caso de que el desplazamiento u otros hechos victimizantes guarden una relación de *cercanía y suficiencia* con el conflicto armado, situación que tiene que ser evaluada caso a caso, estas personas tienen derecho a las medidas de indemnización, en igualdad de condiciones que las demás víctimas del conflicto armado. Negar el acceso a esta medida, por lo tanto, atenta contra el derecho a la igualdad de esa población.

Sumada a la anterior práctica inconstitucional, se encuentra (iii) la *restricción desproporcionada* en torno al acceso a la indemnización administrativa, para la población desplazada en general, que se efectúa a través de lo dispuesto en el Decreto 1377 de 2014.<sup>695</sup> Aunque, a primera vista, se advierta este Decreto como una medida necesaria y que persigue un fin constitucionalmente válido; en la práctica, ha generado una barrera frente al derecho fundamental a la reparación de la población desplazada, pues, como ya se señaló, el porcentaje que ha accedido a la indemnización como medida de reparación, es insignificante (1,3%). En síntesis, en la práctica, se está afectando el núcleo del derecho fundamental a la reparación integral de las víctimas del desplazamiento forzado.

Finalmente, los Organismos de Control y la sociedad civil han observado (iv) un posible *retroceso* en la atención psicosocial a las víctimas, mediante la implementación del PAPSIVI, que vulneraría una de las reglas básicas del cumplimiento progresivo de las facetas prestacionales del derecho a la reparación, pues según han advertido estos Organismos, se han incumplido las metas fijadas, reduciendo el número de sujetos a atender y efectuándose, en consecuencia, un recorte presupuestal de aproximadamente el 40% respecto de lo dispuesto inicialmente para implementar el programa.

En suma, hasta que no se cuente con una política criminal definida y eficaz para combatir el delito de desplazamiento forzado y una capacidad institucional consecuente con ella -para lo cual se requiere de una evaluación juiciosa del impacto de las estrategias en marcha-; hasta que no se efectúe una distribución respetuosa de los parámetros constitucionales en cuanto a medidas de reparación como la indemnización administrativa; y hasta tanto no se cumpla

---

<sup>695</sup> Que reglamentó el artículo 132 de la Ley 1448 de 2011 y modificó el artículo 159 del Decreto 4800 de 2011 en lo que concierne a la medida de indemnización a las víctimas de desplazamiento forzado.

progresivamente con proporcionar una atención psicosocial a las víctimas de desplazamiento forzado como medida de rehabilitación; no es posible entrever correcciones a los problemas ya descritos, que evidencien que el curso de la política será de otro modo.

### *Persistencia de la intervención del juez constitucional y medidas a adoptar*

Esta Sala Especial mantendrá el seguimiento en este componente teniendo en cuenta el **bajo** nivel de cumplimiento a lo ordenado en el 2009, en los términos descritos en la **Parte General**: “si el nivel de cumplimiento es **bajo**, el juez de tutela, por supuesto, mantendrá su competencia, pues la violación y la amenaza al derecho no han cesado; aunque existen avances y progresos mínimos, el riesgo sobre los derechos es significativo y, por tanto, demanda la atención del juez.”<sup>696</sup>

Sumado a lo anterior, esta Sala mantendrá el seguimiento atendiendo a la presencia de los bloqueos institucionales y las prácticas inconstitucionales, recién descritas. Por lo tanto, tomando en cuenta que es obligación del juez constitucional “mantener su competencia y complementar las órdenes en la medida en que se requiera”,<sup>697</sup> se adoptarán las siguientes medidas.

En garantía de los derechos a la verdad y a la justicia, la Sala ordenará al Gobierno Nacional y a la Fiscalía General de la Nación, presentar un informe anual a la Corte Constitucional, a los Órganos de Control y a la Mesa Nacional de Víctimas, respecto de los avances en la lucha contra la impunidad del delito de desplazamiento. A su vez, esta Corporación va a conminar al Gobierno Nacional a la realización de un diagnóstico respecto de la eficacia de la nueva estrategia de priorización, investigación y gestión, en materia penal frente al esclarecimiento, judicialización y castigo de los responsables del desplazamiento forzado en el país.<sup>698</sup> Lo anterior, garantizando siempre la protección de los derechos de las víctimas. En este ejercicio el Gobierno deberá precisar cuál es el plan a seguir para realizar los ajustes que se encuentren necesarios, que permita evidenciar resultados significativos en la lucha contra la impunidad de este delito.<sup>699</sup>

---

<sup>696</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-388 de 2013 (M.P. María Victoria Calle Correa).

<sup>697</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-388 de 2013 (M.P. María Victoria Calle Correa).

<sup>698</sup> De acuerdo con la sentencia C-579 de 2013 de la Corte Constitucional, que declaró exequibles las expresiones “máximos”, “cometidos de manera sistemática” y “todos los” contenidas en el artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2012, por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos de justicia transicional en el marco del artículo 22 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

<sup>699</sup> En el auto 219 de 2011 se precisó que los informes debían contener, entre otros aspectos: “1) los criterios de programación y recursos de la vigencia actual, incluyendo la información de diagnóstico sobre la problemática que se pretendió abarcar, los criterios de priorización, las metas, los programas y proyectos a nivel de política con sus correspondientes descriptores, la entidad y sector, la dependencia ejecutora y la clasificación específica del gasto presupuestal, discriminada por gasto de inversión y funcionamiento, en materia de la política pública para la población en situación de desplazamiento, de tal forma que sea posible apreciar, en la correspondiente vigencia, el volumen de recursos destinados específicamente para la población desplazada en comparación con el presupuesto global destinado para la población vulnerable y, 2) la ejecución de la vigencia inmediatamente anterior de acuerdo con los criterios de programación acordados en el año anterior (metas, programas, proyectos) y en particular su cumplimiento y los avances de acuerdo con la problemática que se pretendía resolver, informando también si hubo cambios en la programación de recursos y sus motivos”.

Respecto a la indemnización administrativa, en aquellos casos en los que el desplazamiento es el resultado del accionar de las denominadas BACRIM, pero que, en algunas oportunidades puede guardar una relación de cercanía y suficiencia con el conflicto armado, en los términos definidos en el auto 119 de 2013, esta Sala va a reiterar a la Unidad para las Víctimas la presentación de un informe detallado en el que especifique el número de personas desplazadas que, bajo tal condición, han accedido a esta medida, hasta la fecha de notificación del presente auto. Del mismo modo esta Sala compulsará copias a los Órganos de Control para lo de su competencia, frente al reiterado incumplimiento de la mencionada Unidad, en el suministro de dicha información.

Así mismo, esta Corporación le reiterará a la Unidad para las Víctimas, en conjunto con la Fiscalía General de la Nación y el Ministerio de Justicia y del Derecho, su obligación de evaluar y determinar si el desplazamiento forzado ocasionado por el accionar de BACRIM, guarda una relación de cercanía y suficiencia con el conflicto armado, para efectos establecer los casos en los que la población desplazada pueda acceder a los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y a las garantías de no repetición incorporados en la Ley 1448 de 2011, en los términos recogidos en la orden duodécima del auto 119 de 2013. Teniendo en cuenta los reiterados incumplimientos de la Unidad para las Víctimas en este tema, esta Sala Especial solicitará a los Organismos de Control del Estado que realicen una vigilancia estricta al cumplimiento de esta orden y adopten las medidas de su competencia frente a un nuevo incumplimiento.

Además de lo dispuesto en el aparte del presupuesto, en torno a la indemnización administrativa de las víctimas de desplazamiento forzado, en general, esta Sala Especial de Seguimiento ordenará al Gobierno Nacional evaluar, según su actual planeación presupuestal, cuáles serán las personas desplazadas que, de acuerdo con los criterios de priorización establecidos en el Decreto 1377 de 2014, accederán efectivamente a la medida y en qué términos; cuáles no podrán ser beneficiarias de la misma bajo tales supuestos; y cómo se les garantizará a éstas últimas su derecho a la igualdad frente a las víctimas de desplazamiento forzado a las que ya se les ha entregado dicha indemnización y frente a las víctimas de otros hechos victimizantes.

En lo atinente a las medidas de rehabilitación, esta Sala Especial ordenará la adopción de medidas que permitan la disponibilidad efectiva del programa para las víctimas del desplazamiento forzado, en cumplimiento de los presupuestos de una reparación transformadora y su ampliación progresiva a aquellas víctimas que aún no han accedido al mismo, para lo cual deberá presentarse un cronograma de trabajo de acuerdo con los mínimos que al efecto se han señalado en otros pronunciamientos.<sup>700</sup> A su vez, esta Corporación requerirá un informe detallado por entidades territoriales del orden departamental, respecto del número de víctimas atendidas hasta 2015 y las que se proyectan atender en 2016 a través del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas (PAPSIVI), y la consecuente asignación presupuestal.

---

<sup>700</sup> Autos 008 de 2009 y 219 de 2011.

## **2.3. Componentes que requieren importantes avances para lograr el GED**

La Sala Segunda de Revisión y la Sala Especial de Seguimiento, en los autos 008 de 2009 y 219 de 2011, establecieron la necesidad de desarrollar ajustes puntuales a los componentes de registro y sistemas de información, ayuda humanitaria, retornos y reubicaciones, participación y educación, con el objetivo de obtener avances en el GED de la población desplazada. A continuación se analizará el nivel de ajuste de cada uno de estos componentes.

### **2.3.1. Registro, caracterización y sistemas de información**

El registro de la población desplazada, su caracterización y el adecuado funcionamiento de los sistemas de información, son temas sobre los cuales la Corte Constitucional ha llamado la atención desde 2004 atendiendo a su importancia para el diagnóstico de las condiciones actuales de esa población y, en consecuencia, para dar una respuesta integral y sostenible, desde la política pública, a sus derechos y necesidades.

En la Sentencia T-025 de 2004 se mencionaron, entre otras falencias de la política pública, las siguientes: (a) los sistemas de información no incluían “la totalidad de las ayudas otorgadas ni de los bienes inmuebles abandonados”, “así como tampoco incluía las medidas entregadas por entidades distintas a la extinta Acción Social”; (b) se constataba un sub-registro de personas desplazadas (especialmente en desplazamientos menores o individuales); y (c) los sistemas de información no eran sensibles a la identificación de necesidades específicas de grupos con un mayor nivel de vulnerabilidad.

Posteriormente, en el marco del proceso de seguimiento, a través del auto 011 del 2009, se identificaron, puntualmente, las siguientes falencias en materia de registro: (d) la ausencia de mecanismos para incluir en el Registro Único a las personas desplazadas antes del año 2000; (e) la existencia de desincentivos para el registro de las personas desplazadas por acciones de grupos paramilitares; y (f) la presencia de obstáculos legales para el registro de personas desplazadas como consecuencia de acciones del Estado -como las fumigaciones de cultivos ilícitos-, y de niños y niñas nacidos en hogares desplazados después del registro.

En el auto 219 de 2011, esta Sala Especial señaló que persistían las falencias que comprendían el registro, la caracterización y los sistemas de información de la población desplazada, recogiendo algunas de las ya identificadas en los años anteriores y otras que se pusieron en evidencia para entonces, como las siguientes: (g) la falta de mecanismos para corregir las deficiencias de las fuentes de información que empleaba Acción Social para corroborar la veracidad de los hechos declarados por el peticionario; (h) la necesidad de mecanismos que garanticen el derecho al hábeas data, tanto en el anterior sistema de información, como en el que prevé la Ley 1448 de 2011; (i) la ausencia de mecanismos para asegurar el derecho al debido proceso frente a los procedimientos administrativos de inclusión de declarantes en el anterior registro (RUDP); (j) la ausencia de mecanismos de caracterización de la

población desplazada, que tengan en cuenta indicadores que reflejen el goce efectivo de sus derechos; y (k) el deficiente flujo de la información entre las bases de datos y la falta de estándares de confidencialidad, seguridad y reserva en su manejo.

Finalmente, teniendo en cuenta que a partir de la implementación del Registro Único de Víctimas (RUV), la Corte Constitucional había recibido informes permanentes de distintas entidades y organismos señalando dificultades operativas en el sistema de registro, en los tiempos de valoración y de respuesta y un grave retroceso en la aplicación de los criterios de valoración definidos a nivel jurisprudencial, profirió el auto 119 de 2013. Por medio de esta providencia esta Sala Especial le ordenó al Gobierno Nacional inscribir en el RUV a la población que se ve forzada a desplazarse bajo los escenarios enunciados en la Ley 387 de 1997, incluyendo situaciones de violencia generalizada, tal como ha ocurrido con el accionar de las denominadas Bandas Criminales (BACRIM), siempre que se cumpla con los dos requisitos mínimos necesarios para adquirir tal condición, definidos jurisprudencialmente.<sup>701</sup>

Al analizar la respuesta del Estado respecto de las fallas identificadas, la Sala Especial encuentra que muchas de las que se detectaron en la última evaluación efectuada en el 2011 se han superado y otras avanzan progresivamente en esa misma dirección. En efecto, esta Corporación resalta las actuaciones realizadas para superar la: **(i)** falta de garantías al *debido proceso* dentro de las etapas de notificación e impugnación en el proceso de registro; **(ii)** la falta de impulso de los *mecanismos de caracterización*, desde lo nacional hacia el territorio; y **(iii)** la falta de *calidad en la información*, que incluye dificultades en el flujo de la información entre bases de datos administradas por el Estado, con estándares admisibles de confidencialidad, seguridad, reserva, y determinación de funcionarios responsables, así como los problemas que acompañan la simultaneidad de sistemas de registro. No obstante los avances registrados al respecto, esta Sala también resaltaré algunos aspectos puntuales sobre los cuales las autoridades deberán concentrar sus esfuerzos e informar a los Organismos de Control, pero que, en todo caso, éstos no se advierten como obstáculos que contribuyan a perpetuar la violación de los derechos de la población desplazada, pues dentro de la ruta establecida para el registro se encuentran los mecanismos para subsanarlos.

**(i)** En relación con el *debido proceso* en las distintas etapas del registro, esta Sala destaca el diseño de una ruta que permite superar los obstáculos que se han presentado en algunos de sus momentos y, aunque aún requiere algunos ajustes importantes para lograr su fortalecimiento, la Unidad para las Víctimas cuenta con un marco normativo sólido, con la estructura institucional requerida, así como con la voluntad y la disposición para realizarlos. Así lo constata esta Sala Especial a partir de los siguientes ajustes y actuaciones realizadas.

---

<sup>701</sup> “... la condición de desplazamiento forzado es una cuestión de hecho que no requiere de ningún certificado o reconocimiento oficial y se configura con la concurrencia de dos elementos mínimos: (i) la coacción ejercida, o la ocurrencia de hechos de carácter violento, que hacen necesario el traslado, y (ii) la permanencia dentro de las fronteras de la propia nación.” Corte Constitucional, Auto 119 de 2013. (M.P. Luis Ernesto Vargas).

a) La toma de declaración en línea, que implicó una adecuación de carácter tecnológico a través de un Formato Único de Declaración-FUD, el fortalecimiento de los recursos humanos y la entrega de paquetes tecnológicos al Ministerio Público, permitió homogeneizar los parámetros para recibir las declaraciones, elevó la calidad en el diligenciamiento de la información suministrada por la víctima y, con ello, agilizó el trámite en su etapa inicial.<sup>702</sup>

b) La inclusión de un módulo de novedades que permite actualizar la información de las víctimas cumple con los requerimientos para garantizar el derecho al habeas data, esto es: acceso, inclusión, exclusión, corrección, adición, actualización y certificación de los datos, así como la limitación en las posibilidades de su divulgación, publicación o cesión.

c) La ampliación del término para rendir declaración de 2 a 4 años para víctimas de desplazamiento forzado, ocurrido entre el 1 de enero de 1985 y el 10 de junio de 2011, significó que se hiciera un esfuerzo adicional y significativo para incluir en el registro al mayor número de personas que por desconocimiento o temor, entre otras causas, no habían tenido acceso a las instituciones. Con ello se permitió que estas personas gozaran de las medidas de atención y reparación contempladas por la Ley 1448 de 2011.

d) La expedición del manual de valoración de las solicitudes de inclusión en el registro le dio un marco reglado a tal ejercicio, en la medida en la que incluyó los escenarios enunciados en la Ley 387 de 1997, tal como lo ordenó esta Sala Especial en el auto 119 de 2013. La expedición de este manual, a su vez, permitió una depuración del registro, con lo cual se consiguió darle agilidad y transparencia a esta etapa del proceso.<sup>703</sup>

e) La ejecución de un plan de trabajo conjunto con el ACNUR y otras organizaciones humanitarias con presencia en diferentes municipios, con el fin de realizar la reconstrucción, valoración y normalización de censos correspondientes a declaraciones cuyos hechos victimizantes tuvieron lugar antes al 2011.<sup>704</sup>

f) La instalación de una mesa de trabajo para la discusión de aquellos casos en los que la decisión de inclusión en el RUV es difícil, en el marco de lo ordenado en el auto 119 de 2013, impulsó con objetividad las actuaciones que se surten en esta etapa, dentro del término legal en la mayoría de los casos, pues en otros

---

<sup>702</sup> El impacto de estas medidas se puede apreciar en la disminución de las solicitudes de inscripción en el registro que presentan inconsistencias. En 2015 se tramitaron 67.063 glosas (inconsistencias mínimas), en 2014 fueron 104.965 y en 2012 llegaron a 230.697. A su vez, la toma de declaraciones en línea pasó de un 1.8%, en 2012, a un 29,6% en 2015, agilizando así el trámite. Así las cosas, con corte a 31 de diciembre de 2015, se han recibido a partir de 2012 1.247.598 solicitudes de inscripción en el RUV, de las cuales se habían valorado 902.908, es decir el 83.4% y el 16% restante se encuentra siendo valorado dentro de los términos de Ley. UARIV, *Informe de agosto de 2015*. pág. 3 y Gobierno Nacional, *Informe al Congreso de la República*, abril de 2016, pág. 12.

<sup>703</sup> Con corte a 20 de junio de 2015, la UARIV recibió desde el 2013 1.082.883 solicitudes de inscripción en el RUV, de las cuales se habían valorado 902.908, es decir el 83.4% y el 16% restante se encuentra siendo valorado dentro de los términos de Ley. UARIV. *Informe de agosto de 2015 al Congreso de la República*.

<sup>704</sup> Así, por ejemplo, se realizaron 8 jornadas de verificación en el departamento del Chocó, donde se revisaron 34 declaraciones, cuyo lugar de expulsión estuvo localizado en los municipios de Alto Baudó, el Carmen de Atrato, Ungía, Riosucio y Juradó, entre 1989 y 2004. UARIV, *Informe agosto de 2015*. Pág. 52



la información suministrada requiere ser subsanada por parte del Ministerio Público.

Todavía hace falta, no obstante, seguir realizando esfuerzos en el corto plazo para superar los siguientes puntos débiles identificados por los Organismos de Control, entre los cuales vale la pena resaltar el tiempo que está tomando la notificación de los actos administrativos que deciden sobre la inclusión en el RUV. A pesar de las distintas actuaciones que ha realizado la Unidad para las Víctimas con la finalidad de agilizar este trámite, reduciendo los días que toma el alistamiento de los documentos para la notificación y la realización de esta diligencia, los Organismos de Control advirtieron que esta etapa es la que demanda mayor atención y unión de esfuerzos técnicos, operativos y financieros, para superar el represamiento de solicitudes, garantizar el derecho de defensa y resolver así, en el plazo establecido, los recursos que se interponen.<sup>705</sup>

Sumado a lo anterior, no hay que pasar por alto algunas fallas que persisten y que afectan el *debido proceso* en las distintas etapas del registro. Así ocurre con la falta de capacidad operativa y financiera de las Personerías Municipales. De acuerdo con las advertencias realizadas por los Organismos de Control desde 2013, las Personerías adolecen de una infraestructura robusta y de falta de personal idóneo, en ciertas regiones del país, para manejar las nuevas herramientas tecnológicas de toma de declaración, así como para brindar adecuada orientación y asistencia jurídica a las víctimas en torno a sus diferentes derechos fundamentales.<sup>706</sup> Esta situación se vuelve más compleja si se tiene en cuenta que, según informan los Organismos de Control, el FUD es un formulario complejo cuyo diligenciamiento es dispendioso, demorado y difícil, al requerir información innecesaria y contener definiciones jurídicas inexactas.<sup>707</sup>

Las víctimas que se encuentran en el exterior, por su parte, están enfrentando fallas en el proceso de registro dada la insuficiente capacidad institucional, el desconocimiento y el bajo nivel de implementación de la Ley 1448 de 2011 más allá de las fronteras nacionales. En ello coinciden los Órganos de Control y la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES). Al efecto se indicó que la respuesta de la Unidad tampoco es consecuente con la realidad de las capacidades de estas entidades diplomáticas, que además de desconocer los contenidos de la Ley 1448 de 2011 en aras de su difusión a la población víctima, ignoran cómo emplear el mecanismo de declaración en línea y, en algunos casos, no han notificado de manera adecuada a esta población sobre la decisión de inclusión en el RUV.<sup>708</sup>

---

<sup>705</sup> De la notificación depende el ejercicio del derecho de contradicción y esta diligencia puede tardarse hasta 6 meses en algunas ocasiones. Procuraduría General de la Nación. *Informe del 5 de septiembre de 2013*.

<sup>706</sup> Comisión de Seguimiento de los Organismos de Control (CSOC). *Segundo Informe de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras* (2012-2013). Agosto de 2013. Pág. 104.

<sup>707</sup> Comisión de Seguimiento de los Organismos de Control (CSOC). *Segundo Informe de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras* (2012-2013). Agosto de 2013. Pág. 104.

<sup>708</sup> CSOC. Op. Cit. // CODHES. Informe del 1 de septiembre de 2015.

La Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES) también llamó la atención acerca de la dilación en el proceso de registro de menores de edad nacidos después del desplazamiento, teniendo en cuenta que los tiempos de trámite oscilan entre 8 y 12 meses. Además, se reportaron problemas en el tratamiento de la información (pérdida de documentos), y se desconoce si con la actualización de la información en el registro, se re-caracteriza al núcleo familiar para efectos de priorizarlo.<sup>709</sup>

A pesar de los avances alcanzados para la inscripción en el registro de las personas desplazadas en el marco de los escenarios definidos en la Ley 387 de 1997, tal como fue ordenado por esta Sala Especial, persisten algunas dificultades en la materia. De acuerdo con CODHES y el Servicio Jesuita para Refugiados, se han presentado prácticas irregulares tales como el reconocimiento parcial o el total desconocimiento de los hechos declarados cuando el perpetrador es un grupo pos-desmovilización, lo que afecta especialmente a niños, niñas y adolescentes, y mujeres, cuando son sujetos pasivos de conductas punibles como el reclutamiento forzado y la violencia sexual.<sup>710</sup> De acuerdo con información de la Coalición contra la Vinculación de Niños, Niñas y Jóvenes al Conflicto Armado en Colombia-COALICO, el 83% de las valoraciones de declaraciones recibidas por la UARIV en este sentido, a julio de 2013, resultó en no inclusión.<sup>711</sup>

**(ii)** En relación con la falta de impulso de los mecanismos de caracterización, desde el nivel nacional hacia el territorial, que tengan en cuenta indicadores que reflejen el goce efectivo de sus derechos y las necesidades específicas de los grupos más vulnerables, cabe resaltar el diseño y puesta en marcha de distintas actuaciones.

a) La estrategia encaminada a la medición de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos, que ejecuta paralelamente tres procesos, a saber: (i) ampliación y mejoramiento de la medición de indicadores principales y complementarios por registros administrativos; (ii) medición de indicadores principales y complementarios a través de encuesta; y (iii) coordinación con entidades para la medición de indicadores sectoriales.<sup>712</sup>

b) La Unidad para las Víctimas expuso la denominada “estrategia de caracterización a la población víctima del conflicto armado con un enfoque de goce efectivo de derechos”. El objetivo de esta apuesta consiste en buscar que las entidades territoriales recojan información sobre la situación demográfica y socioeconómica de la población víctima que habita su territorio, que sea útil para la elaboración de los Planes Territoriales de Desarrollo y los Planes de Acción Territorial y así realizar la medición de los principales Indicadores de Goce Efectivo de Derechos.

---

<sup>709</sup> CODHES. Informe del 1 de septiembre de 2015.

<sup>710</sup> CODHES. Informe del 1 de septiembre de 2015.

<sup>711</sup> En cuanto a los casos de violencia sexual, COALICO, por ejemplo, identificó, entre 2008 y 2012, 48.915 menores víctimas de violencias sexuales en el marco del conflicto armado, pero en el RUV, entre 1985 y 2015, sólo se registran 781 víctimas menores de 18 años.

<sup>712</sup> UARIV. *Informe de noviembre de 2013*, págs. 43 y 44.

c) A través de la medición del índice de riesgo de victimización las autoridades buscan contribuir a la focalización de operaciones dirigidas a reducir el riesgo de victimización por violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario.<sup>713</sup>

d) El Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral–PAARI. Como ya se explicó en el componente de generación de ingresos, y tal como se profundizará a continuación en el tema de ayuda humanitaria, a pesar de tratarse de una estrategia que todavía se encuentra en proceso de mejoramiento, que tiene una cobertura baja y que su implementación se ha encontrado acompañada de algunos problemas de acceso, se trata de un instrumento útil con miras a identificar las características reales de los núcleos familiares en torno a la vulnerabilidad y sus necesidades.

Estas actuaciones revelan el compromiso del Gobierno Nacional en materia de planificación de la política pública teniendo en cuenta para esos efectos la realidad y las necesidades de las personas desplazadas por la violencia, siendo así receptivo a los requerimientos realizados por esta Corporación a lo largo del proceso de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004. Pese a que los resultados alcanzados son significativos, aún se presentan enfrascamientos en temas puntuales como los siguientes.

La capacidad fiscal, administrativa e institucional de las entidades territoriales para la caracterización de la población desplazada es insuficiente en aquellos casos en los que se encuentran en régimen de reestructuración o se clasifican en categorías 5/6. En consecuencia, en estos casos se presentan dificultades para medir el grado de vulnerabilidad de las personas desplazadas y determinar cuándo supera tal situación.<sup>714</sup> A su vez, se siguen presentando debilidades e inconsistencias en las fuentes de información a nivel territorial, lo que se traduce en que la oferta institucional no se ajuste a las necesidades de las víctimas.<sup>715</sup> Los Organismos de Control también señalaron que la deficiencia en los registros de la información sigue siendo una barrera para medir los avances, retrocesos o estancamientos en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, y que la falta de información adecuada y oportuna sobre los resultados e impactos en materia de goce efectivo de los derechos, ha sido una constante.<sup>716</sup>

**(iii)** Finalmente, en lo concerniente a las problemáticas relacionadas con los *sistemas de información*, esta Sala Especial encuentra que el Gobierno Nacional cuenta con la institucionalidad y las plataformas necesarias para seguir avanzando en la superación de las dificultades que persisten en la materia.

a) Con la entrada en funcionamiento de la Red Nacional de Información-RNI, la Unidad para las Víctimas está encaminando sus actuaciones hacia la

---

<sup>713</sup> UARIV. *Informe presentado al Congreso de la República en agosto de 2013*, pág. 36.

<sup>714</sup> Contraloría General de la República. *Informe presentado en cumplimiento de lo dispuesto por el auto 205, sobre ayuda humanitaria y sistema de corresponsabilidad*. Op.Cit

<sup>715</sup> Contraloría General de la República. *Informe presentado en cumplimiento de lo dispuesto por el auto 205, sobre ayuda humanitaria y sistema de corresponsabilidad*. Op.Cit.

<sup>716</sup> Defensoría del Pueblo. *Informe de marzo de 2013*. Procuraduría General de la Nación. *Informe del 25 de abril de 2013*.

consolidación, con estándares de seguridad, de los datos de las diferentes fuentes, incluyendo la información que se migra al RUV. A su vez, la RNI va a facilitar el cruce de información entre las bases de datos de los niveles nacional y territorial. Al respecto, la Unidad para las Víctimas reportó un incremento exponencial de las fuentes de información disponibles a nivel nacional del 421% y la vinculación de más del 87% de las entidades territoriales del país.<sup>717</sup> El Gobierno Nacional también destacó que, de una parte, ha dado aplicación a las directrices definidas por el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, dando cumplimiento a los estándares establecidos en la normatividad vigente en materia de intercambio seguro de información de las entidades del sistema<sup>718</sup> y que, de la otra, la RNI ha contribuido a la mayor calidad de la información sobre las personas desplazadas.<sup>719</sup>

b) A través del “proyecto de análisis de calidad de bases de datos –Data Quality”, cuyo núcleo de acción es la migración de las bases de datos en las que históricamente se había recogido la información de la población desplazada, se ha contribuido a homogeneizar la información y a consolidar los datos en relación con los hechos victimizantes, la ubicación de las víctimas y variables del proceso de valoración. La Contraloría General de la República reconoció los avances en materia de calidad de datos de identificación de personas y homologación de variables en bases de datos de indemnización, al analizar los procesos de administración, manejo e intercambio de información de los sistemas de información para las personas desplazadas. Pero advirtió dificultades en relación con algunas variables dentro de los aplicativos que afectan la consistencia de los datos.<sup>720</sup>

c) Los espacios virtuales al servicio de la sociedad en general y la información allí suministrada, dentro de la cual se incluyen cifras actualizadas mes a mes sobre desplazamiento forzado (año de ocurrencia, expulsión, recepción, declaración, género, edad, grupo étnico o condición especial), tanto para personas como para hogares, dan transparencia a la gestión estatal y son indispensables para el diseño de la política pública dirigida a las víctimas de desplazamiento forzado. Estos datos, sin embargo, podrían simplificarse en su presentación, para facilitar la lectura de quienes no son expertos en el tema y de las mismas personas desplazadas.

La institucionalidad y la plataforma de información recién descritas, deben, de todas formas, superar algunos obstáculos. CODHES advirtió cierto nivel de complejidad en los mecanismos de reporte de información desde el nivel territorial hacia el nacional, tal como ocurre con el Formulario Único Territorial (FUT) y el Reporte Unificado del Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial de la Política Pública de Víctimas del Conflicto Armado Interno (RUSICST). Lo anterior, se manifiesta en el desconocimiento del impacto real de la información que recolectan las entidades territoriales en

---

<sup>717</sup> UARIV *Informe de noviembre de 2013*. Op.Cit

<sup>718</sup> UARIV. *Informe de agosto de 2015*. Op.Cit.

<sup>719</sup> Gobierno Nacional. *Informe remitido a las Comisiones Primeras del Congreso de la República*, en agosto de 2013. Pág. 30.

<sup>720</sup> Contraloría General de la República. *Informe remitido en cumplimiento al auto 298 de 2015*, agosto de 2015.

el diseño de la política pública. Sumado a lo ya expuesto, CODHES llamó la atención sobre la persistencia en la simultaneidad de sistemas de registro de información sobre despojo o abandono forzados, víctimas de violencia sexual y menores vinculados a grupos armados.<sup>721</sup>

Además, esta Sala Especial advierte que aún hace falta realizar acciones para aumentar la cobertura, mejorar la oportunidad y la calidad de la información suministrada por los entes territoriales, con énfasis en los municipios;<sup>722</sup> la conectividad y armonización conceptual entre los diferentes niveles del Gobierno para avanzar en la interoperabilidad de los sistemas de información;<sup>723</sup> la protección de información sensible y la homologación de variables de los diferentes sistemas y, finalmente, el intercambio de información entre el sistema de registro y entidades que hacen parte del SNARIV, tal como ocurre con la Fiscalía General de la Nación y la Registraduría Nacional del Estado Civil.<sup>724</sup>

*Evaluación de la superación del ECI y del nivel de cumplimiento a la orden de realizar ajustes importantes al componente de registro, caracterización y sistemas de información. Persistencia de la intervención del juez constitucional y medidas a adoptar*

A lo largo del proceso de seguimiento la Corte Constitucional le ordenó al Gobierno Nacional realizar ajustes importantes al componente de registro, caracterización y sistemas de información, para avanzar en el GED de las personas desplazadas por la violencia. Estos ajustes debían estar encaminados a superar *la falta de garantías al debido proceso* dentro de las diferentes etapas que se deben agotar para el registro, a superar la ausencia de mecanismos de *caracterización* de la población desplazada y de las necesidades específicas de los grupos más vulnerables y, finalmente, a consolidar los *sistemas de información* con calidad en los datos y flujo eficiente de la información.

Tal como quedó recogido en las páginas anteriores, en respuesta a esta orden el Gobierno Nacional ha puesto en marcha diferentes estrategias con el fin de corregir las fallas detectadas. Respecto al *debido proceso* se destacan la toma de declaración en línea, la inclusión de un módulo de novedades, la ampliación

---

<sup>721</sup> Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento Forzado-CODHES. *Informe de septiembre de 2015*. Págs. 8 y 9.

<sup>722</sup> Frente a las estadísticas de calidad de la información suministrada en el FUT, la Contraloría observó que 241 municipios obtuvieron una calificación satisfactoria de 100% y la gran mayoría de ellos (565) entre el 80% y 100%. No obstante, 145 municipios tienen calificaciones inferiores a 60%. En el caso de los departamentos todos obtuvieron calificaciones iguales o superiores a 60% (resultados a marzo de 2013). Esta calificación fue asignada por el Ministerio de Hacienda y la Contraloría a través de un indicador global de calidad que es, a su vez, el promedio de tres indicadores más como cobertura, oportunidad y calidad. Contraloría General de la República. *Informe del 9 de septiembre de 2015*.

<sup>723</sup> La Defensoría del Pueblo puso de relieve que todavía cada entidad maneja sus propios sistemas de información y aún los más avanzados presentan diferencias significativas en sus datos consolidados cuando se comparan entre sí. Por lo cual advirtió la necesidad de ahondar en la búsqueda de una mayor conectividad y armonización conceptual entre las diferentes entidades nacionales y territoriales en la atención al desplazamiento. Defensoría del Pueblo. *Informe de marzo de 2013*

<sup>724</sup> CODHES hizo referencia a las fallas que impiden el *intercambio de información entre el sistema de registro y otras bases de datos* y sobre el particular se advirtieron restricciones para compartir información con la RNI, como en el caso de la Fiscalía General de la Nación, y señaló que aunque se reconoce que VIVANTO ayudó a agilizar los procedimientos, persisten dificultades de acceso por parte de las instituciones responsables en cuanto a cobertura y alcance de la información histórica. Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento-CODHES, informe de septiembre de 2015.

del término para rendir declaración, la expedición de un manual de valoración de solicitudes de inclusión, la reconstrucción, valoración y normalización de censos de hechos anteriores al 2011 y la instalación de una mesa de trabajo para casos difíciles. En cuanto a la *caracterización* vale la pena resaltar las estrategias de medición de los indicadores de goce efectivo de derechos y caracterización a la población víctima del conflicto armado, la medición del índice de riesgo de victimización y el plan de atención, asistencia y reparación integral-PAARI. Finalmente, en relación a los *sistemas de información*, se presentaron instrumentos como la Red Nacional de Información-RNI, el proyecto de análisis de datos “Data Quality” y los diversos espacios virtuales de las entidades que forman parte del sistema.

A partir de estas acciones, el Gobierno Nacional solicita a esta Corporación que declare “la superación de las falencias identificadas en materia de registro (...); la superación de las carencias en materia de Sistemas de Información; y la superación del ECI en este componente”.<sup>725</sup>

#### *Evaluación de la superación del ECI en materia de registro, caracterización y sistemas de información*

En los términos definidos en la **Parte General**, el umbral para superar el ECI en este componente es el siguiente: el registro para población desplazada alcanza un nivel aceptable desde el punto de vista constitucional, cuando existe para ello un mecanismo regulado que permite a toda persona que se desplaza por la violencia que su declaración sea recibida y valorada conforme a parámetros objetivos previamente establecidos, y la decisión que se tome al efecto sea protocolizada en un acto administrativo, notificado dentro de un plazo, previamente establecido, que pueda ser controvertido a través de los recursos de la vía gubernativa. El ECI se entenderá superado en el componente de registro cuando el 70% de la población desplazada haya sido registrada, advirtiendo que el sub registro deberá observar una tendencia decreciente. Esta información deberá medirse con registros administrativos (RUV).

Ciertamente, en la actualidad existe una ruta para el registro que abarca la presentación de la solicitud, su valoración, cuyos criterios objetivos se especifican en un manual de procedimiento, la adopción de la decisión, la posterior notificación -protocolizada en un acto administrativo-, y la consecuente posibilidad de impugnación.<sup>726</sup> A su vez, esta ruta establece parámetros objetivos y previamente establecidos para la valoración de las solicitudes, tal como reportó el Gobierno Nacional, en respuesta al auto 119 de 2013 (*supra.*), y ha permitido la presentación de un número importante de recursos que las partes han interpuesto para controvertir la decisión adoptada.

De acuerdo con el último informe presentado por el Gobierno Nacional, con corte al 30 de abril de 2016, se han valorado un total de 1.148.853 solicitudes individuales correspondientes al 91% del total apto para valorar, el restante 9%

---

<sup>725</sup> Gobierno Nacional. *Informe presentado en respuesta al auto 298*, agosto de 2015, pág. 14.

<sup>726</sup> Así queda delimitado en la Ley 1448 de 2011, Capítulo II, artículos 154 a 158 y en el Decreto 4800 de 2011, Título II, artículos 16 a 48.

corresponden a solicitudes en proceso de valoración y solicitudes recibidas en los últimos meses en términos para surtir dicho proceso. Respeto a las solicitudes de tipo masivo, para el 30 de abril de 2016, se ha recibido un total de 1.209 declaraciones de tipo masivo habiendo valorado el 94,95% (1.147) de ellas y 59 declaraciones se encuentran en valoración o en espera de información faltante que permita culminar este procedimiento. Finalmente, en lo que tiene que ver con solicitudes de sujetos de reparación colectiva, la Unidad para las Víctimas dio cuenta de haber analizado y valorado un total de 385 solicitudes, para el reconocimiento de 366 sujetos, correspondientes al 95% de lo valorado, 192 étnicos y 174 no étnicos.<sup>727</sup>

En relación con el subregistro, el último informe presentado por el Gobierno Nacional señala lo siguiente: “de acuerdo con la medición de los indicadores de goce efectivo de derechos para la población desplazada a través de la encuesta realizada por el Gobierno Nacional (2013-2014) - Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, se determinó que el 74.2% de dicha población, para esa fecha, ya había declarado el desplazamiento y el restante 25.8% no. // Teniendo en cuenta los anteriores resultados, se determinó que el subregistro se ubicaba en el 25,8%, entendido como las personas que para esa fecha no habían declarado el desplazamiento, ahora bien, al indagar por las razones que llevaron a la no declaración, se resaltaba la falta de información como motivo principal con el 51,3%, seguido de la amenaza o miedo con el 35,1%, a que no ha querido declarar el 12% y el restante 1,6% a temas institucionales, por lo cual teniendo en cuenta el 3,2% que informó no declararía, las acciones para superar el subregistro se focalizaron en el restante 22,6%.// De ésta forma, para marzo de 2014 el registro había incluido a 5.537.883 personas por el hecho de desplazamiento forzado. Entre abril de 2014 y abril 1 de 2016 se ha realizado la inclusión de 1.397.300 personas por este hecho, de igual forma, teniendo en cuenta el porcentaje de inclusión en este periodo, se proyecta la inclusión de alrededor de 100.000 personas sobre las declaraciones recibidas en los últimos meses y en términos para surtir el proceso de valoración, para un total de 1.497.300 personas incluidas, es decir el 27%. De esta manera, se puede afirmar que el subregistro reportado en la medición ya ha sido superado por los hechos registrados históricamente.”<sup>728</sup>

Sumado a lo anterior, la Contraloría General de la República, en la Primera Encuesta Nacional de Víctimas, advirtió que el 11,9% de la población colombiana ha sido desplazada, de la cual 10,2% se encuentra registrada y 1.7% está fuera del RUV, por lo cual se concluye que el subregistro es de 14,4% aproximadamente, en términos de personas desplazadas.

En ese orden, se procederá a *declarar superado el Estado de Cosas Inconstitucional* frente a este componente de la política pública, pues la población desplazada en el país cuenta con un registro que permite, pese a las dificultades que aún se presentan, avanzar en la identificación de sus necesidades y progresivamente en su proceso de depuración.

---

<sup>727</sup> La reparación integral: Un compromiso para la construcción de la paz estable y duradera. VII Informe del Gobierno Nacional a las Comisiones Primeras del Congreso de la República, abril de 2016, págs. 7 y ss.

<sup>728</sup> *Ibidem*.

No obstante, se exceptúan los pueblos y comunidades étnicos, teniendo en cuenta que las diferentes organizaciones que hacen parte de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, han identificado al menos dos problemas que impiden el acceso al registro para estos sujetos de especial protección constitucional. Así ocurre con la invisibilización en relación con el impacto desproporcionado que trae para ellos el conflicto armado y la ausencia de interconexión entre el registro de sujetos colectivos y el registro individual, y al no existir sobre ellos una información diferenciada se ve comprometida la respuesta del Estado a sus necesidades específicas y, por ende, el goce efectivo de sus derechos.<sup>729</sup> Por su parte, los Órganos de Control han destacado que las problemáticas reconocidas en torno a las demoras en la etapa de notificación de las decisiones de inclusión o no en el registro, advertidas en su momento por la Corte y que presentan avances ostensibles para las demás víctimas, se replican respecto de las peticiones de carácter individual para estos pueblos y comunidades y los obstáculos en la etapa de valoración de las solicitudes de registro, ya superados, aún se presentan frente a los sujetos colectivos étnicos, trayendo consigo graves consecuencias en términos de atención y reparación, respectivamente.<sup>730</sup> Al respecto, se profundizará en posterior providencia, a través de la cual se haga la evaluación correspondiente de este enfoque diferencial.

#### *Evaluación del nivel de cumplimiento a la orden de realizar ajustes importantes al componente de registro, caracterización y sistemas de información*

El Gobierno Nacional solicita que la Corte Constitucional declare que ha superado las falencias identificadas en este componente. Esta Sala Especial encuentra que el nivel de cumplimiento a la orden de realizar ajustes al componente de registro, caracterización y los sistemas de información, es **alto**. En efecto, los ajustes realizados por el Gobierno Nacional recogidos en las páginas anteriores reflejan que en la actualidad se cuenta con un marco jurídico e institucional *completo, coherente y racional orientado a asegurar el goce efectivo del derecho, que se está implementando adecuadamente y que evidencia progresos y avances reales y tangibles en el goce efectivo del derecho*, tal como se puede observar en el elevado porcentaje de población desplazada que ha sido registrada.

#### *Persistencia de la intervención del juez constitucional y medidas a adoptar*

Como se recogió en la **Parte General** de este pronunciamiento, entre mayor sea el nivel de cumplimiento a una orden, menor es el grado de intervención del juez constitucional en la materia. En principio, cuando se acredite un cumplimiento **medio** o **alto**, se entenderá por superado el *bloqueo institucional* que amerita la intervención del juez constitucional en el respectivo componente.

---

<sup>729</sup> Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, Codhes, “Informe a la Sala Especial de Seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional en relación con el cumplimiento de las órdenes proferidas en los Autos 011 de 2009 y 119 de 2013 en relación con el registro y caracterización de la población en situación de desplazamiento”, septiembre 1 de 2015, págs. 9 y 10.

<sup>730</sup> Comisión de Seguimiento y Monitoreo a los Decretos Leyes de Comunidades Étnicas Víctimas del Conflicto de los Órganos de Control, Tercer Informe al Congreso de la República, agosto de 2015, págs. 72 a 84.



Lo anterior, sin perjuicio de que ahí donde se identifique una *práctica inconstitucional*, esta Corporación mantenga la competencia y profiera las órdenes necesarias para superar tal situación, a pesar de que se hayan logrado niveles aceptables en el cumplimiento general a la orden.

A pesar de los progresos reportados, aún persisten fallas importantes en la materia. Como han resaltado las entidades de control, los avances sistemáticos e integrales en este componente todavía demandan un trabajo más articulado para contrarrestar las demoras en la notificación de los actos administrativos que deciden sobre la inclusión en el RUV; la falta de capacidad operativa y financiera de las Personerías Municipales; la complejidad del FUD; la implementación de la Ley 1448 de 2011 para las víctimas en el exterior; la capacidad fiscal, administrativa e institucional de las entidades territoriales para la caracterización de la población desplazada; debilidades en las fuentes de información a nivel territorial (cobertura, oportunidad y calidad) e interoperatividad de los sistemas, como quedó expuesto con anterioridad.

Sin desconocer la existencia de estas problemáticas, desde una lectura comprensiva, esta Sala Especial encuentra que las falencias existentes no son vacíos que anulen el contenido del derecho ni representan *bloqueos institucionales* o *prácticas inconstitucionales* que requieran de la intervención excepcional del juez constitucional. En efecto, la actual política evidencia progresos y avances reales que permitirán, en el corto y mediano plazo, subsanar las fallas que aún persisten, frente a las cuales los avances presentados son significativos y continuos.

Por lo tanto, corresponde a los Organismos de Control, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, continuar con el seguimiento a estas falencias que todavía persisten e informar anualmente ante la Corte Constitucional si los resultados aquí considerados se mantienen o si se advierten retrocesos, bloqueos institucionales o prácticas inconstitucionales, que demanden una nueva declaratoria de inconstitucionalidad y retomar la competencia para el seguimiento por parte de esta Corporación. Especial atención deberá prestarse a las medidas efectivamente adoptadas y los resultados alcanzados en torno a: (i) el registro para pueblos y comunidades étnicas; (ii) el adecuado funcionamiento de la mesa de trabajo que se constituyó por orden del auto 119 de 2013; (iii) la ruta de atención a las personas registradas como “víctimas de sentencias o auto”; (iv) el proceso de registro de las víctimas en el exterior; y (v) el suministro oportuno, con calidad y pertinencia, de la información respecto de la población desplazada, por parte de las entidades que hacen parte del SNARIV. Los anteriores son temas que se destacan dentro de la problemática que, como se señaló, aún faltan por resolver.

Dentro de esos informes, la Procuraduría General de la Nación deberá destinar un aparte para dar cuenta de las medidas adoptadas con el fin de contribuir al mejoramiento del proceso de registro en la etapa de toma de declaración, a cargo del Ministerio Público.

### **2.3.2. Ayuda humanitaria**

En el auto 008 de 2009 la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional consideró que la ayuda humanitaria hace parte de aquellos componentes que requieren de ajustes importantes, que aseguren que el avance en la superación del ECI y en el GED de la población desplazada, se realice de manera acelerada y sostenida y dentro de un plazo razonable. A pesar de ser una de las áreas en las cuales se produjo el mayor esfuerzo presupuestal, la Sala Segunda consideró que los bajos resultados en materia del GED dan cuenta de la persistencia de “los problemas de capacidad institucional para responder de manera oportuna y adecuada a las necesidades de la población desplazada en la materia, en condiciones de integridad, igualdad y calidad”.<sup>731</sup> Esta Corporación le ordenó al Gobierno Nacional, en consecuencia, “realizar y poner en marcha los ajustes necesarios para afinar la política existente a fin de que se ofrezca una respuesta articulada y efectiva”.<sup>732</sup>

En el auto 219 de 2011, esta Sala Especial de Seguimiento encontró que a pesar de los ajustes implementados por el Gobierno, los informes remitidos a la Corte Constitucional dan cuenta que, durante 2009 y 2010, la capacidad institucional de Acción Social siguió siendo insuficiente, y que la persistente demora en la entrega de la ayuda humanitaria “retrasa gravemente el avance en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional y en la garantía de los derechos mínimos de la población desplazada”.<sup>733</sup> La Corte reconoció que, más allá de las modificaciones conceptuales realizadas, el Gobierno no presentó resultados de tales ajustes, ni de la superación de los retos ni de las dificultades identificadas. Así las cosas, la Sala Especial de Seguimiento le ordenó al Director de Acción Social la presentación de un informe en el que diera cuenta de cómo estaban siendo atendidas las falencias que afectaban el componente de ayuda humanitaria, de forma tal que se pudieran valorar los ajustes previstos a la política.

Mediante el auto 099 de 2013, esta Sala Especial se pronunció sobre los últimos documentos presentados por el Gobierno Nacional en respuesta al auto 219 de 2011. En este pronunciamiento se sistematizaron las falencias que afectan el componente de ayuda humanitaria y se realizó un diagnóstico integral del componente en sus distintos momentos, esto es, en las fases de la ayuda humanitaria *inmediata* o de *urgencia*, de *emergencia* y de *transición* y, a partir de tal análisis, se declaró que persisten “un conjunto de falencias

---

<sup>731</sup> “Según la Comisión de Seguimiento, del 31% de los grupos familiares RUPD que solicitaron ayuda alimentaria sólo la recibió el 22%; el 12% solicitó albergue temporal y sólo el 5% la recibió; el 25% solicitó elementos de aseo y se benefició de este componente el 16%. El 11% solicitó atención médica de urgencias y el 6% la recibió. Solamente el 0,2% de los grupos familiares incluidos en el RUPD ha recibido el conjunto de componentes que constituyen la Atención Humanitaria de Emergencia (AHE); el 83% se ha beneficiado por lo menos de alguno de los componentes y el 17% no ha recibido ninguno de los componentes. Por su parte en el informe del Gobierno de esa misma fecha, las cifras presentadas referidas exclusivamente a la población desplazada incluida en el RUPD muestran que en materia de ayuda inmediata el 51% de los hogares han recibido apoyo alimentario, 55% alojamiento, 7% orientación jurídica, 9% atención psicosocial y 15% auxilios en dinero. En cuanto a la ayuda humanitaria de emergencia, 58% de los hogares desplazados incluidos en el RUPD han recibido apoyo alimentario, 44% alojamiento, 4% orientación jurídica, 12% atención psicosocial y 32% auxilios en dinero”. Auto 008 de 2009 (Manuel José Cepeda).

<sup>732</sup> Auto 008 de 2009 (M.P. Manuel José Cepeda).

<sup>733</sup> Auto 008 de 2009 (M.P. Manuel José Cepeda).

administrativas, presupuestales e institucionales que ponen en riesgo y/o vulneran el derecho fundamental al mínimo vital de la población desplazada”.<sup>734</sup>

A partir de la identificación de estas falencias, la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 dictó una serie de medidas dirigidas a cada una de las fases de la ayuda humanitaria, con la finalidad de que las autoridades garanticen su entrega en términos oportunos, de manera integral y respetando el derecho a la igualdad y ordenó al Gobierno Nacional la presentación de informes en los que diera cuenta de las medidas adoptadas en cumplimiento del auto 099 de 2013.<sup>735</sup> Una vez allegada toda la información requerida, a continuación esta Sala Especial va a evaluar la respuesta de las autoridades en relación con los principales vacíos persistentes en el componente de ayuda humanitaria, en cada uno de sus momentos.

### 2.3.2.1. Ayuda humanitaria inmediata

Esta Sala Especial encuentra que **(i)** el Gobierno Nacional sólo de manera reciente empezó a implementar la estrategia que anunció en varias ocasiones para aplicar los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en materia de ayuda humanitaria inmediata (Sistema de Corresponsabilidad); **(ii)** no obstante, esta Corporación reconoce los esfuerzos realizados por la Unidad para las Víctimas para aplicar esos principios de manera provisional. De todas formas, **(iii)** al tratarse de una estrategia que busca *mitigar* la ausencia de tal esquema, la respuesta estatal es deficiente y no permite superar las falencias en la fase *inmediata* de la ayuda humanitaria identificadas por esta Sala.

**(i)** De acuerdo con lo definido en la Ley 1448 (art. 172) y sus Decretos reglamentarios, la prestación de la ayuda inmediata se encuentra, en principio, en cabeza de los municipios; no obstante, su entrega tiene que realizarse de acuerdo con los principios de coordinación, concurrencia y, de manera preponderante, con el de subsidiariedad, atendiendo a la falta de capacidad institucional, administrativa y financiera de algunas entidades territoriales para atender a la población que se encuentra en su territorio –de manera acentuada, teniendo en cuenta las capacidades de aquellas que se encuentran en categorías 5 y 6, o que hacen parte de acuerdos de reestructuración bajo la Ley 550 de 1999-.

El mecanismo que anunció el Gobierno, ya desde el 2013, para reglamentar y aplicar estos principios constitucionales y, con ello, superar las falencias en la entrega de la ayuda inmediata, identificadas por los Organismos de Control y

---

<sup>734</sup> Auto 099 de 2013 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

<sup>735</sup> La información presentada por el Gobierno Nacional, por los Organismos de Control y por la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448, en respuesta al auto 099 y, en términos generales, en el marco de los distintos temas concernientes al componente de la ayuda humanitaria y el goce efectivo del derecho, fue recogida, sistematizada y examinada en el auto 205 de 2015 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva). Debido a la necesidad de contar con información más precisa y detallada acerca de las fallas que afectan este componente, se solicitó al Gobierno que respondiera de manera puntual frente al estado actual de dichas dificultades y se corrió traslado de la respuesta a los Organismos de Control para que se pronunciaran al respecto.

por esta Corporación en los autos 099 de 2013 y 205 del 2015,<sup>736</sup> es el *Sistema de Corresponsabilidad* (SIC). A través del SIC el Gobierno va a articular la oferta pública de políticas nacionales, departamentales, distritales y municipales en materia de ayuda humanitaria, atendiendo “a las capacidades institucionales, administrativas y presupuestales de las ET”.<sup>737</sup> Este sistema quedó recogido en un Decreto 2460 de 2015, que se promulgó de manera reciente; se trata, por lo tanto, de una estrategia cuyo impacto en el avance acelerado, significativo y sostenido en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional, y en el goce efectivo del derecho a la ayuda humanitaria de la población desplazada, todavía no se puede evaluar.<sup>738</sup>

(ii) Esta Corporación, no obstante, reconoce los esfuerzos y los resultados alcanzados por la Unidad para las Víctimas, en materia de apoyo a las entidades territoriales buscando así garantizar la entrega oportuna de la ayuda *inmediata*, mientras se implementaba el SIC.<sup>739</sup> La Unidad para las Víctimas ha venido implementando un proceso de apoyo a las autoridades locales de forma subsidiaria y complementaria, primero en el marco de la Resolución 2348 de 2012 y, posteriormente, a través de la Resolución 0271 de 2014.<sup>740</sup> Estos instrumentos han permitido activar, allí donde fueron implementados, una respuesta a nivel territorial, así sea parcial en algunas ocasiones, para atender la etapa de urgencia que enfrenta la población con ocasión del desarraigo. Los Organismos de Control resaltan así “los esfuerzos que ha realizado la UARIV

<sup>736</sup> Esta Sala Especial de Seguimiento encontró que la entrega de la ayuda humanitaria inmediata depende de las particularidades de la respectiva entidad territorial y que no se está garantizando su entrega oportuna e integral en varias zonas del país. Incluso en los casos en los que las autoridades locales han entregado la ayuda inmediata, los tiempos de los procedimientos centralizados de registro y de entrega de la ayuda de emergencia -en cabeza del nivel nacional-, han imposibilitado la continuidad de la ayuda humanitaria en estas dos primeras fases y, con ello, han sobrecargado a las autoridades locales con la obligación de garantizar la entrega de la ayuda inmediata, mientras se surten esos trámites. En esa medida, los recursos que las autoridades locales disponen para la atención de la población desplazada, en muchos casos se ven destinados a paliar sus necesidades básicas apremiantes, agotando así el presupuesto que es necesario para su estabilización socioeconómica. En otras ocasiones las entidades territoriales carecen de los recursos para seguir entregando la ayuda inmediata mientras se realiza el registro, de tal manera que la población desplazada queda desprotegida durante ese intervalo. Auto 205 de 2015 (M.P. Luis Ernesto Vargas). Para una descripción detallada de las fallas sistematizadas en el 2013, ver el auto 099 del mismo año.

<sup>737</sup> “El SIC debió estar reglamentado a nivel nacional en el mes de octubre de 2013 y, a nivel territorial, el proceso debió haber culminado en los meses de noviembre y diciembre del mismo año. La Unidad para las Víctimas le informó a esta Sala Especial que “el resultado del ejercicio de validación y la reglamentación del Sistema le será remitido a fin de dar cuenta del proceso”, sin que hasta el momento sea posible concluir, a partir de los documentos presentados, que este proceso haya finalizado”. Auto 205 de 2015. // UARIV. *Informe de respuesta al Auto 205 de 2015*. Julio 2015. Pág. 9.

<sup>738</sup> La Procuraduría General de la Nación considera que el Gobierno “se limita a enunciar la formulación del proyecto de Decreto que reglamentara la materia. Para este órgano de control causa preocupación la injustificada dilación que ha presentado la expedición del Decreto de Corresponsabilidad, respecto del cual esta Procuraduría Delegada tiene información relacionada con que desde el primer semestre del año 2014, “se encuentra para la firma”. Es inaceptable, que a la fecha, aún se presente la misma excusa por parte del Ministerio del Interior y esta (sic) sea acogida por la UARIV. Así las cosas, al no haber regulación acerca del sistema de corresponsabilidad considera esta Delegada que la respuesta consignada en el informe respecto de la puesta en marcha del funcionamiento de este sistema, es ilusoria” (énfasis agregado). Procuraduría General de la Nación. *Respuesta al Auto 205 de 2015, emitido por la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004*. Agosto del 2015. Pág. 2.

<sup>739</sup> “En tal sentido, mientras se expide el Decreto y con el propósito de atender las situaciones particulares de municipios categorías 5 y 6, o que se encuentran bajo Ley 550, se están utilizando los mecanismos de subsidiariedad en especie por evento y la estrategia de infraestructura social”. UARIV. *Informe de respuesta al Auto 205 de 2015*. Julio 2015. Pág. 12.

<sup>740</sup> En 2014 “la Unidad para las Víctimas, apoyó mediante el mecanismo en especie por evento a 44 municipios y por medio del mecanismo en infraestructura social y comunitaria fueron apoyados 24 municipios de categoría 5 y 6”. En 2015, por medio del “mecanismo en especie por evento han sido apoyados 9 municipios y mediante el mecanismo en infraestructura social y comunitaria han sido apoyados 10”. UARIV. Op.cit. Pág. 12-14.

por desarrollar estrategias de mitigación ante la ausencia de regulación del sistema de corresponsabilidad y coordinar la entrega oportuna de ayuda humanitaria”.<sup>741</sup>

(iii) De todas formas, es importante resaltar que esta estrategia desarrollada por la Unidad para las Víctimas busca suplir la ausencia de un sistema de corresponsabilidad que debe incorporar a todas las entidades del SNARIV en la materia y que, por lo tanto, es una apuesta de *mitigación* que sigue siendo restringida. Los Organismos de Control insisten en que el proceso implementado por la Unidad para las Víctimas sólo materializa en parte los principios del sistema de corresponsabilidad y deja un amplio margen de discrecionalidad para que las entidades nacionales decidan a qué Gobierno s locales apoyar,<sup>742</sup> dificultando así evaluar cuáles son los avances, retrocesos o estancamientos de esta estrategia,<sup>743</sup> toda vez que se trata de un “esquema informal que, al carecer de un marco normativo, atiende parcialmente los requerimientos de articulación intergubernamental”.<sup>744</sup>

Ciertamente, en el informe allegado por la UARIV en respuesta al auto 205 de 2015, la entidad se limita a reiterar el procedimiento que ha implementado en el marco de las resoluciones 2348 de 2012 y 0271 de 2014, sin que exponga cómo esa estrategia permite superar las falencias en la fase *inmediata* de la ayuda humanitaria allí identificadas por esta Sala, esto es: (a) la ausencia de planeación, presupuestos y procedimientos adecuados, suficientes y expeditos en los municipios para la entrega de la ayuda inmediata -principalmente en aquellos de categoría 5 y 6 y/o que se encuentran bajo la Ley 550-, que persiste en varias regiones del país; (b) las demoras en cabeza de las autoridades del orden local y nacional, cuando se activa el mecanismo de subsidiariedad, y, las dificultades de las entidades territoriales para gestionar los recursos y garantizar la entrega de las ayudas facilitadas en el marco de ese mecanismo, conforme a lo dispuesto legalmente en términos de oportunidad, integralidad y continuidad; (c) la falta de un acompañamiento a los municipios por parte de los departamentos y de la Nación que, más allá de la asistencia técnica, garantice la

---

<sup>741</sup> Procuraduría General de la Nación. *Respuesta al Auto 205 de 2015, emitido por la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004*. Agosto del 2015. Pág. 5.

<sup>742</sup> Por ejemplo, llama la atención que en entidades territoriales con alto número de población desplazada como Bello (este es el municipio de Antioquia con mayor número de población desplazada, asentada en la vereda Granizal y en el asentamiento Nueva Jerusalén), la Nación haya otorgado ayudas en el 2013 y en el 2014 pero que las haya suspendido en el 2015, sin que quede claro, de una parte, cómo el municipio ha logrado fortalecerse administrativa, institucional y presupuestalmente para atender a la población y, de la otra, por qué de un año a otro dejó de ser priorizado. Defensoría del Pueblo. Delegada para los derechos de la población desplazada. *Observaciones al informe de respuesta al auto 205 de 2015*. Septiembre de 2015. Pág. 17.

<sup>743</sup> “La UARIV en el año 2014 apoyó mediante el mecanismo en especie por evento a 44 municipios de categorías 5 y 6, sin embargo no hace la relación de los municipios que lo solicitaron, ni de la totalidad de desplazamientos masivos que ocurrieron, cuántos recibieron apoyo subsidiario del nivel nacional. De igual manera relaciona 24 municipios de categorías 5 y 6 que apoyó por medio del mecanismo en infraestructura social y comunitaria, pero se abstiene de reportar el estado de esa infraestructura.” Defensoría del Pueblo. Op.cit. Pág. 14.

En la misma dirección, a esta Sala Especial le llama la atención la discrepancia entre el número de entidades territoriales focalizadas para recibir el apoyo en subsidiariedad y aquellas que efectivamente logran aplicarlo, sin explicación alguna por parte de la UARIV acerca de las razones que justifican esta diferencia. Esta Unidad tampoco informa acerca de los términos en los que se implementan los acuerdos, a pesar de que esta Sala Especial ha tenido conocimiento, en visitas a terreno, y a partir de información suministrada por la Defensoría del Pueblo, de casos en los que el mecanismos de subsidiariedad sólo empieza a aplicarse a mediados de año.

<sup>744</sup> Defensoría del Pueblo. Op.cit. Pág. 14.

entrega del apoyo en términos de igualdad e integralidad; y (d) la imposibilidad de las entidades territoriales para garantizar la continuidad de la entrega de la ayuda *inmediata* mientras se surten los trámites para la valoración y la notificación de las decisiones de inclusión en el RUV -que no siempre cumplen los términos legales-, razón por la cual, los municipios se ven forzados a suspenderla a pesar de que las personas desplazadas no han recibido la ayuda de emergencia.<sup>745</sup>

Al respecto, el Servicio Jesuita a Refugiados (SJR) y la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), informaron a esta Sala Especial, en el marco de la respuesta al auto 205, la persistencia de estas fallas en varias regiones del país.<sup>746</sup> En la misma dirección, la Defensoría del Pueblo concluyó, a partir de la información suministrada por los equipos en terreno de la Delegada para los Derechos de la Población Desplazada, con presencia en amplias zonas del país, lo siguiente: “la Corte Constitucional encontró [en el auto 099 de 2013] una serie de fallas que impiden, en la práctica, la entrega efectiva, completa y oportuna de la ayuda inmediata, y en el auto 205 de 2015 se refiere nuevamente a la imposibilidad de los municipios de suplir las necesidades más apremiantes después de ocasionado el hecho victimizante del desplazamiento forzado. // Esas falencias de la Ayuda Humanitaria Inmediata, continúan padeciéndolas las personas en situación de desplazamiento”.<sup>747</sup>

---

<sup>745</sup> Auto 205 de 2015 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva). Consideraciones 6.1. y 6.2.

<sup>746</sup> Estas organizaciones de la sociedad civil encontraron, en varias regiones del país: “(i) la existencia de barreras formales y materiales para acceder a las medidas de atención inmediata; falta de (ii) oportunidad de entrega de la atención inmediata; y la poca (iii) pertinencia de la atención inmediata en relación con las necesidades específicas y la respuesta diferenciada”. Servicio Jesuita a los Refugiados y Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES). *Concepto sobre la situación del estado de implementación de la política de atención y asistencia humanitaria a la población en situación de desplazamiento forzado en Colombia*. 01 de septiembre de 2015. Págs. 42-43.

<sup>747</sup> La Defensoría encontró grandes dificultades en materia de asignación presupuestal para la Ayuda Humanitaria Inmediata (AHI). Así, en algunos Planes de Atención Territorial (PAT), no se establecen los recursos a destinar y en otros las cifras son muy limitadas (municipios del sur de Tolima), de forma tal que la ayuda se entrega de manera insuficiente y discontinua (Valle del Cauca). También reiteró las sobrecargas en las entidades territoriales, debido a las demoras en la realización de los trámites de registro a nivel central, razón por la cual la ayuda inmediata se entrega de manera incompleta y restringida (Supía, Caldas); y llamó la atención acerca de la insuficiencia de recursos destinados a nivel local en contraste con la magnitud y la recurrencia de desplazamientos masivos en ciertas regiones del país (Caloto, Miranda, Toribío, Buenos Aires, Jambaló, Suárez, Caldono, en el Cauca). En otras regiones del país, la escasez presupuestal se traduce, de una parte, en que la ayuda sólo se logra entregar los primeros meses del año: “en los últimos meses del año los municipios manifiestan que el rubro presupuestal de atención a víctimas se ha agotado y no disponen de recursos para entregar AHI” (Unguía, Acandí, en Choco) y; de la otra, en que organizaciones internacionales y/o humanitarias asuman la entrega de ese apoyo y, con ello, las entidades territoriales se desliguen erróneamente de sus responsabilidades (San José, en Guaviare). La Defensoría también llamó la atención acerca de problemas, inconsistencias y demoras en la planeación, gestión y ejecución de los presupuestos asignados, razón por la cual la ayuda humanitaria no se entrega durante el primer trimestre o semestre año (Riohacha, Dibulla y Maicao, en la Guajira; Bahía Solano, en Chocó; Cantagallo, San Pablo, Simití, Arenal, Morales, Tiquisio, Rio Viejo, Norosí, en Bolívar; Montería, Tierralta, Valencia, Montelíbano y Puerto Libertador, en Córdoba; San José, en Guaviare; Huila; municipios del sur del Tolima y algunos municipios del Catatumbo). Ahora bien, en varios de estos casos la ayuda se ha entregado en aplicación del mecanismo de subsidiariedad; no obstante, las demoras en los trámites para su activación han repercutido en que el mecanismo sólo empiece a implementarse a mediados de año, tal como ocurrió, por ejemplo, en el Huila (hasta 09 de julio), Tolima (hasta el 07 de julio) y en algunos municipios del Catatumbo (mediados de julio). La Defensoría del Pueblo también alertó sobre ciertas prácticas de los funcionarios locales (enlaces, personeros), que condicionan la entrega de la ayuda a la realización de entrevistas; sobre la ausencia de un enfoque diferencial en la entrega de la ayuda (etario, de género y étnico); y sobre la inexistencia de albergues para recibir a la población y/o su falta de idoneidad, adecuación y condiciones de seguridad para recibir a la población desplazado en general y, de manera especial, a los menores de edad (Barranquilla, en Atlántico) –en los municipios Buenos Aires, Suárez, Miranda, Guapi, López de Micay y Timbiquí, en el Cauca, los albergues se ven afectados como resultado del conflicto armado y “se ha identificado la presencia de MUSE y MAP muy cerca de los lugares que las comunidades asumen

En efecto, a pesar de que se han presentado algunos avances en relación con las encuestas anteriores, el porcentaje que ha recibido todos los componentes de la ayuda humanitaria inmediata todavía es reducido. Según la encuesta del Gobierno Nacional: “el 55,4% de la población víctima solicitó atención humanitaria en algún componente en la etapa inmediata [Alimentación 47,2%; Alojamiento 28,2%; Vestuario 11,1%; Kit de habitabilidad 33,4%] (...) un 80,8% accedió a algún componente de la subsistencia mínima y el 63,7% recibió la totalidad de los componentes (medido sobre los hogares que lo solicitaron)”.<sup>748</sup> De acuerdo con los datos presentados por la Contraloría General: “del total de personas que interpusieron solicitud para acceder a un componente de la AHI (360,174), el 34% recibió todos los componentes (122,587)”.<sup>749</sup>

### 2.3.2.2. Ayuda humanitaria de emergencia y transición

#### 2.3.2.2.1. Acceso a la oferta estatal

El Gobierno Nacional **(i)** ha realizado esfuerzos importantes para facilitar a la población desplazada el acceso a la oferta estatal en general y en materia de ayuda humanitaria en particular (a través del MAARIV); no obstante, **(ii)** los Organismos de Control han insistido acerca de la insuficiente de este modelo y de la necesidad de adoptar algunos correctivos importantes. Al respecto, esta Sala Especial **(iii)** llama la atención sobre la situación en la que se encuentran las comunidades que se enfrentan a restricciones de movilidad intermitentes y que se encuentran en zonas que hacen difícil el ingreso de las autoridades y que, por lo tanto, requieren de las autoridades la adopción de un procedimiento de respuesta *excepcional* para atender sus necesidades humanitarias. A pesar de haber realizado este requerimiento desde el 2013, **(iv)** la Unidad para las Víctimas ha omitido la adopción de un Protocolo semejante, razón por la cual, esta Sala **(v)** va a insistir sobre la necesidad de su diseño e implementación.

---

como albergues temporales”. Ver: Defensoría del Pueblo. Delegada para los derechos de la población desplazada. *Observaciones al informe de respuesta al auto 205 de 2015*. Septiembre de 2015. Págs. 17-26.

<sup>748</sup> UARIV. Op.cit. Encuesta de goce efectivo de derechos. Pág.83.

<sup>749</sup> CGR. Op.cit. Primera encuesta nacional de víctimas CGR-2013. Pág. 91. En relación con las diferencias entre ambas mediciones, la CSPPDF, considera que: “la diferencia fundamental entre la EGED-GOB 2013-2014 y la I-ENV CGR-2013 consiste en que la primera considera garantizada la ayuda inmediata cuando los hogares reciben uno o más — de los componentes que forman parte de este tipo de ayuda, mientras que la segunda considera que ésta se encuentra garantizada solo cuando los hogares reciben todos los componentes de la ayuda inmediata que solicitaron. En estas circunstancias es factible afirmar que la posición adoptada por la Unidad de Víctimas fue minimalista y se aleja de lo estipulado por el indicador”. CSPPDF. Comentarios a los documentos a que hace referencia el auto 161 de 2015, proferido por la corte constitucional. 31 de julio de 2015. Pág. 22.

Ahora bien, la Contraloría General llama la atención acerca del universo que fue tenido en cuenta para el cálculo de este indicador -tanto en su encuesta como en la del Gobierno -, el indicador mide únicamente a la población que ha solicitado la ayuda. La Ley de Víctimas y sus Decretos reglamentarios, por el contrario, son claros en sostener que la población desplazada tiene derecho a la ayuda inmediata por el sólo hecho de la declaración ante el Ministerio Público, sin exigir de por medio la solicitud. Por esta razón ambas encuestas descartan de su universo de medición los grupos familiares que no solicitaron la ayuda. CGR. Op.cit. Primera encuesta nacional de víctimas CGR-2013. Págs. 91-94.

(i) En relación con las dificultades para que la población desplazada acceda de manera adecuada a la oferta estatal que se despliega en el territorio,<sup>750</sup> el Gobierno expuso la nueva estrategia que ha implementado buscando facilitar el acceso de la totalidad de la población desplazada a la ayuda humanitaria de *emergencia y transición*, a lo largo y ancho del país. Se trata del *Modelo de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas -MAARIV-* que la Unidad para las Víctimas puso en marcha a partir del 23 de marzo de 2013.<sup>751</sup> Este modelo comprende esquemas de atención presenciales (Direcciones Territoriales, Centros Regionales, Puntos de Atención y enlaces en los municipios donde no se cuente con los anteriores espacios); no presenciales (i.e. canales telefónicos) y móviles (i.e. jornadas de atención). De acuerdo con el Gobierno, “con la construcción de los 43 Centros Regionales, y con las estrategias complementarias de puntos de atención [99], jornadas móviles y enlaces municipales [900] se cubriría todo el país”.<sup>752</sup>

A pesar de estos avances reportados en respuesta al auto 099 de 2013, esta Corporación encontró en el 2015 que persisten problemas relacionados con (a) algunos atrasos en la implementación de los Centros Regionales; (b) la ausencia de enlaces de asistencia en algunas zonas del país e insuficiencia de puntos de atención en el territorio -de tal manera que, en algunos casos, los gastos de transporte que tienen que realizar las personas para solicitar y reclamar las ayudas humanitarias, son superiores o equivalentes a los giros que reciben por ese concepto-; (c) los puntos de atención y enlaces municipales carecen de personal capacitado y se presenta alta rotación de funcionarios; (d) en los puntos de atención y direcciones territoriales faltan, de una parte, espacios físicos y personal suficiente para atender oportunamente a todas las personas que recurren a los mismos y, de la otra, sistemas de información o herramientas informáticas; (e) los Centros Regionales que no ofrecen los espacios adecuados para adelantar los PAARI en términos de privacidad, confidencialidad y seguridad; y, finalmente, (f) la falta de cobertura de algunos de los mecanismos no presenciales.<sup>753</sup>

Al ser interrogada por la razón de la persistencia de estos problemas y por los mecanismos contemplados para superarlos, la Unidad para las Víctimas informó, en respuesta al auto 205 de 2015, que ha aumentado los puntos de atención,<sup>754</sup> reiteró la existencia de estrategias móviles en el territorio para los

---

<sup>750</sup>“La ayuda de emergencia no llega siempre a aquellos lugares que no cuentan con la presencia de los puntos de atención // En algunas ocasiones, cuando la población desplazada tiene acceso a los mencionados puntos, [las autoridades] se abstienen de brindar una atención adecuada, definitiva y directa frente a su apremiante situación”. Auto 099 de 2013 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

<sup>751</sup> “El MAARIV proyecta la realización de un PAARI de forma anual a las víctimas y el reporte del total de PAARIs efectuados se genera de manera mensual // La información de las carencias y necesidades particulares de cada uno de los hogares que son acompañados a través del MAARIV, permite identificar las barreras que tiene la población víctima del desplazamiento forzado para acceder a la oferta existente y establecer los vacíos de dicha oferta institucional”. UARIV. Op.cit. *Informe de seguimiento Órdenes 3, 4, 6, 7, 8, 9 y 10 del auto 099 de 2013*. Pág. 29.

<sup>752</sup> UARIV. Op.cit. Pág. 33.

<sup>753</sup> Para una descripción más detallada de la persistencia de estos problemas, ver el auto 205 de 2015.

<sup>754</sup> “Se han aumentado el número de puntos de atención a nivel nacional así: 2014: 115 Puntos de Atención // 2015 con corte a junio 30: 134 Puntos Incluyendo Centros Regionales”. UARIV. *Informe de respuesta al Auto 205 de 2015*. Julio 2015. Pág. 19.



casos en los que no hay presencia permanente,<sup>755</sup> explicó las demoras que todavía afectan la implementación de los Centros Regionales<sup>756</sup> y las dificultades para gestionar la presencia de los enlaces municipales, sin exponer, para este último caso, qué medidas va a implementar para superarlas.<sup>757</sup> A partir de estas actuaciones, la Unidad concluyó, nuevamente, que “se han superado la insuficiencia de puntos de atención identificada por la Corte Constitucional. Es preciso indicar que el aumento de los puntos de atención no se detiene y de acuerdo con las necesidades identificadas, aumentará progresivamente.”<sup>758</sup>

(ii) La Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación reconocen los esfuerzos desplegados por la UARIV para incrementar los puntos de atención y las gestiones para la puesta en marcha de los Centros Regionales, cuyo diseño permite a las víctimas encontrar, en un solo lugar, las institucionales del SNARIV y la respectiva orientación y asesoría. No obstante, llaman la atención acerca de la insuficiencia de estos espacios,<sup>759</sup> los retrasos en la implementación de los Centros, y la necesidad de contar con enlaces en los municipios que estén en la capacidad de responder a las necesidades que se presentan a nivel local,<sup>760</sup> teniendo en cuenta las fallas persistentes y reiteradas que han encontrado en la materia.<sup>761</sup> La Defensoría del Pueblo concluyó, por lo

---

<sup>755</sup> No obstante, como sostiene la Defensoría del Pueblo, el Gobierno no informó acerca “de sus objetivos, los servicios que ofrece, la cantidad y calidad de funcionarios que fueron contratados para ese fin y las metas que espera cumplir”, de forma tal que no se puede hacer un seguimiento acerca de los avances y rezagos en la implementación de esa estrategia.

<sup>756</sup> “El mayor inconveniente que se ha presentado para cumplir con el cronograma inicial ha sido la demora por parte de los entes territoriales para adelantar el proceso contractual para la selección del contratista de obra, así como algunos imprevistos que se han presentado durante la construcción. Con el fin de minimizar los atrasos en la implementación de esta estrategia, la Unidad amplió el equipo de acompañamiento técnico para brindar asesoría técnica en la formulación de los proyectos como en la ejecución de los convenios. Así mismo ha dispuesto desde la Dirección General que se participe en los comités técnicos establecidos en los convenios interadministrativos suscritos para este fin. De acuerdo a lo anterior se tiene previsto que a finales de 2016 se encuentren funcionando la totalidad de los Centros Regionales.”. UARIV. *Informe de respuesta al Auto 205 de 2015*. Julio 2015. Págs. 25-26.

<sup>757</sup> “Es necesario firmar acuerdos de confidencialidad con los enlaces municipales, y se debe verificar la firma de acuerdos de intercambio suscritos entre la Unidad y las entidades territoriales, lo que en ocasiones retrasa la correcta implementación del apoyo que se logra a través de estos enlaces. // Asimismo desde la Subdirección de Asistencia y Atención Humanitaria de esta Unidad se ha llevado a cabo un proceso de articulación con las Direcciones Territoriales adelantando las gestiones necesarias para seguir contando con el apoyo de este recurso humano en la Ruta Integral, siempre y cuando se cumplan los acuerdos necesarios que permitan intercambiar la información de rigor. Si bien nuestra prioridad es la atención adecuada a las víctimas y a través de las Entidades Territoriales obtenemos el apoyo necesario para tal fin, no podemos inobservar los requisitos de índole legal que debemos surtir previo a intercambiar información de las víctimas con los enlaces municipales”. UARIV. Op.cit. Pág. 20.

<sup>758</sup> UARIV. Op.cit. Pág. 20.

<sup>759</sup> “Existen muchas regiones del país que por la cantidad de víctimas de desplazamiento forzado que albergan requieren de espacios para su orientación y asesoría, y si bien se reconoce el esfuerzo de la Unidad para las Víctimas al aumentar los Centros Regionales, es evidente que resultan insuficientes para atender a la totalidad de la población desplazada”. Defensoría del Pueblo. Delegada para los derechos de la población desplazada. *Observaciones al informe de respuesta al auto 205 de 2015*. Septiembre de 2015. Pág.32.

<sup>760</sup> Procuraduría General de la Nación. *Respuesta al Auto 205 de 2015, emitido por la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004*. Agosto del 2015. Pág. 7.

<sup>761</sup> La Defensoría del Pueblo reiteró la falta de presencia de los enlaces en determinadas regiones del país (San Calixto, en Norte de Santander; Carurú y Taraira, en el Vaupés); la falta de claridad acerca del papel que juega el enlace (Corinto, Caloto, Miranda, Toribío, Caldono, Suárez, Miranda, Jambaló, Guapi, López de Micay y Timbiquí, en el Departamento del Cauca); y la persistencia de los inconvenientes relacionados con “la falta de capacitación de los funcionarios que son contratados para éste fin y la corta periodicidad de sus contratos, ocasionando falta de continuidad en la atención a las víctimas de desplazamiento y la orientación deficiente a las mismas” (Cali, en Valle del Cauca; Mitú, en el Vaupés; Samaná y Manizales, en Caldas; Unguía y Acandí, en Chocó; San Bernardo, Moñitos y San Antero, en Córdoba; San Agustín, Isnos, Elías, Timaná, Oporapa, Saladoblanco, Palestina, y Acevedo, en el Huila)”. Defensoría del Pueblo. Delegada para los derechos de la

tanto, que en varios municipios y departamentos persisten las falencias identificadas por esta Corporación en el 2013 y el 2015.<sup>762</sup> La Procuraduría General de la Nación, por su parte, hizo énfasis “en la necesidad de capacitación y preparación de los gobiernos entrantes en el año 2016, ya que los nuevos mandatarios locales serán los encargados de implementar la Ley 1448 de 2011”.<sup>763</sup>

Esta situación puede someter a las personas desplazadas a la realización de un peregrinaje que consiste en hacer largas filas, desde tempranas horas de la mañana que las obliga, en ocasiones, a pernoctar la noche anterior, asumiendo así costos adicionales a los del transporte, los cuales, por sí mismos, son desproporcionados frente al monto de la ayuda recibida; sin que en todos los casos estas personas reciban una respuesta definitiva y concluyente frente a sus solicitudes, sino que se ven forzadas a realizar el mismo proceso días o semanas después.<sup>764</sup>

(iii) Al respecto, esta Sala Especial llamó la atención, en los autos 099 y 205, acerca de las comunidades que se enfrentan a restricciones de movilidad intermitentes y que se encuentran en zonas que hacen difícil el ingreso de las autoridades. Lo anterior, debido a factores como la presencia de minas antipersonal y de municiones sin explotar (MAP/MUSE), al control territorial y social que ejercen determinados actores armados, y/o al enfrentamiento entre estos últimos y la Fuerza Pública; dificultades que se agudizan en aquellas zonas del país que se encuentran aisladas geográficamente. Estas restricciones se han traducido incluso en situaciones de confinamiento y han sometido a las personas a un ciclo recurrente de desplazamientos y retornos no acompañados que las exponen a una situación de riesgo ante un nuevo desplazamiento. Para estas comunidades no sólo no está definida con claridad la ruta de atención humanitaria a la que tienen acceso, ya sea la ayuda *inmediata* o la de *emergencia*,<sup>765</sup> sino que, en varias circunstancias, están dejando de acceder a la

---

población desplazada. *Observaciones al informe de respuesta al auto 205 de 2015*, septiembre de 2015, pág. 29.

<sup>762</sup> Por ejemplo, la Defensoría del Pueblo encontró insuficiencia de puntos de atención en Dibulla (Guajira), en los municipios de Ocaña y San Calixto (Norte de Santander), en Tierralta, Valencia y Puerto Libertador (Córdoba), en Valledupar (Cesar). Y encontró, así mismo, insuficiencia de funcionarios y de los recursos necesarios para el funcionamiento de los puntos de atención, en Bello (Antioquia) y en el Cauca. Defensoría del Pueblo. Op.cit. Pág. 29-30.

<sup>763</sup> Procuraduría General de la Nación. *Respuesta al Auto 205 de 2015, emitido por la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004*. Agosto del 2015. Pág. 7.

<sup>764</sup> “En Ibagué la población desplazada es atendida en la UAO, sin embargo, el personal es insuficiente y las personas deben llegar en horas de la madrugada para solicitar un turno. // “En la Guajira cuentan con dos puntos de atención, uno ubicado en Riohacha y el otro en El Molino. A Riohacha acuden víctimas de Dibulla, Maicao, Barrancas, Albania y Hatonuevo, y se reparten 160 o 170 turnos para atender dentro de la jornada de 6:00 am a 4:00 pm. (...) la población debe esperar hasta más de cuatro horas para ser atendida y algunas veces no alcanzan a ser favorecidas con la entrega de fichas para la asignación de los turnos”. )”. Defensoría del Pueblo. Delegada para los derechos de la población desplazada. *Observaciones al informe de respuesta al auto 205 de 2015*. Septiembre de 2015. Pág. 29.

<sup>765</sup> “En efecto, en las situaciones de restricción a la movilidad las familias no siempre tienen acceso al Ministerio Público para que les tome la declaración o sufren presiones por parte de los grupos armados para que no lo hagan, de tal manera que se quedan sin acceso a la ayuda inmediata a pesar de que estas situaciones son de conocimiento de las autoridades y han sido denunciadas por los líderes comunitarios ante los Comités de Justicia Transicional. Y cuando pueden rendir la declaración no siempre tienen acceso a la ayuda inmediata por las debilidades de las autoridades locales identificadas, las cuales se acentúan en las zonas de difícil acceso. En relación con la ayuda humanitaria de emergencia, si bien estas personas pueden estar inscritas en el registro y, con ello, acceder a la entrega de la primera ayuda de emergencia –aquella que tiene lugar con la sola inscripción-

ayuda y, con ello, están enfrentando condiciones de inseguridad alimentaria (i.e. Cauca<sup>766</sup> y Putumayo<sup>767</sup>) y crisis humanitarias recurrentes (i.e. Nariño<sup>768</sup>).

En este tipo de situaciones complejas, caracterizadas por las restricciones de movilidad y el difícil acceso de las autoridades, es necesario que las autoridades cuenten con un procedimiento de respuesta *excepcional* para atender las necesidades humanitarias de estas comunidades, en virtud de la preponderancia *del derecho al trato humanitario* recogido en las normas de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, tomando como punto de partida que la ausencia de condiciones de seguridad es la primera afectación de la población civil.<sup>769</sup> Para esta Sala Especial, en consecuencia, no es admisible establecer como condición *sine qua non* para la atención de estas situaciones complejas, el parte de seguridad de las Fuerzas Militares y el desarrollo de procedimientos de desminado humanitario. Esta exigencia se traduce en un vacío de protección, porque el acceso a la oferta estatal para paliar las condiciones de inseguridad alimentaria y las crisis humanitarias recurrentes, sería, bajo estos requisitos, inviable en muchos casos.

En el marco de lo anterior, esta Sala Especial le ordenó a la Unidad para las Víctimas la formulación e implementación de un protocolo para que la población con restricciones de movilidad tenga garantizado el acceso a la ayuda humanitaria de manera oportuna, completa y en términos de igualdad, de tal manera que las autoridades cuenten con mecanismos y rutas definidas con antelación que les permitan brindar una respuesta adecuada, oportuna y suficiente ante ese tipo de situaciones complejas.<sup>770</sup>

(iv) En respuesta a este requerimiento, la Unidad para las Víctimas explicó que ya contaba con un *Protocolo para que la población desplazada/confinada tenga garantizado el acceso a la ayuda humanitaria*, ajustado a los requerimientos elevados en el auto 099 de 2013.<sup>771</sup> De acuerdo con la información allegada en

---

, quedan en una situación de desprotección en materia de asistencia humanitaria cuando retornan a las zonas que tienen restricciones de movilidad y cuando vuelven a desplazarse –toda vez que ya no cuentan con el acceso automático a la ayuda de emergencia que otorga la inscripción en el registro”. Auto 205 de 2015 (M.P. Luis Ernesto Vargas).

<sup>766</sup> Ver Timbiquí: Consejo Comunitario Renacer Negro, comunidad de San Miguel y Consejo Comunitario Bubuey, Consejo Comunitario Río Napi, Comunidad Isla de Tomás.

<sup>767</sup> Ver Comunidades de San Miguel.

<sup>768</sup> Ver Tumaco: Consejo Comunitario Río Chagui. Veredas Majagua, Pácora, La Laguna, Las Mercedes, Cuarazangá, Bocas del Salisbí, Brisas del Carmen, Pilbi, Calabazal, La Honda, Salisbí y Palai.

<sup>769</sup>“Si los esfuerzos del Estado son insuficientes para atender a la población bajo su autoridad, de tal manera que no se encuentre en la capacidad de cumplir con su obligación de asistir humanitariamente a los civiles que lo necesitan, en virtud de la preponderancia *del derecho al trato humanitario* y su estrecha conexión con el derecho a la vida, la integridad física y moral, el Estado deberá dar el consentimiento a los cuerpos humanitarios imparciales que se ofrecen a entregarla. En todo caso, no es permitido negar arbitraria e injustificadamente el ofrecimiento de la asistencia o el acceso a las víctimas, en particular, si tal negación se traduce en una posible vulneración de los Derechos Humanos fundamentales de las víctimas, del DIH, si se traduce en algunas de las prohibiciones establecidas en el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra y en Protocolo Adicional II, o incluso, si esa negación se enmarca en la perpetuación de crímenes contra la humanidad. De manera consecuente, con el fin de eliminar los posibles obstáculos en la entrega de la ayuda humanitaria por parte de los cuerpos humanitarios, el Estado afectado debe facilitarle a dichos cuerpos la entrega de alimentos, medicamentos y ayuda médica a las víctimas, en virtud del principio del “libre acceso a las víctimas”. En relación con lo anterior, deberá adoptar las Leyes y reglamentos correspondientes, y celebrar los tratados necesarios para facilitar la entrega de la asistencia humanitaria”. Auto 099 de 2013 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

<sup>770</sup> Orden Cuarta. Auto 099 de 2013 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

<sup>771</sup> UARIV. Op.cit. *Informe de seguimiento Órdenes 3, 4, 6, 7, 8, 9 y 10 del auto 099 de 2013*. Pág. 42

esa ocasión, este instrumento se encuentra supeditado a un concepto favorable de la fuerza pública para poder entregar la ayuda humanitaria en esas zonas,<sup>772</sup> y debe ser implementado por las entidades territoriales –a pesar de las dificultades conocidas para la entrega de la ayuda-,<sup>773</sup> siguiendo los procesos ordinarios de planeación y concertación interinstitucional para atender las emergencias humanitarias.<sup>774</sup> Lo anterior, en el marco de una apuesta más amplia de consolidación del Estado “para llevar la atención integral a las zonas donde se habían presentado los confinamientos de población civil”.<sup>775</sup>

Para esta Sala Especial este instrumento no cumple con los requerimientos de las normas de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, recogidas en el auto 099. En efecto, este *protocolo* está concebido para ser aplicado una vez garantizadas las condiciones de seguridad, en situaciones de regreso a la normalidad, razón por la cual no atiende a la exigencia de contar con un instrumento *excepcional* que garantice la entrega de la ayuda, justo allí donde la ausencia de condiciones de seguridad es la primera afectación de la población.

Posteriormente, la Unidad para las Víctimas sostuvo, en respuesta al auto 205, que la entrega de esta ayuda no está supeditada a la certificación de las condiciones de seguridad por parte de la fuerza pública, ni de procesos previos de desminado;<sup>776</sup> su garantía depende, por el contrario, de las necesidades de la población afectada por los hechos de violencia. Las dificultades de seguridad, bajo esta aproximación, ya no interrumpirían la entrega de la ayuda humanitaria, teniendo en cuenta que “el acompañamiento abarca un margen amplio de entidades e instituciones [que] pueden ingresar a las zonas afectadas, [y] se definen las intervenciones tendientes siempre a garantizar la oportunidad e integralidad en la atención”.<sup>777</sup>

No obstante, más allá de la modificación del sentido de la respuesta, la Unidad no informó acerca de variaciones en los procedimientos, explicados en el 2013, que permitan determinar que en la actualidad se cuenta efectivamente con un

---

<sup>772</sup> La Unidad sostuvo que, para la implementación de este instrumento, “es una condición sine qua non la intervención y certificación de las condiciones de seguridad por parte del Ministerio de Defensa, a través de sus Fuerzas Militares o de Policía, para efectos de adelantar la intervención humanitaria”, y agregó que “cuando el desplazamiento forzado/confinamiento se funda en la existencia de minas antipersonal o municiones abandonadas sin explotar (MAP/MUSE), entonces se solicita la intervención de la Fuerza Pública y Militar para que realicen los procesos de desminado, lo cual se convierte en una condición ineludible.” UARIV. Op.cit. Págs. 44 y ss.

<sup>773</sup> UARIV. Op.cit. Pág. 48.

<sup>774</sup> UARIV. Op.cit. Pág. 47.

<sup>775</sup> “La sostenibilidad en el tiempo de las acciones tendientes a superar las situaciones de desplazamiento forzado/ confinamiento depende de la consolidación del Estado, en los territorios donde se identificó este fenómeno. // Una vez la seguridad esté garantizada por parte de los organismos competentes, se podrán adelantar los procesos de ayuda humanitaria inmediata y el acompañamiento posterior a las comunidades. Estas entregas servirán para que las entidades que acudan al territorio puedan determinar las falencias más apremiantes del Estado en la zona. Así se podrá fijar un plan de trabajo de manera concertada con las comunidades y con la participación de las entidades del SNARIV para llevar la acción integral del Estado a las zonas donde se habían presentado los confinamientos de población civil. Ahora bien estos planes de trabajo deberán ser contruidos con participación de las comunidades además de revisados, discutidos y aprobados para su financiación en el marco de los comités territoriales de justicia transicional -CTJT- del orden departamental, para evitar el desgaste institucional y la repetida elaboración de diagnósticos en estas comunidades.” UARIV. Op.cit. Pág.45.

<sup>776</sup> UARIV. Informe de respuesta al Auto 205 de 2015. Julio 2015. Pág. 30.

<sup>777</sup> UARIV. Op.cit.

*Protocolo* que garantice la entrega de la ayuda en aquellos casos de restricción a la movilidad y de difícil acceso, con independencia del concepto de seguridad de las Fuerzas Militares y el desarrollo previo de procedimientos de desminado.

Sumado a lo anterior, esta Sala Especial anota con preocupación (a) que la Unidad para las Víctimas afirmó no tener conocimiento de varias de las situaciones que enfrentan las comunidades con restricciones de movilidad y/o que se encuentran en zonas de difícil acceso<sup>778</sup>; (b) la respuesta de las autoridades se está activando, en la mayoría de los casos, cuando las personas ya se han trasladado a las cabeceras municipales y, en esa medida, no está atendiendo a las comunidades que permanecen en sus territorios, generalmente en las zonas rurales, a pesar de estar enfrentando riesgos de seguridad alimentaria;<sup>779</sup> (c) la respuesta de las autoridades no se está tramitando en todos los casos, dentro de los esquemas de planeación y concertación interinstitucional definidos al respecto, a pesar de la insistencia de la UARIV en surtir tales procedimientos;<sup>780</sup> y, finalmente, (d) estos trámites se han mostrado, en algunas ocasiones, dispendiosos y no permiten ofrecer una respuesta oportuna, tardando entre tres y seis meses para la entrega de la ayuda y, al parecer, sólo se procedió a su desembolso cuando los actores armados ya habían abandonado la zona.<sup>781</sup>

Las acciones mencionadas por la UARIV, en consecuencia, no pueden ser consideradas como parte de un protocolo que contemple medidas *excepcionales* que garanticen a las comunidades con restricciones de movilidad, y que se encuentran en zonas de difícil acceso, el alcance de la ayuda humanitaria de manera oportuna, completa y en términos de igualdad, a partir de mecanismos definidos por las autoridades con antelación, que les permita brindar una respuesta apropiada, tal como se ordenó en el auto 099 del 2013. En la misma dirección, la Defensoría concluyó que: “la UARIV no cuenta con un procedimiento establecido para la atención de las comunidades víctimas de

---

<sup>778</sup> De la totalidad de las comunidades que enfrentan este tipo de situaciones complejas, por las cuales se solicitó información en el auto 205 (ver consideración 8.2.), la Unidad para las Víctimas sólo tuvo conocimiento y dio una respuesta a quince de estos casos, a pesar de afirmar que cuenta con un sistema de monitoreo que le permite tener conocimiento de todas esas situaciones: diez desplazamientos masivos, tres situaciones de restricciones a la movilidad, y dos casos de emergencias humanitarias asociadas a la contaminación con minas antipersonal o presencia de municiones sin explotar (San Miguel y Valle del Guamuéz, en Putumayo).

<sup>779</sup> En relación con los desplazamientos masivos, en cuatro situaciones las autoridades realizaron misiones humanitarias a las zonas rurales con posterioridad a su ocurrencia, en Guapi y San Andrés de Tumaco, y en el Alto y Bajo Baudó –en estos últimos dos casos se activó el acuerdo de entendimiento con el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) para la entrega de la ayuda humanitaria. En las demás situaciones el informe de la Unidad dio cuenta de la atención desplegada cuando las personas ingresaron en la cabecera de los municipios receptores (Urao, Vigía del Fuerte, Guapi, Timbiquí, Hacarí, San Calixto, Buenaventura). Un caso emblemático en el que la respuesta sólo se activa una vez producido el desplazamiento al casco urbano, desatendiendo las situaciones de inseguridad alimentaria es el de la zona rural de Bajo Calima, en Buenaventura. Ver: UARIV. *Informe de respuesta al Auto 205 de 2015*. Julio 2015. Anexo 3.

<sup>780</sup> En el Alto Baudó y el Tarra no se había adoptado el Plan de Contingencia. Ver: UARIV. *Informe de respuesta al Auto 205 de 2015*. Julio 2015. Pág. 29.

<sup>781</sup> En los casos de restricción a la movilidad en los municipios de Cáceres y Vigía del Fuerte (Cuenca del río Arquía), la ayuda tardó entre tres y seis meses para su entrega. En Cáceres las restricciones a la movilidad de la población causadas por la presencia de uno u otro actor en las zonas de cultivo de las familias habitantes, empezaron en febrero del 2015; mientras que en Vigía del Fuerte, en noviembre del 2014. En marzo se realizaron los respectivos Comités Territoriales de Justicia Transicional y Sub-Comités de Prevención y Protección, y hasta el 04 y 05 de mayo ingresa la UARIV y entrega la ayuda. Ver: UARIV. *Informe de respuesta al Auto 205 de 2015*. Julio 2015. Anexo 4.

desplazamiento que se encuentran en comunidades con restricciones a la movilidad”.<sup>782</sup>

(v) Para esta Corporación, en estas situaciones es necesaria, de manera primordial, una respuesta directa y contundente por parte de las autoridades, con la finalidad de mitigar los riesgos asociados a las condiciones de inseguridad alimentaria y a las crisis humanitarias recurrentes en las que se encuentran estas comunidades que no han accedido a la ayuda humanitaria; para después, en un segundo plano, buscar alternativas de planeación y concertación, al igual que la determinación de compromisos de las entidades responsables, para acompañar en un mediano plazo a esas comunidades y consolidar sus territorios.

En última instancia, por más legítimo y necesario que sea la consecución de un resultado macro, como es la intervención concertada y planeada de todas las autoridades en la materia, con la finalidad de consolidar la atención integral en el territorio, una vez recibido el parte de seguridad que garantice las condiciones para llevar a cabo tales actuaciones; la búsqueda de este resultado no puede convertirse, debido a las dificultades que en algunas ocasiones impiden alcanzarlo, en un obstáculo para garantizar las acciones puntuales y precisas que eviten las condiciones de inseguridad alimentaria y las crisis humanitarias que atraviesan tales comunidades.

#### **2.3.2.2.2. Entrega inoportuna, incompleta y discontinua de la ayuda humanitaria de emergencia y de transición**

Una vez (i) recordado el contenido del derecho a la ayuda humanitaria de emergencia y de transición, y atendiendo a (ii) los esfuerzos que la Unidad para las Víctimas ha venido implementando para garantizar su entrega en términos de igualdad, oportunidad y calidad, en contrapunto con las restricciones presupuestales que recaen sobre la materia, esta Sala Especial (iii) considera acertado el propósito que persigue el Gobierno para identificar, mediante el PAARI, a aquellas personas que no se encuentran en las condiciones de vulnerabilidad que requieren la entrega de esa ayuda. Sin embargo, (iv) considerando que el PAARI es un instrumento que todavía requiere de ajustes importantes atendiendo a las fallas que han acompañado su implementación, a esta Corporación le preocupa que (v) la Unidad para las Víctimas exija la satisfacción del PAARI como un requisito para programar nuevamente la entrega de la ayuda humanitaria. Finalmente, esta Sala encuentra que (vi) todavía no se ha implementado la prórroga inmediata de la ayuda humanitaria, a pesar de los anuncios realizados por el Gobierno Nacional al respecto.

(i) En la sentencia T-025 de 2004 y en sus autos de seguimiento, la Corte Constitucional ha reiterado que la ayuda humanitaria hace parte de aquellos

---

<sup>782</sup> Defensoría del Pueblo. Delegada para los derechos de la población desplazada. *Observaciones al informe de respuesta al auto 205 de 2015*. Septiembre de 2015. Pág. 34.

derechos mínimos que siempre deben ser satisfechos por el Estado<sup>783</sup> y que tiene que garantizarse sin perjuicio de las restricciones presupuestales.<sup>784</sup> En esa medida, ha reiterado que la ayuda tiene que reconocerse y entregarse de manera adecuada, oportuna y completa, atendiendo a la situación de emergencia y a las condiciones de vulnerabilidad que afectan a la población desplazada por la violencia.<sup>785</sup>

La entrega de la ayuda humanitaria, por lo tanto, no puede interrumpirse de manera arbitraria, esto es, cuando las personas se encuentran en una situación de urgencia extraordinaria, ni cuando carezcan de las condiciones para asumir su auto sostenimiento, a través de un proyecto de estabilización socioeconómica.<sup>786</sup> En el marco de lo anterior, se han identificado casos excepcionales en los que las personas desplazadas, de manera particular aquellas que se encuentran en altos niveles de vulnerabilidad, no sólo tienen derecho a que se les entregue la ayuda por un periodo mayor al que se encuentra contemplado en la Ley, sino que la ayuda tiene que prorrogarse de manera inmediata, sin la necesidad de que medie una solicitud.<sup>787</sup>

Esto quiere decir, desde otra perspectiva, que la generalidad de las personas desplazadas no tiene el derecho a recibir esta ayuda de manera indefinida en el tiempo,<sup>788</sup> es decir, cuando a partir de una evaluación de las circunstancias reales y de las condiciones fácticas en las que se encuentran,<sup>789</sup> susceptible de ser controvertida por los beneficiarios, se determine que no se presentan esas condiciones acentuadas de vulnerabilidad, que han accedido a otras fuentes de ingresos estables, o que ya superaron la fase de emergencia y la situación de

---

<sup>783</sup> La Corte resaltó en la sentencia T-025 que existen ciertos derechos mínimos que “deben ser satisfechos en cualquier circunstancia por las autoridades a los desplazados, puesto que en ello se juega la subsistencia digna de las personas en esta situación”, dentro de los cuales incluyó la ayuda humanitaria.

<sup>784</sup> “El Estado tiene la obligación constitucional y legal de reservar el presupuesto necesario para proveer oportunamente la Ayuda Humanitaria de Emergencia, de suerte que la ausencia de recursos no puede convertirse de ninguna manera en una excusa para someter al conjunto de la población desplazada a una espera desproporcionada de la asistencia”. Sentencia T-690A de 2009 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva). En la misma dirección, ver las sentencias T-868 de 2008. (M.P. Rodrigo Escobar Gil) y T-496 de 2007 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), esta última reiterada en los pronunciamientos T-476 de 2008 (M.P. Clara Inés Vargas), y T-586 de 2009 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt).

<sup>785</sup> Auto 099 de 2013 (M.P. Luis Ernesto Vargas). Consideraciones 3.1. y 3.2.

<sup>786</sup> “En estos dos tipos de situación, se justifica que el Estado continúe proveyendo la ayuda humanitaria requerida para la subsistencia digna de los afectados, hasta el momento en el cual la circunstancia en cuestión se haya superado —es decir, hasta que la urgencia extraordinaria haya cesado, o hasta que los sujetos que no estén en posibilidad de cubrir su propio sustento adquieran las condiciones para ello”. Sentencia T-025 de 2004.

<sup>787</sup> “Existen situaciones excepcionales de vulnerabilidad “en las que resulta desproporcionado exigir al peticionario que realice una solicitud ante la autoridad competente y, así, debe operar la presunción que genera la prórroga automática de la AHE, hasta que se compruebe su efectiva estabilidad socioeconómica” [Sentencia T-856 de 2011 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla). En este pronunciamiento, “en el actor y su grupo familiar concurren tres componentes de vulnerabilidad, que demandan protección reforzada, como son la avanzada edad, la discapacidad y la presencia de un menor”]. En esa medida, no se puede condicionar el reconocimiento de la prórroga automática de la ayuda humanitaria a la necesidad de presentar una solicitud”. Auto 099 de 2013 (M.P. Luis Ernesto Vargas). Consideración 3.2.1.1.

<sup>788</sup> “Advierte la Corte que así como el Estado no puede suspender abruptamente la ayuda humanitaria de quienes no están en capacidad de autosostenerse, tampoco pueden las personas esperar que vivirán indefinidamente de dicha ayuda”. Sentencia T-025 de 2004 (M.P. Manuel José Cepeda).

<sup>789</sup> En el auto 099 se precisó que el análisis acorde con las circunstancias reales y las condiciones fácticas en las que se encuentran las personas desplazadas impide que la decisión de entregar la ayuda humanitaria se base únicamente en suposiciones como el simple paso del tiempo, haber entregado un determinado número de ayudas o la simple afiliación al régimen contributivo, entre otros supuestos que “no reflejan, por sí mismos, una mejora en la situación de vulnerabilidad”. Auto 099 de 2013. Auto 099 de 2013 (M.P. Luis Ernesto Vargas).

vulnerabilidad que se produce con el desarraigo.<sup>790</sup> Lo anterior, considerando que la ayuda humanitaria es una medida que por definición es temporal y, en consecuencia, no debe generar una relación de dependencia frente a su entrega.<sup>791</sup>

(ii) La ayuda humanitaria de *emergencia* y de *transición* ha sido uno de los componentes sobre los cuales las autoridades han desplegado un mayor esfuerzo, tanto presupuestal como institucional,<sup>792</sup> buscando asegurar que su entrega cumpla con los parámetros constitucionales y las reglas jurisprudenciales que esta Corporación ha reiterado en distintas ocasiones. Además, en ambas fases de este componente se hace evidente la disposición de la Unidad para las Víctimas para corregir algunas de las falencias que se han identificado a lo largo del proceso de seguimiento, como el problema de los reintegros,<sup>793</sup> y aquellas dificultades que han surgido de manera reciente con la implementación de la Ley 1448, como la duplicidad procesal y administrativa para entregar la ayuda humanitaria de transición.<sup>794</sup> La Contraloría General de la República, por lo tanto, reconoce el mayor compromiso presupuestal, al igual que las actuaciones realizadas para entregar un mayor número de ayudas<sup>795</sup> y para reducir los tiempos de respuesta en su entrega.<sup>796</sup>

Sin embargo, los recursos destinados todavía son insuficientes para atender la totalidad de la demanda de este componente. Tal como esta Corporación explicó en los autos 099 y 205, debido a la insuficiencia del presupuesto aprobado y destinado para atender la ayuda humanitaria de *emergencia* y de *transición* en cada vigencia, los recursos apropiados para un año determinado (x) terminan cubriendo las solicitudes rezagadas del año anterior (x-1), razón por la cual, la UARIV no alcanza a atender, en los términos prescritos, todas las solicitudes

---

<sup>790</sup> La ayuda humanitaria es “un auxilio que debe ser transitorio y servir como soporte mientras la población desplazada supere la situación de emergencia producto del desplazamiento forzado a través de distintas fuentes: mediante el acceso a los programas sociales del Estado; a los programas de retorno o reubicación; o por sus propios medios (art. 117 Decreto 4800 de 2011)”. Auto 099 de 2013 (M.P. Luis Ernesto Vargas).

<sup>791</sup> “La Corte Constitucional ha considerado que la ayuda humanitaria es de carácter temporal [Sentencia T-690A de 2009]. Esto responde a que la permanencia indefinida de la población en la etapa de emergencia como resultado del desplazamiento trae consigo la persistencia de unas “condiciones de vida violatorias de su derecho al mínimo vital [T-817 de 2008 (M.P. Clara Inés Vargas)]”. Auto 099 de 2013.

<sup>792</sup> UARIV. *Informe de respuesta al Auto 205 de 2015*. Julio 2015. Pág. 36.

<sup>793</sup> “En 2014, se reintegró cerca del 10% del valor total colocado, con lo cual el problema se ha reducido a la mitad, si se tiene en cuenta que en 2010 fue del 19.53%”. 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*. 09 de septiembre de 2015. Págs. 4 y 5.

<sup>794</sup> “De conformidad con lo dispuesto en la Ley 1753 de 2015 – Plan Nacional de Desarrollo - la Unidad para las Víctimas unifica estos componentes de alojamiento y alimentación en la fase de transición de acuerdo con las carencias de las víctimas en los componentes de la subsistencia mínima. Siendo así, en el artículo 122 se estableció el componente de alimentación en la atención integral a las víctimas de la Ley 1753 del 9 de junio de 2015. Al estar unificado el procedimiento de entrega de atención humanitaria de transición bajo la competencia de la Unidad para las Víctimas, se evita la duplicidad de trámites y entrega dispersas de los componentes que integran esta etapa de la atención humanitaria”. UARIV. *Informe de respuesta al Auto 205 de 2015*. Julio 2015. Págs. 41-42.

<sup>795</sup> 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*. 09 de septiembre de 2015. Págs. 4 y 9.

<sup>796</sup> “La CGR destaca la prioridad que durante todo el período, el Gobierno Nacional le ha dado a las órdenes de la Corte Constitucional, pues mantienen un lapso de dos días entre la fecha de ingreso de la solicitud y la de la orden de pago, independientemente de la calificación de vulnerabilidad que haya resultado de la valoración. Igual ocurre con las familias clasificadas en la ruta, que aquí hemos denominado “especial” y cuyo tiempo de respuesta mejoró con la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011”. Contraloría General de la República. Op.cit. Pág. 6.



que ingresan por las diversas rutas de atención en el año x, sino sólo algunas de ellas. En efecto, la UARIV alcanza a atender oportunamente sólo las solicitudes que entran por la ruta de fallos judiciales, por la ruta de nuevas personas incluidas en el RUV y por la ruta de casos especiales, manteniendo represado un porcentaje importante de las solicitudes clasificadas como “ruta normal” en todos sus niveles de vulnerabilidad -aunque en el 2014 volvieron a presentarse rezagos en todas las rutas-<sup>797</sup>. En cada una de estas rutas, los rezagos son significativamente menores en la vulnerabilidad alta y media alta, de forma tal que, *grosso modo*, la insuficiencia de recursos termina afectando, en la gran mayoría de casos, a las personas de vulnerabilidad media baja y baja que se encuentran en la ruta “normal”, las cuales se encuentran, de acuerdo con la Unidad para las Víctimas, en la fase de *transición*.<sup>798</sup>

Frente a esta situación, la UARIV ha buscado priorizar las solicitudes de las personas que se encuentran caracterizadas en vulnerabilidades alta y media alta y, en consecuencia, ha solicitado adiciones presupuestales para atender esas solicitudes, sin que haya logrado la adición de la totalidad de los recursos requeridos.<sup>799</sup> Por lo tanto, se siguen presentando rezagos en la entrega de la ayuda para esas vulnerabilidades altas -aunque en una menor proporción-, y se volvieron a aumentar, en el 2015, los tiempos de la respuesta, que superan los seis meses y alcanzan un año,<sup>800</sup> para el grueso de las personas caracterizadas en la vulnerabilidad media baja y baja, esto es, que se encuentran en la ruta “normal”. Así lo alertaron los Organismos de Control en su momento y se recogió en el auto 20 del 2015.<sup>801</sup>

---

<sup>797</sup> “El rezago de la atención para esta vigencia fue de 608.711 solicitudes por un valor de \$292.034.038.000 (47% del total de solicitudes avaladas), dentro del cual se encontraban solicitudes de todas las rutas de atención, distribuidas de acuerdo con el nivel de vulnerabilidad”. UARIV. *Informe de respuesta al Auto 205 de 2015*. Julio 2015. Pág. 62.

<sup>798</sup> “El comportamiento del rezago 2014 que fue atendido en el 2015, evidencia que el 13% de las solicitudes pendientes correspondían al nivel de vulnerabilidad alto (A), el 18% al nivel medio-alto (B), el 22% al nivel medio-bajo (C) y el 47% al nivel bajo (D). El rezago de la vigencia 2014 se terminó de colocar el 28 de abril de 2015”. UARIV. Op.cit. Pág. 63.

<sup>799</sup> UARIV. Op.cit. *Informe de seguimiento Órdenes 3, 4, 6, 7, 8, 9 y 10 del auto 099 de 2013*. Anexo.

No obstante, “la adición presupuestal que se aprobó por el MHCP fue de \$41.388 millones (consulta a SIIF a corte 18 de diciembre de 2013), con lo que se observa que no cumplen con las solicitudes de la Unidad de Víctimas, las cuales ascendían a \$230.000 millones y a lo prometido por el MHCP por un monto de \$147.000 millones, motivo por el cual la ampliación de la cobertura y la oportunidad de entrega de las Ayudas Humanitarias tiene un alto riesgo de no cumplirse”. CGR. Informe de auditoría. Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación integral a las víctimas – UARIV (vigencia fiscal 2012). Diciembre de 2013. Pág. 70. Por ejemplo, en materia de alimentación, “el dinero asignado para este fin ha sido insuficiente para la atención de la ayuda humanitaria en transición”. UARIV. Op.cit. Encuesta de goce efectivo de derechos. Pág. 68.

Para el 2015, “la UARIV ha solicitado ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en repetidas ocasiones, una adición presupuestal por un valor de \$372.mm, sin que a la fecha haya sido atendida dicha solicitud. De no contarse con estos recursos existe el riesgo de que al 31 de diciembre de 2015 no se haya implementado en su totalidad el Decreto 2569 de 2014 (integrado al Decreto 1084 de 2015, Decreto único reglamentario del Sector de la Inclusión Social), y se genere, además, un nuevo rezago.” 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*. 09 de septiembre de 2015. Pág. 13.

<sup>800</sup> 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*. 09 de septiembre de 2015. Págs. 5, 6 y 12.

<sup>801</sup> “Los Organismos de Control y la *Comisión de Seguimiento y Monitoreo*, siguen reportando en todos sus informes que la población desplazada recibe un número insuficiente de ayudas al año -una o máximo dos (i.e. Bolívar, Casanare, Guajira, Guaviare, Norte de Santander, Putumayo y Santander); que permanecen las demoras que alcanzan hasta un año o más para su entrega (i.e. Caldas; Chocó; Bogotá D. C., Magdalena Medio, Valle del Cauca, Putumayo, Caquetá y Vichada) y, finalmente, que se están dejando de entregar las prórrogas y/o las ayudas humanitarias de *transición* a hogares que se mantienen en niveles de vulnerabilidad altos (i.e. familias

Lo anterior no quiere decir, sin embargo, que la mayor cantidad de ayudas se entregue a las personas que se encuentran en las vulnerabilidades más altas. Por el contrario, la gran mayoría de las solicitudes, aprobaciones y desembolsos tienen lugar en relación con personas que son caracterizadas en las vulnerabilidades bajas como parte de la ruta “normal”,<sup>802</sup> esto es, la ayuda humanitaria de *transición*.<sup>803</sup> Por esta razón, la Contraloría General de la República concluye, de manera acertada, lo siguiente: “durante la implementación de la Ley 1448 de 2011 (2011 y 2014) la mayor parte de la ayuda se ha entregado a población cuyo hecho ocurrió hace más de un año y que no tiene un nivel extremo de vulnerabilidad, lo cual no significa que la mayoría de población víctima se encuentre en esta situación” (énfasis original).<sup>804</sup>

En otros términos, la magnitud de la demanda de asistencia humanitaria, cuyo mayor porcentaje proviene de personas cuyo desplazamiento ocurrió hace más de un año y que no tiene un nivel extremo de vulnerabilidad –de acuerdo con los criterios definidos por la UARIV-, está dificultando que la ayuda se entregue de manera oportuna a los casos caracterizados por el Gobierno como de vulnerabilidades más altas.<sup>805</sup> A esta situación hay que adicionar el gran número de solicitudes que ingresan por la ruta de acciones judiciales,<sup>806</sup> esto es, aquella ruta que tiene mayor prioridad debido a los términos impostergables y las sanciones que apareja, a pesar de que no en todos los casos las solicitudes que se tramitan por esta ruta se encuentran en condiciones altas de vulnerabilidad.<sup>807</sup>

---

con jefatura femenina, compuestos por personas con discapacidad o mayores adultos y minorías étnicas), exponiéndolos a largas esperas o a la búsqueda de recursos para garantizar su subsistencia. Auto 205 de 2015 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva). Consideración 8.3.

<sup>802</sup> “En cuanto a la cantidad de ayudas humanitarias entregadas entre 2010 y 2015, el cuadro No. 4, muestra que la mayor parte de las ayudas han sido entregadas en la ruta “normal” (71.15%) y en la clasificación “baja” (39%) y “media baja” (32%) (...) Pese a que en 2014 aumenta el número de ayudas y de beneficiarios, el costo no se eleva; ello se debe a que las ayudas se concentran en población con calificación de baja vulnerabilidad a quienes se les provee menor cantidad de elementos o un equivalente de menor costo.” 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*. 09 de septiembre de 2015. Pág. 4.

<sup>803</sup> El peso de la fase de transición se hace evidente si se compara con los porcentajes entregados en la fase de ayuda inmediata y de emergencia: “la mayor proporción de ayuda otorgada en 2014 es la que corresponde a la ruta normal (65%), que puede asimilarse a la fase de transición; mientras que la de emergencia e inmediata demandaron menos recursos, relativamente (9% y 7%, en cada caso)”. Contraloría General de la República. Op.cit. Pág. 10.

<sup>804</sup> Contraloría General de la República. Op.cit. Pág. 7.

<sup>805</sup> En el auto 099 de 2013 y en el 205 de 2015, esta Sala ya había señalado que la Unidad para las Víctimas, a pesar de todos los esfuerzos realizados, todavía no había garantizado “que, como mínimo, las solicitudes catalogadas como Vulnerabilidad Alta y Media-Alta sean atendidas de manera oportuna en todas las rutas de entrega, incluidas las aproximadas 300.000 solicitudes que así se encuentran clasificadas en la Ruta Normal - que se corresponden a solicitudes de Atención Humanitaria de Transición”. Auto 205 de 2015. Consideración 8.3.

<sup>806</sup> “El 25% del valor aportado por la UARIV correspondió al cumplimiento de órdenes judiciales o a la respuesta a peticiones. Esta proporción es bastante elevada si se tiene en cuenta que la Ley 1448 de 2011 tiene por objetivo instituir una política de Estado para la asistencia, atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado y que, por tanto, implica activar la oferta administrativa del ejecutivo y reducir las demandas ante el sistema judicial (...) El tiempo de respuesta para atender órdenes judiciales o condiciones especiales es de 2 días en promedio, mientras que la atención por oferta se toma hasta 200 días. Eso explica la congestión por tutelas y reclamos”. Contraloría General de la República. Op.cit. Págs. 10 y 19.

<sup>807</sup> Por ejemplo, en las vulnerabilidades bajas esta ruta de acciones judiciales se mantuvo al día en los años 2013 y 2015 (mayo), y en el año 2014 el número de solicitudes caracterizadas como vulnerabilidades bajas represadas fue mínimo (233 solicitudes estuvieron pendientes de colocación). Por el contrario, para esos mismos años, se presentaron atrasos mayores en la respuesta a favor de aquellas personas que, en el marco de las otras rutas,

En última instancia, por una u otra razón, se están presentando distorsiones en el componente de ayuda humanitaria, que se traducen en la prevalencia de los casos de vulnerabilidades bajas y, con ello, en la postergación de aquellos de vulnerabilidades altas.

(iii) Así las cosas, esta Sala Especial considera, al igual que la Contraloría General de la República y la Defensoría del Pueblo, que es acertado el propósito que persigue el Gobierno para identificar, mediante el PAARI, a aquellas personas que en la actualidad se encuentran en situaciones de urgencia extraordinaria, en condiciones altas de vulnerabilidad y/o que no se encuentran en condiciones para asumir su sostenimiento, que todavía requieren de la entrega de la ayuda. En consecuencia, es necesario identificar a aquellas personas que no presentan esas condiciones acentuadas de vulnerabilidad, que han accedido a otras fuentes de ingresos estables, y que ya superaron la fase de emergencia y la situación de vulnerabilidad que se produce con el desarraigo y, en consecuencia, ya no deben seguir recibiendo esa ayuda. Este es un paso necesario para garantizar que la ayuda se reconozca y entregue de manera adecuada, oportuna y completa, atendiendo a la situación de emergencia y a las condiciones de vulnerabilidad que afectan a la población desplazada por la violencia, bajo un análisis que sea fiel a sus condiciones materiales.<sup>808</sup> De acuerdo con la Contraloría General de la República: “para saber si la ayuda se ha orientado a quienes realmente lo requieren es necesario tener información acerca de la situación real de las familias que han sido víctimas del conflicto armado. Esta es una de las razones por las que la UARIV decidió adoptar un nuevo modelo de asistencia y reparación, cuya base es la elaboración de un Plan de Asistencia, Atención y Reparación Integral —PAARI-, a partir del diagnóstico sobre la situación individual de los hogares”.<sup>809</sup>

Ahora bien, el PAARI hace parte de una estrategia más amplia, recogida en el Decreto 2569 de 2014 –incorporado al Decreto 1084 del 2015-, que modificó los criterios para la entrega de la atención humanitaria, buscando ajustar el modelo a las necesidades y carencias actuales de los hogares en los componentes de la subsistencia mínima.<sup>810</sup> De acuerdo con la Unidad para las Víctimas y los Organismos de Control, esta estrategia todavía se encuentra en implementación, de forma tal que, en la actualidad, se están tramitando las solicitudes rezagadas como parte del modelo anterior;<sup>811</sup> una vez concluido este trámite, se empezarán a utilizar los nuevos criterios y procedimientos

---

presentaban vulnerabilidades altas, ascendiendo a 380.000 solicitudes que se encontraron pendientes de colocación, en la ruta “normal”. UARIV. *Informe de respuesta al Auto 205 de 2015*. Julio 2015. Anexo 5.

<sup>808</sup> “La Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada de la Defensoría del Pueblo, reconoce que la encuesta PAARI realizada de forma correcta, permitirá identificar las carencias de los hogares y focalizar la ayuda de tal manera que responda a las necesidades particulares”. Defensoría del Pueblo. Delegada para los derechos de la población desplazada. *Observaciones al informe de respuesta al auto 205 de 2015*. Septiembre de 2015. Pág. 51.

<sup>809</sup> 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*. 09 de septiembre de 2015. Pág. 7.

<sup>810</sup> UARIV. *Informe de respuesta al Auto 205 de 2015*. Julio 2015. Pág. 34.

<sup>811</sup> La demora en la entrega de las ayudas en la vigencia del 2015 “se presenta pese a que la UARIV se encuentra agotando el rezago de ayuda humanitaria a fin de dar paso a la implementación de un nuevo modelo de atención y reparación”. 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*. 09 de septiembre de 2015. Pág.6.

contenidos en esos Decretos.<sup>812</sup> En la misma dirección, la Contraloría General señala que la Unidad para las Víctimas modificó la estructura del PAARI, reduciendo los dos planes que, en principio, se realizaban en la fase de atención y reparación, a uno solo y que, en consecuencia, todavía se están realizando las capacitaciones del personal para su implementación.<sup>813</sup>

Esta Sala Especial, por lo tanto, todavía no puede determinar la adecuación de este modelo para alcanzar los fines legítimos que persigue la UARIV con su implementación, sobre todo, en lo concerniente a la aplicación de los criterios para determinar la vulnerabilidad de las personas que solicitan la ayuda humanitaria y, en consecuencia, definir su procedencia. Al respecto, la Defensoría del Pueblo sostiene que: “dado que el Decreto 2569 apenas está iniciando su implementación efectiva no es factible hablar de resultados logrados sino de resultados esperados (...) se requiere una mayor verificación en términos de si las nuevas reglas para focalizar implican efectivamente una mejor asignación de los recursos de la ayuda humanitaria, o si por el contrario, los nuevos criterios y supuestos de atención con los que se diseñó el PAARI, pueden devenir en nuevas barreras para el goce efectivo de derechos”.<sup>814</sup>

(iv) De todas formas, esta Corporación encuentra que el PAARI es un instrumento que todavía requiere de ajustes importantes, debido a la falta de acceso de los operadores a las bases de datos que permiten conocer la situación de las personas encuestadas,<sup>815</sup> a la falta de cobertura del PAARI,<sup>816</sup> la falta de capacidad institucional, recursos tecnológicos y de personal suficiente para su funcionamiento<sup>817</sup> -que ha traído consigo demoras para realizar su

---

<sup>812</sup> “La Unidad a la fecha se encuentra armonizando el proceso de implementación, que tendrá como resultado la evaluación de carencias en el marco de la Subsistencia Mínima. En este sentido, la población víctima que se encuentra en la etapa de transición se podrá identificar en el último trimestre del presente año, cuando se cuente con la aplicación del procedimiento.”. UARIV. *Informe de respuesta al Auto 205 de 2015*. Julio 2015. Págs. 38 - 39.

<sup>813</sup> 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*. 09 de septiembre de 2015. Pág. 16.

<sup>814</sup> UARIV. *Informe de respuesta al Auto 205 de 2015*. Julio 2015. Págs. 37 - 38.

<sup>815</sup> 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*. 09 de septiembre de 2015. Pág. 16.

<sup>816</sup> “A 19 de junio de 2015, más de cuatro años después de expedida la Ley, la UARIV reporta en su caracterización municipal la realización de PAARI de Asistencia (modelo anterior) a 510.394 víctimas, es decir, al 8.66% de las víctimas sujeto de asistencia y reparación integral (5.889.658)”. 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*. 09 de septiembre de 2015. Pág. 18.

<sup>817</sup> “Esta Delegada ha tenido conocimiento que no se tiene la infraestructura y el personal para realizar las encuestas a la totalidad de la población desplazada. Verbigracia, en el punto de atención de San José del Guaviare, y en el Vaupés, el personal resulta insuficiente ante las miles de víctimas desplazamiento forzado que se encuentran en esos departamentos. En Ocaña cuentan con un punto de atención conformado por sólo dos funcionarios que tienen la función de realizar el PAARI, no obstante la demanda potencial podría ascender a 80.000 solicitudes de atención.” Defensoría del Pueblo. Delegada para los derechos de la población desplazada. *Observaciones al informe de respuesta al auto 205 de 2015*. Septiembre de 2015. Pág. 53-54.

diligenciamiento-,<sup>818</sup> al igual que su limitada presencia en algunas zonas del país, tanto en las estrategias presenciales<sup>819</sup> como en las no presenciales.<sup>820</sup>

Al respecto, la Contraloría General de la República sostiene que “a pesar de contar con la aplicación del PAARI en esquemas presencial y no presencial, es necesario manifestar que hoy en día se aplica con mayor frecuencia en capitales de departamento y que las víctimas residentes en los municipios apartados de las capitales deben esperar a ser contactados telefónicamente o a ser citados en jornadas masivas de la UARIV para acceder a su implementación, lo que se efectúa en la medida de las posibilidades de esa entidad. En todo caso, se advierte la insuficiencia de tales esfuerzos a la fecha”.<sup>821</sup>

Sumado a lo anterior, los Organismos de Control llaman la atención acerca de las barreras que se imponen a las comunidades indígenas debido a la falta de traducción de la encuesta<sup>822</sup> y, en términos generales, a los altos niveles de desinformación en la población desplazada: “la Defensoría del Pueblo encuestó a 747 víctimas que ya han sido sujeto de aplicación de PAARI en 91 municipios del país por parte de la UARIV, llama la atención que el 64% de los encuestados no tiene conocimiento sobre si tiene o no PAARI elaborado.”<sup>823</sup>

(v) Por lo tanto, esta Corporación observa con preocupación que, a pesar de la existencia de estas fallas, la Unidad para las Víctimas exija la satisfacción del PAARI como un requisito para programar nuevamente la entrega de la ayuda humanitaria; requerimiento cuya materialización es, en algunas ocasiones,

---

<sup>818</sup> En Bello (Antioquia), “hay retrasos en la aplicación del instrumento PAARI y en consecuencia hay moras en la aplicación del Decreto 2569 de 2014 y en la entrega de la AH. // El operador encargado por la UARIV, no ha hecho expedita la aplicación del PAARI”. En Caldas, el Atlántico y en el Valle del Cauca se presentan demoras semejantes”. Defensoría del Pueblo. Delegada para los derechos de la población desplazada. *Observaciones al informe de respuesta al auto 205 de 2015*. Septiembre de 2015. Pág. 52-53.

<sup>819</sup> En el departamento del Tolima, “en los municipios distantes de la capital departamental les solicitan a la población que se acerquen hasta Ibagué a solicitar citas para la realización de dicho procedimiento, sin tener en cuenta las dificultades de acceso a la capital (económico, distancia). (...) En el Huila sólo se está realizando este agendamiento en tres puntos de atención en el departamento (Neiva, Garzón y Pitalito) // La institucionalidad no tiene la capacidad de implementar los PAARIs”. Una situación similar se presenta en Norte de Santander. Defensoría del Pueblo. Op.cit. Pág. 52.

<sup>820</sup> “La aplicación de la encuesta por teléfono se considera que es una estrategia que contribuye al cumplimiento de la meta de realizar el PAARI en todo el territorio nacional, pero se cuestiona si la Unidad para las Víctimas tiene previstas las herramientas adecuadas para realizarla por éste medio, el personal disponible en horarios flexibles, los intérpretes en caso de tratarse de miembros de minorías étnicas con dialectos propios. De igual manera es necesario tener en cuenta que en muchas regiones del país la señal de celular es deficiente o nula”. Defensoría del Pueblo. Op.cit. Pág.31.

<sup>821</sup> 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*. 09 de septiembre de 2015. Pág.17.

<sup>822</sup> En el Guaviare, “los más afectados son los miembros de comunidades indígenas porque no están informados sobre los alcances de la encuesta PAARI y la UARIV no ha tenido en cuenta el enfoque diferencial étnico en el PAARI telefónico”. El Vaupés se cuenta con 7.429 personas en situación de desplazamiento, de los cuales el 66.6% de la población se auto-reconoce como indígena”. Defensoría del Pueblo. Op.cit. Pág. 53.

<sup>823</sup> 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*. 09 de septiembre de 2015. Pág.17. De manera puntual, la Defensoría encontró que en Bello (Antioquia), “cuando la persona hace el agendamiento (sic) del PAARI, le informan que recibirá una llamada en 15 días para aplicar la encuesta, pero no cumplen”. En el Tolima “las víctimas de desplazamiento no han sido informadas respecto del alcance y contenido del PAARI, desconocen que es a través de éste que se diseña su plan de atención y reparación”. En el Magdalena Medio y en Samaná (Caldas), “muchas personas no saben que deben realizar la actualización del RUV y solicitar las correcciones a lugar como requisito para que les sea aplicado el PAARI”. Defensoría del Pueblo. Op.cit. 52-53.

incierto en el tiempo y, en consecuencia, mantiene a la población desplazada en una situación de espera indefinida.<sup>824</sup> De acuerdo con la Defensoría del Pueblo, ese requisito ha sido notificado “en los puntos de atención y en las Personerías Municipales, con el fin de implementar el nuevo modelo, pero es pertinente interrogar si la Unidad para las Víctimas cuenta con la infraestructura y el personal necesario para realizar ágilmente el PAARI a la totalidad de población desplazada”.<sup>825</sup>

Esta práctica se agrava en aquellas situaciones en las que no se da respuesta si quiera a las solicitudes especiales, esto es, aquellas que enfrentan mayores cuadros de vulnerabilidad, tal como reportó la Defensoría del Pueblo en Samaná, Caldas.<sup>826</sup> Sumado a lo anterior, la Contraloría General de la República y la Defensoría del Pueblo ya advirtieron acerca de posibles retrasos en la transición de un modelo a otro,<sup>827</sup> lo que posterga el acceso de las personas desplazadas a la ayuda humanitaria de manera indefinida.<sup>828</sup>

**(vi)** En relación con la prórroga automática de la ayuda humanitaria, en aquellas dos situaciones excepcionales en las que los hogares no pueden generar ingresos ni garantizar la subsistencia mínima de manera autónoma -ya sea porque no cuentan con capacidades para hacerlo o porque se encuentran en una situación de urgencia extraordinaria-, el Gobierno anunció que iba a entrar en funcionamiento en enero de 2012.<sup>829</sup> En marzo de 2013, no obstante, anunció que el mecanismo que hace operativa la prórroga ininterrumpida de la ayuda humanitaria de emergencia se pondrá en marcha en el marco de la estrategia MAARIV.<sup>830</sup> Al ser interrogada, en el 2015, acerca de la puesta en marcha de ese mecanismo, la Unidad para las Víctimas resaltó las bondades de la nueva

---

<sup>824</sup> En el Huila “después del 1 de mayo, no dan una fecha cierta para la realización del PAARI y en consecuencia tampoco reprograman la entrega de la AH poniendo en riesgo el derecho al mínimo vital de la población desplazada.” En varios municipios del departamento del Cauca, “las víctimas no tienen conocimiento respecto a las fechas para la realización de la encuesta, además consideran que este es un mecanismo para sacar a las víctima del RUV”. Defensoría del Pueblo. Op.cit. Págs. 51

<sup>825</sup> La Defensoría ilustra esta situación en los departamentos de La Guajira, Vaupés, Huila y Caldas: “los enlaces de víctimas y los personeros no pueden realizar solicitudes de ayuda humanitaria, porque fueron suspendidas hasta que se aplique el PAARI // Desde hace aproximadamente dos meses no se reciben la solicitud de AH hasta que no se actualicen los datos en el RUV y se realice el PAARI.”. Defensoría del Pueblo. Op.cit. Págs. 51- 53.

<sup>826</sup> “En el año 2015, no reciben derechos de petición ni las solicitudes de prórroga de la AH hasta que no apliquen el PAARI telefónico o personal. Y en este sentido, no dan respuesta sobre la atención de las solicitudes especiales”. Defensoría del Pueblo. Op.cit. Pág. 52.

<sup>827</sup> 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*. 09 de septiembre de 2015. Pág. 13

<sup>828</sup> “Si la transición al nuevo modelo no culmina, los desplazados serán sometidos a una espera indeterminada para acceder a su derecho de recibir atención humanitaria.” Defensoría del Pueblo. Op.cit. Pág. 36.

<sup>829</sup> El Gobierno contempló: “un procedimiento específico para priorizar de forma expedita el suministro de atención humanitaria a casos especiales de muy alta vulnerabilidad. Como complemento a este procedimiento, está siendo desarrollando un mecanismo adicional mediante el cual se detectará casos de hogares cuya elevada vulnerabilidad hacen necesaria entregar de forma automática e indefinida la atención humanitaria sin necesidad de que esta sea solicitada cada vez”. Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DAPS). *Informe del 08 de noviembre de 2011*. Pág. 354.

<sup>830</sup> La UARIV explica que los hogares en los que “sea detectada la situación de extrema vulnerabilidad y urgencia [mediante la aplicación del PAARI] recibirán atención humanitaria mediante una ruta específica que contempla el suministro anual e ininterrumpido durante cada año. Por tanto, esta ruta específica contempla, además, seguimiento anual a la situación del hogar con el fin de verificar la efectividad de la gestión de oferta realizada y la pertinencia de continuar con el suministro de atención humanitaria // Los hogares clasificados en esta categoría deberán actualizar la información aportada mediante el PAARI anualmente. ” UARIV. Op.cit. *Seguimiento Órdenes 3, 4, 6, 7, 8, 9 y 10 del auto 099 de 2013*. Págs. 49-50.

estrategia frente a la anterior Resolución 1956 de 2012, la cual se limitaba a priorizar a determinadas personas en situación de urgencia extraordinaria o vulnerabilidad acentuada, pero no entregó información, a pesar de haber sido interrogada de manera expresa, acerca del número y porcentaje de personas desplazadas que han recibido de manera automática e ininterrumpida la entrega de la ayuda humanitaria de manera anual:<sup>831</sup> “el Gobierno Nacional presentó los datos de las solicitudes priorizadas, pero no incluyó en el informe las cifras de los núcleos familiares que recibieron ayuda humanitaria automática”.<sup>832</sup> Así las cosas, esta Sala considera que el Gobierno Nacional todavía no ha implementado este mecanismo, a pesar de las órdenes emitidas no sólo en el marco del seguimiento a la sentencia T-025, sino en sede ordinaria de revisión.<sup>833</sup>

*Evaluación de la superación del ECI y del nivel de cumplimiento a la orden de realizar ajustes importantes al componente de ayuda humanitaria. Persistencia de la intervención del juez constitucional y medidas a adoptar*

En los autos 008 de 2009, 219 de 2011 y 099 de 2013, la Corte Constitucional le ordenó al Gobierno Nacional realizar ajustes importantes al componente de ayuda humanitaria para avanzar en el GED de las personas desplazadas por la violencia. Estos ajustes debían estar encaminados a garantizar que la población desplazada recibiera la ayuda humanitaria en cada una de sus fases (inmediata, emergencia y transición) de manera integral, oportuna y en términos de igualdad, de forma tal que su entrega no dependiera de la ubicación geográfica en la que se encontraban los solicitantes.

Como se explicó con anterioridad, el Gobierno Nacional ha realizado ajustes y actuaciones importantes para garantizar la entrega de la ayuda humanitaria en términos de integralidad, oportunidad e igualdad. En relación con la ayuda humanitaria *inmediata*, la Unidad para las Víctimas implementó un proceso de apoyo a las autoridades locales, a través de aportes en especie, montos de dinero, y apoyo en infraestructura social y comunitaria, de forma subsidiaria y complementaria (Resoluciones 2348 de 2012 y 0271 de 2014). Estos instrumentos permitieron activar temporalmente, allí donde fueron implementados, una respuesta a nivel territorial para atender la etapa de urgencia que enfrenta la población con ocasión del desarraigo. Lo anterior, mientras se adoptaba un sistema de corresponsabilidad, cuyo decreto reglamentario fue expedido en diciembre de 2015, a pesar de haber sido anunciado por el Gobierno desde finales del 2013.

En materia de ayuda humanitaria de *emergencia* y de *transición*, el Gobierno ha implementado ajustes importantes para facilitar el acceso a la oferta estatal a las personas que solicitan las ayudas, a través de la creación o fortalecimiento de los esquemas de atención presenciales, no presenciales y móviles en distintas

---

<sup>831</sup> UARIV. Informe de respuesta al Auto 205 de 2015. Julio 2015. Pág.58.

<sup>832</sup> Defensoría del Pueblo. Delegada para los derechos de la población desplazada. Observaciones al informe de respuesta al auto 205 de 2015. Septiembre de 2015. Pág. 48.

<sup>833</sup> T- 605 de 2008 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), T-044 de 2010 (M.P. María Victoria Calle Correa), T-182 de 2012 (M.P. María Victoria Calle Correa), T-831 A de 2013 (M.P. Luis Ernesto Vargas) y T-218 de 2014 (M.P. María Victoria Calle Correa).

entidades territoriales del país. A su vez, la Unidad para las Víctimas realizó aumentos presupuestales importantes buscando estar al día en la entrega de las ayudas de emergencia y de transición en cada una de las rutas, y empezó a implementar una nueva estrategia (PAARI) para identificar a aquellas personas que no se encuentran en las condiciones de vulnerabilidad que justifican la entrega de esta ayuda y, con ello, reorientar los pagos a favor de aquellas que se encuentran en las circunstancias que sí lo ameritan.

A partir de estas actuaciones, “el Gobierno Nacional solicita a la Corte Constitucional que declare formalmente que se ha avanzado en la superación de las falencias por las cuales se declaró el Estado de Cosas Inconstitucional en este componente (...); se superará el Estado de Cosas Inconstitucional en este componente cuando una medición comparable evidencie los avances en la garantía de este derecho y que un alto porcentaje de personas en situación de desplazamiento goza de este derecho”.<sup>834</sup>

### *Evaluación de la superación del ECI en materia de ayuda humanitaria*

Esta Sala Especial comparte la solicitud elevada por el Gobierno Nacional. Ciertamente, la superación del ECI implica una medición comparable que evidencie los avances en la garantía del derecho a la ayuda humanitaria de las personas desplazadas por la violencia. De acuerdo con lo definido en la **Parte General** de este pronunciamiento, para efectos de definir cuándo se encuentra superado el ECI en materia de *Ayuda humanitaria inmediata*, es necesario superar el siguiente umbral: el 70% de las personas que tienen derecho a alguno de los componentes que componen esta ayuda, o a su totalidad, reciben todos los componentes que solicitaron según las definiciones contenidas en las disposiciones legales. Esta información deberá ser medida en principio según registros administrativos. De no ser posible técnicamente, teniendo en cuenta que la obligación de prestar esta ayuda se encuentra en cabeza las entidades territoriales, la Unidad para las Víctimas deberá explicar las razones que le impidan contar con esa información y, en caso de que sea imposible levantarla, esta información deberá seguir siendo medida a través de encuestas.

Esta Sala registra los avances que se han logrado en relación con las encuestas anteriores en materia de ayuda humanitaria *inmediata*. No obstante, el porcentaje de personas desplazadas que ha recibido todos los componentes solicitados todavía es reducido, aspecto que es crucial en tanto lo que está en juego es la garantía de los elementos más básicos para que puedan llevar una vida digna. Por esta razón, la jurisprudencia de esta Corporación ha enfatizado en el imperativo de que la ayuda humanitaria se entregue de manera *integral*.<sup>835</sup>

---

<sup>834</sup> Gobierno Nacional. Informe al Auto 298 de 2015. Agosto de 2015. Pág. 51.

<sup>835</sup> “La entrega dispersa de la ayuda humanitaria va de la mano, en muchas ocasiones, con la entrega incompleta de los componentes que debe cubrir dicha ayuda. Esta situación, ha reiterado la Corte Constitucional, no sólo desnaturaliza el propósito que debe regir la entrega de la ayuda humanitaria puesto que “no llega efectivamente a entregarse durante la etapa de emergencia, y su entrega parcial y tardía equivale a paliar esporádicamente necesidades básicas insatisfechas” sino que se perpetúa la situación de emergencia producto del desplazamiento forzado al “permanecer la población desplazada en condiciones de vida violatorias de su derecho al mínimo vital”, poniendo en riesgo y/o vulnerando el derecho al mínimo vital de la población desplazada.” Corte Constitucional. Auto 099 del 201 (M.P. Luis Ernesto Vargas). En la misma dirección, ver sentencias T-451 de 2008 (M.P. Manuel José Cepeda) y T- 817 del 2008 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández)



Según la encuesta del Gobierno Nacional: “el 55,4% de la población víctima solicitó atención humanitaria en algún componente en la etapa inmediata [Alimentación 47,2%; Alojamiento 28,2%; Vestuario 11,1%; Kit de habitabilidad 33,4%] (...) un 80,8% accedió a algún componente de la subsistencia mínima y el 63,7% recibió la totalidad de los componentes (medido sobre los hogares que lo solicitaron)”.<sup>836</sup> De acuerdo con los datos presentados por la Contraloría General: “del total de personas que interpusieron solicitud para acceder a un componente de la AHI (360,174), el 34% recibió todos los componentes (122,587)”.<sup>837</sup> Por lo tanto, no están dadas las condiciones para levantar el ECI en materia de ayuda humanitaria inmediata.

Por su parte, definir el umbral en materia de *Ayuda humanitaria de emergencia* y de *transición* implica determinar umbrales distintos de acuerdo con las diversas rutas que la Unidad para las Víctimas ha definido para tales efectos, de una parte y, de la otra, con el resultado de la valoración del nivel de vulnerabilidad respectivo. Esta información deberá sustentarse en los registros administrativos teniendo en cuenta que la mencionada Unidad es la encargada directa de entregar esta ayuda.<sup>838</sup>

Así las cosas, la ruta “recién incluidos”, esto es, las personas que se desplazaron dentro del último año y han solicitado la ayuda de emergencia, debe estar al día en el trámite, la colocación y la entrega de los recursos. Lo anterior, porque esta ruta está pensada para paliar la situación de emergencia y vulnerabilidad que es producto de los días y meses que siguen al desplazamiento forzado. Para las demás solicitudes que se presentan en el marco de las otras rutas, la Unidad para las Víctimas deberá estar al día en el trámite, la colocación y la entrega de los recursos en relación con aquellas personas que han sido valoradas en situaciones altas de vulnerabilidad. En relación con las solicitudes de quienes fueron catalogados con vulnerabilidades bajas, la Unidad para las Víctimas deberá estar al día en el trámite de la solicitud (valoración, y cuando sea el caso, información al solicitante acerca de las fechas y los montos que recibirá); no podrán presentarse retrasos superiores a los tres meses para la colocación y la

---

<sup>836</sup> UARIV. Op.cit. Encuesta de goce efectivo de derechos. Pág.83.

<sup>837</sup> CGR. Op.cit. Primera encuesta nacional de víctimas CGR-2013. Pág. 91. // En relación con las diferencias entre ambas mediciones, la CSPPDF, considera que: “la diferencia fundamental entre la EGED-GOB 2013-2014 y la I-ENV CGR-2013 consiste en que la primera considera garantizada la ayuda inmediata cuando los hogares reciben uno o más — de los componentes que forman parte de este tipo de ayuda, mientras que la segunda considera que ésta se encuentra garantizada solo cuando los hogares reciben todos los componentes de la ayuda inmediata que solicitaron. En estas circunstancias es factible afirmar que la posición adoptada por la Unidad de Víctimas fue minimalista y se aleja de lo estipulado por el indicador”. CSPPDF. Comentarios a los documentos a que hace referencia el auto 161 de 2015, proferido por la corte constitucional. 31 de julio de 2015. Pág. 22.

Ahora bien, la Contraloría General llama la atención acerca del universo que fue tenido en cuenta para el cálculo de este indicador -tanto en su encuesta como en la del Gobierno -, el indicador mide únicamente a la población que ha solicitado la ayuda. La Ley de Víctimas y sus Decretos reglamentarios, por el contrario, son claros en sostener que la población desplazada tiene derecho a la ayuda inmediata por el sólo hecho de la declaración ante el Ministerio Público, sin exigir de por medio la solicitud. Por esta razón ambas encuestas descartan de su universo de medición los grupos familiares que no solicitaron la ayuda. CGR. Op.cit. Primera encuesta nacional de víctimas CGR-2013. Págs. 91-94.

<sup>838</sup> A juicio de la CSPPDF, cualquier medición que desarrolle la UARIV en la materia debe basarse en registros administrativos, más no de encuestas. En consecuencia, la CSPPDF considera que los alcances de la medición de la UARIV no sólo no son determinables, sino que no permiten comparación alguna con los indicadores de 2010. CSPPDF. Op.cit. Pág. 24-25.

entrega de los recursos, y el porcentaje de la población que se encuentra en este retraso no puede superar la tercera parte de las solicitudes avaladas.

En materia de ayuda humanitaria de emergencia y transición, esta Sala Especial encuentra que todavía no se puede levantar el ECI, en la medida en la que volvieron a presentarse rezagos en todas las rutas, los cuales afectan a las personas que se encuentran en vulnerabilidades altas.<sup>839</sup> Por su parte, en las vulnerabilidades bajas siguen ocurriendo retrasos que superan los tres meses para la colocación y la entrega de los recursos -alcanzando los seis meses e incluso el año-,<sup>840</sup> y que afectan a más de una tercera parte de las personas.<sup>841</sup>

### *Evaluación del nivel de cumplimiento a la orden de realizar ajustes importantes al componente de ayuda humanitaria*

El Gobierno Nacional solicita que la Corte Constitucional declare formalmente que se ha avanzado en la superación de las falencias por las cuales se declaró el ECI en este componente. Esta Sala Especial encuentra que el nivel de cumplimiento a la orden de realizar ajustes importantes al componente de ayuda humanitaria, emitida en el auto 008 de 2009, es **medio**, toda vez que las actuaciones implementadas permiten evidenciar *resultados que impactan favorablemente el goce efectivo del derecho*<sup>842</sup> a la subsistencia mínima de la población desplazada. Ciertamente, el Gobierno Nacional ha implementado ajustes y actuaciones importantes para garantizar la entrega de la ayuda humanitaria en términos de integralidad, oportunidad e igualdad. Así lo atestigua el apoyo entregado a favor de las autoridades locales, a través de aportes en especie, montos de dinero, y apoyo en infraestructura social y comunitaria, de forma subsidiaria y complementaria, para la entrega de la ayuda humanitaria inmediata; la mayor presencia desplegada a nivel territorial (esquemas presenciales, no presenciales, y móviles); y el mayor número de ayudas humanitarias de emergencia y transición entregadas a partir de la implementación de la Ley 1448 del 2011; entre otras acciones importantes recogidas en las secciones anteriores.

Sin embargo, los programas implementados y la capacidad institucional desplegada todavía son *formalmente aceptables*. Como se recogió en la sección anterior, el sistema de corresponsabilidad, el cual regula la aplicación de los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, apenas se está empezando a implementar. Las medidas que se adoptaron mientras tanto, en el marco de las Resoluciones 2348 de 2012 y 0271 de 2014,

---

<sup>839</sup> “El comportamiento del rezago 2014 que fue atendido en el 2015, evidencia que el 13% de las solicitudes pendientes correspondían al nivel de vulnerabilidad alto (A), el 18% al nivel medio-alto (B), el 22% al nivel medio-bajo (C) y el 47% al nivel bajo (D). El rezago de la vigencia 2014 se terminó de colocar el 28 de abril de 2015”. UARIV. Op.cit. Pág. 63.

<sup>840</sup> 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*. 09 de septiembre de 2015. Págs. 5, 6 y 12.

<sup>841</sup> “El rezago de la atención para esta vigencia fue de 608.711 solicitudes por un valor de \$292.034.038.000 (47% del total de solicitudes avaladas), dentro del cual se encontraban solicitudes de todas las rutas de atención, distribuidas de acuerdo con el nivel de vulnerabilidad”. UARIV. *Informe de respuesta al Auto 205 de 2015*. Julio 2015. Pág. 62

<sup>842</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-388 de 2013 (M.P. María Victoria Calle).

sólo lograron *mitigar* la ausencia del mencionado sistema y, en consecuencia, únicamente atendieron parcialmente los requerimientos de articulación intergubernamental. En efecto, la respuesta nacional todavía no ha logrado acoplarse a las dificultades que enfrentan algunos municipios del país en materia de planeación, presupuestos y procedimientos adecuados, suficientes y expeditos para la entrega de la ayuda inmediata. Lo anterior cobra especial relevancia en aquellas entidades territoriales, ya identificadas por las autoridades nacionales, de categoría 5 y 6, que se encuentran bajo la Ley 550, y que son focos importantes de recepción de población desplazada y/o en las que se presentan crisis humanitarias recurrentes.

Sumado a lo anterior, todavía persisten zonas apartadas y de difícil acceso en el país, en algunos casos con restricciones a la movilidad, en las cuales se han identificado crisis recurrentes y tasas altas de recepción de población desplazada, en las cuales las personas no pueden acceder a la ayuda humanitaria, enfrentando con ello situaciones de inseguridad alimentaria.

Finalmente, a pesar del mayor número de ayudas entregadas, se siguen presentando demoras que afectan de manera acentuada a las personas que se encuentran en vulnerabilidades altas, a las cuales se les están exigiendo requisitos desmedidos que condicionan su acceso a las ayudas humanitarias, como la exigencia de realizar el PAARI. (*ver infra*. Práctica inconstitucional).

#### *Persistencia de la intervención del juez constitucional y medidas a adoptar*

De acuerdo con lo recogido en la **Parte General**, “en los casos en que el cumplimiento sea **medio**, el juez de tutela valorará si puede dar por cumplida la tutela, con ciertas advertencias y medidas de protección final, o si mantiene ciertas órdenes, las cuales, necesariamente deberán ser altamente respetuosas de unas autoridades que han demostrado estar actuando al menos aceptablemente”.<sup>843</sup>

En este caso, esta Sala Especial considera necesario continuar con el seguimiento y mantener la vigilancia a ciertas órdenes, en la medida en la que se presentan algunas *prácticas inconstitucionales*. Así ocurre con la postura del Gobierno Nacional frente a las entidades territoriales que tienen poca capacidad financiera, administrativa y técnica en materia de ayuda humanitaria *inmediata*. Incluso en los casos en los que la Unidad para las Víctimas activó el mecanismo de subsidiariedad, se han identificado demoras de hasta un semestre para su implementación,<sup>844</sup> al igual que la persistencia de dificultades de las entidades territoriales para gestionar los recursos y garantizar la entrega de las ayudas facilitadas en el marco de ese mecanismo. Esta Sala encontró, así, casos en los que los recursos enviados por la Unidad para las Víctimas a la respectiva entidad territorial, fueron devueltos a Bogotá, porque la administración municipal no concurrió a recibir la ayuda enviada desde el nivel central, aun cuando la Unidad

---

<sup>843</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-388 de 2013 (M.P. María Victoria Calle Correa).

<sup>844</sup> En una visita realizada al Catatumbo, con el acompañamiento del ACNUR y de la Defensoría del Pueblo, los funcionarios de la Sala Especial de Seguimiento encontraron que hasta junio se entregaron los recursos de la ayuda humanitaria inmediata, en el marco de la aplicación del principio de subsidiariedad.

para las Víctimas tenía conocimiento de las necesidades apremiantes y persistentes de la comunidad que estaba llamada recibirlos.<sup>845</sup>

Esta Sala Especial también tuvo conocimiento de casos en los que la Unidad para las Víctimas se abstuvo de activar el mecanismo de *subsidiariedad* y de entregar los recursos respectivos, hasta tanto la entidad territorial no “realizara la solicitud formal” en el marco de los mecanismos ordinarios desplegados para esos efectos, haciendo depender la necesidad de atención de las comunidades de la realización de este tipo de trámites.<sup>846</sup>

Al respecto, el Gobierno Nacional insiste en la responsabilidad de las entidades territoriales de prestar esa ayuda, al tiempo que reconoce que muchas de esas entidades no cuentan con la capacidad para hacerlo de manera integral y adecuada<sup>847</sup>, sin que, hasta el momento, se haga inteligible alguna apuesta para lograr su fortalecimiento y que así cuenten con las capacidades necesarias para ejercerlas.<sup>848</sup>

Esta postura de la Unidad para las Víctimas se traduce, por lo tanto, en una *práctica inconstitucional*. Por más de que esté persiguiendo fines constitucionales legítimos al insistir en la participación y la responsabilidad de las entidades territoriales en la materia, la Unidad para las Víctimas no puede hacer depender la entrega de la ayuda humanitaria inmediata del agotamiento de las rutas y de los procedimientos ordinarios, en aquellos casos en los que las entidades territoriales no tienen la voluntad o no cuentan con los presupuestos de normalidad que la activación de esos mecanismos supone. Esta actitud se vuelve reprochable desde el momento en que la mencionada Unidad tiene conocimiento de las necesidades apremiantes y persistentes de las comunidades y, no obstante, se abstiene de intervenir debido a razones formales o a la falta de concurrencia de las entidades territoriales. En este caso, es claro que la Unidad para las Víctimas, consciente del contexto no funcional en el que se enmarcan sus decisiones y de la consecuente vulneración de derechos que estas traen consigo, las adopta, justificando su actuar en la persecución de los fines legítimos; y así termina tergiversando los instrumentos constitucionales.

Con ello, la Unidad para las Víctimas pasa por alto las obligaciones que el principio de subsidiariedad pone en cabeza del Gobierno Nacional, mandato que adquiere especial relevancia atendiendo a la falta de capacidad institucional, administrativa y financiera de algunas entidades territoriales para atender a la población que se encuentra en su territorio –de manera acentuada, teniendo en

---

<sup>845</sup> 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. 166. Una situación similar se encontró en el Litoral pacífico. Ver auto 205 del 2015.

<sup>846</sup> “Desde la Unidad para las Víctimas, en el acta de 05 de mayo de los corrientes se reiteró al ente territorial la disposición de la entidad para apoyar al municipio. Hasta la fecha la administración municipal no ha hecho solicitud formal a la Unidad para las Víctimas para atender a las familias que lo requieran. Desde la Unidad para las víctimas se instó a la administración municipal para que continuara con la fase de Alistamiento del Plan de Contingencia, se elevara la solicitud formal de Ayuda Humanitaria Inmediata (hasta el momento no se presenta) y se actualizarán los escenarios de riesgo con acompañamiento de la fuerza pública”. UARIV. *Informe de respuesta al auto 205 de 2015*. Anexo. 4

<sup>847</sup> UARIV, *ibid*, *Encuesta de goce efectivo de derechos*, pág. 71.

<sup>848</sup> Defensoría del Pueblo. Op. Cit.

cuenta las capacidades de aquellas que se encuentran en categorías 5 y 6, o que hacen parte de acuerdos de reestructuración bajo la Ley 550 de 1999- (*ver supra.*)<sup>849</sup>

Por lo tanto, esta Sala Especial le advierte a la Unidad para las Víctimas acerca de la inconstitucionalidad de este tipo de omisiones y mantendrá el seguimiento sobre esta materia hasta que verifique que las autoridades nacionales, desde el momento en el que tengan conocimiento de las necesidades apremiantes de las comunidades, en lugar de insistir en el tipo de procedimientos ordinarios que buscan contar con la participación de las entidades territoriales -los cuales no siempre son eficaces ni oportunos-, ofrezcan una respuesta directa desde el nivel nacional en esta fase de la atención, toda vez que poseen una mayor capacidad de reacción y que, en última instancia, conservan la obligación principal de garantizar la subsistencia mínima de la población desplazada por la violencia.

En el marco de lo anterior, esta Corporación ordenará a la Unidad para las Víctimas la construcción e implementación de una ruta para la entrega *directa* de la ayuda humanitaria inmediata en los 10 municipios más receptores y en aquellos que enfrentaron crisis humanitarias recurrentes durante el 2014 y el 2015, que se encuentren en categorías 5 y 6, o bajo la Ley 550 y que, en última instancia, no cumplan con los presupuestos de normalidad para realizar una gestión ordinaria en el marco de los esquemas habituales de planeación y articulación que contemplan los PATs y los Planes de Contingencia, en los términos descritos en este pronunciamiento.

En relación con el acceso a las medidas de ayuda humanitaria de emergencia y de transición, la Unidad para las Víctimas ha realizado esfuerzos progresivos para aumentar los enlaces municipales, los puntos de atención y la implementación de los Centros Regionales. Más allá de la insuficiencia y algunos retrasos presentados en la realización de estas actuaciones, para esta Sala Especial es claro que no es posible exigirle a la Unidad para las Víctimas la existencia de enlaces presenciales en todos los municipios y en las zonas del país. Sumado a lo anterior, al tratarse de una estrategia que ha acreditado su dinamismo y su vocación de expansión, esta Sala Especial no encuentra que se

---

<sup>849</sup> La jurisprudencia constitucional ha desarrollado la aplicación del principio de subsidiariedad en los siguientes pasos: “la entidad de mayor jerarquía que interviene debe, dependiendo de la situación, asumir el ejercicio de las competencias y funciones de la entidad territorial de menor rango que no puede ejercerlas de manera independiente o que no cumple con los objetivos y la eficacia esperada (C-1051 de 2001), o debe colaborar en el ejercicio de las mismas (C-478 de 1992). La aplicación de este principio requiere de distintos pasos, de tal manera que la intromisión de los niveles superiores es cada vez mayor en la medida en que se vayan descartando los pasos iniciales, [así] (i) Se debe constatar que la entidad territorial “menor” es manifiestamente ineficiente para la prestación de un determinado servicio o la adopción de una determinada decisión, de acuerdo con los objetivos esperados; (ii) la entidad territorial superior debe haber intentado, como primera medida de apoyo, el restablecimiento de la capacidad de acción de la entidad territorial inferior; (iii) debe quedar demostrado que la entidad territorial mayor ha utilizado todos los mecanismos a su alcance para preservar, al máximo posible, la competencia decisoria de la entidad territorial de menor envergadura; y, (iv) de haber llegado a asumir la competencia, la entidad territorial superior debe demostrar que la ejerció de conformidad con los intereses de la entidad territorial inferior a la que ha suplido (C-263 de 1996). Vale la pena resaltar que la colaboración de la entidad superior con la entidad “menor” en el ejercicio de sus funciones, o la asunción las mismas, depende de su grado de incapacidad. Así, en los pasos (ii) y (iii), de lo que se trata es de colaborar con la entidad “menor” tratando de mantener al máximo su capacidad decisoria, mientras que en el paso (iv) se está asumiendo el ejercicio de sus competencias. Esta medida es tan drástica que se tiene que verificar, en el paso (iii), que se tomaron todas las medidas a la mano para preservar la competencia decisoria de la entidad “menor”. Auto 099 de 2013 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva). En la misma dirección, ver auto 383 de 2010

presenten razones que justifiquen la *intervención excepcional del juez constitucional*, salvo en el siguiente aspecto.

A pesar de haberlo ordenado desde el 2013, la Unidad para las Víctimas todavía no cuenta con un *Protocolo* para garantizar la entrega de la ayuda humanitaria en aquellas zonas del país en las que las restricciones a la movilidad y las difíciles condiciones de seguridad son la primera afectación que enfrentan las comunidades. Esta Sala Especial reitera que en este tipo de casos es necesario contar con un mecanismo *excepcional* para la entrega de la ayuda. Lo anterior, con independencia del concepto de seguridad de las Fuerzas Militares, del desarrollo previo de procedimientos de desminado y de la necesidad de concertar y planear una intervención con todas las autoridades en aras de consolidar la atención integral en el territorio. Por más legítimo y necesario que sea la consecución de un resultado macro como el perseguido, su búsqueda no puede convertirse, debido a las dificultades que en algunas ocasiones impiden alcanzarlo, en un obstáculo para garantizar las acciones puntuales y precisas que eviten las condiciones de inseguridad alimentaria y las crisis humanitarias que atraviesan tales comunidades.

Por lo tanto, esta Sala Especial mantendrá el seguimiento en esta materia hasta que la Unidad para las Víctimas supere esta *práctica inconstitucional* y, en consecuencia, diseñe y ponga en marcha el Protocolo excepcional para la entrega de la ayuda humanitaria a las comunidades que enfrentan restricciones a la movilidad y difíciles condiciones de seguridad, en los términos descritos en páginas anteriores y en los autos 099 de 2013 y 205 de 2015.

Finalmente, en relación con la entrega completa y oportuna de la ayuda humanitaria de emergencia y de transición, esta Sala Especial considera que la Unidad para las Víctimas está persiguiendo fines válidos y necesarios con la implementación del Decreto 2569 del 2014. En efecto, hace falta identificar las necesidades actuales de la población desplazada, definir con más criterios quién necesita la ayuda humanitaria y quién no, para así poder atender de manera completa y oportuna a las personas que así lo requieren, suspendiendo, en consecuencia, la entrega de la ayuda a las personas que ya no se encuentran en una situación excepcional que amerite la continuidad de su entrega.

No obstante, esta Sala advierte que la implementación de este Decreto, junto con la realización de los PAARIs, no ha estado exenta de trabas y de problemas importantes de cobertura y de acceso. En esa medida, esta Corporación considera que sujetar la entrega de la ayuda humanitaria a la realización del PAARI es una *práctica inconstitucional* para aquellas personas que, de acuerdo con el esquema anterior de medición, se catalogaron como de “vulnerabilidades altas” haciendo especial énfasis en aquellas que enfrentan factores que acrecientan la vulnerabilidad con el paso del tiempo (i.e. etarios, condiciones de discapacidad). Esta situación también se predica de comunidades indígenas, particularmente de aquellas que se encuentran residiendo en zonas urbanas marginalizadas, mientras se realiza un retorno o una reubicación en condiciones de seguridad; enfrentando dificultades extremas en materia de seguridad

alimentaria y de salubridad (i.e. Quibdó), teniendo en cuenta que la encuesta del PAARI no es sensible a sus dialectos propios.

Para estas situaciones, por lo tanto, esta Sala Especial ordenará a la Unidad para las Víctimas continuar con la entrega de la ayuda humanitaria, sin que sea un argumento válido supeditar su entrega a la realización del PAARI. Lo anterior, sin perjuicio de que una vez realizada esta encuesta, se determine que se han superado las condiciones de vulnerabilidad y se proceda a suspender la entrega de la ayuda. La Unidad para las Víctimas deberá presentar informes periódicos en los que exponga el número de ayudas entregadas en cumplimiento a esta orden, sus beneficiarios y el tipo de vulnerabilidad que enfrentan; y se le ordenará que, junto con el Ministerio del Interior, identifique las comunidades indígenas que se encuentran en las circunstancias descritas y que requieren de la entrega de esta ayuda, hasta tanto se realice el retorno o la reubicación en condiciones de seguridad, garantizando que la entrega de la ayuda cumpla con el enfoque diferencial. Para este ejercicio se podrá contar con la participación de la Defensoría del Pueblo y del ACNUR.

### **2.3.3. Retornos y reubicaciones**

A lo largo del proceso de seguimiento, esta Corporación ha ordenado al Gobierno Nacional ajustar el componente de retornos y reubicaciones a través de las órdenes impartidas en los autos 008 de 2009, 383 de 2010 y 219 de 2011. Una vez analizada la respuesta del Gobierno Nacional, los Organismos de Control y la Sociedad Civil a estos autos y, especialmente, a los autos 201, 202, 253 y 394 de 2015, en los que se desarrollaron diagnósticos preliminares sobre el componente y se indagó por su nivel de ajuste y estado actual, esta Corporación encuentra lo siguiente: la actual política de retornos y reubicaciones no permite que este tipo de procesos se consoliden y, con ello, no está cumpliendo con su objetivo dentro del proceso de restablecimiento de derechos de la población desplazada (art. 17 L. 387 de 1997). En última instancia, los procesos de retornos y reubicaciones no representan una solución duradera o sostenible frente al desplazamiento forzado, contrario a lo establecido en las obligaciones internacionales en la materia.<sup>850</sup>

A continuación esta Sala va a explicar los problemas generales que impiden la consolidación de los procesos de retornos y reubicaciones y, en las subsecciones siguientes, se va a detener de manera específica en los procesos de reubicación urbana y rural. Lo anterior, teniendo en cuenta que los procesos de reubicación de la población desplazada son uno de los aspectos de la política que más se encuentra invisibilizado y, en consecuencia, desatendido.

#### **2.3.3.1. Problemas generales que impiden la consolidación de los procesos de retornos y reubicaciones.**

El acompañamiento actual ofrecido por el Estado en el marco de los procesos de retornos y reubicaciones, impide la consolidación de esos procesos y, en

---

<sup>850</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas (Consejo de Derechos Humanos). Marco de soluciones duraderas para los desplazados Internos (Walter Kälin). 9 de febrero de 2010 (A/HRC/13/21/Add.4).

consecuencia, no surte los efectos esperados respecto de la cesación de la condición de vulnerabilidad propia del desplazamiento, por las siguientes razones: **(i)** no existen criterios objetivos y racionales para el diseño de la política y la disposición de recursos destinados a la misma; **(ii)** el acompañamiento a los procesos de retornos y reubicaciones sigue siendo excepcional; **(iii)** el acompañamiento, la atención y el seguimiento estatal, se agotan en el traslado de la población retornada y reubicada y, en el mejor de los casos, en la provisión de Esquemas Especiales de Acompañamiento (EEA); **(iv)** existe un déficit de restablecimiento de los derechos, dadas las adversas o precarias condiciones locales o territoriales, tanto en el plano institucional como social; **(v)** 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; **(vi)** persisten problemas de seguridad que permanecen inalterados, dada la ausencia de estrategias sólidas de prevención y protección; **(vii)** no se cuenta con seguridad jurídica sobre las tierras o territorios, que permita atender de manera definitiva los procesos de retornos y reubicaciones. A continuación, la Sala detallará cada una de las razones que conducen a la frustración de los procesos de retornos y reubicaciones en Colombia.

**(i)** De acuerdo con la información aportada en respuesta al auto 202 de 2015, y con la actualización de la misma presentada por el Gobierno Nacional en abril de 2016, la Sala encuentra que, aun cuando hay un avance puntual en la identificación o individualización de los 94.318 casos de retornos y reubicaciones acompañados por el Gobierno con corte a diciembre de 2015, así como en su caracterización acorde a los principios de voluntariedad y seguridad, persiste todavía un grave fenómeno de subregistro.<sup>851</sup> De forma tal que, a la fecha, no es posible conocer: (a) el universo de los procesos de retornos y reubicaciones existentes en el país, atendiendo no sólo a los casos acompañados, sino también a los no acompañados; (b) ni las condiciones de dignidad tanto de los procesos acompañados como de los no acompañados, toda vez que tan sólo se cuenta con registros administrativos parciales de la oferta destinada a casos acompañados;<sup>852</sup> (c) ni las reubicaciones rurales y urbanas existentes de manera previa a la implementación de los Subsidios Integrales Directos de Reforma Agraria (SIDRA) y a la implementación del *Programa de Vivienda Gratuita* (PVG). Por tanto, la Sala considera que el Gobierno Nacional todavía no ha dimensionado la magnitud de las demandas de la población retornada y reubicada, para acorde con ellas planear de manera racional sus objetivos, respuestas y recursos en el marco de la política pública.

El presupuesto específico y sectorial destinado al componente refleja este fenómeno. Si bien la UARIV y el DPS han destinado presupuesto de manera específica y progresiva al componente de retornos y reubicaciones, lo han hecho orientados por las metas tentativas de atención trazadas en el Plan Nacional de

---

<sup>851</sup> Gobierno Nacional. Informe del Gobierno Nacional al Auto 202 de 2015. Julio de 2015. Pág. 6-10. // Gobierno Nacional. VIII Informe del Gobierno Nacional a las comisiones primeras del Congreso de la República: La Reparación Integral: Un Compromiso para la Construcción de la Paz Estable y Duradera. Abril de 2016. Pág. 39.

<sup>852</sup> Gobierno Nacional. Informe del Gobierno Nacional al Auto 202 de 2015. Julio de 2015. Pág.31.



Desarrollo,<sup>853</sup> más no por las demandas y necesidades concretas de los procesos de retornos y reubicaciones acompañados, recogidas dentro de los planes de retornos y reubicaciones. Esto mismo sucede con las diferentes entidades sectoriales que integran el SNARIV a nivel nacional. De la información aportada por el Gobierno Nacional,<sup>854</sup> la Sala pudo concluir que las demandas expuestas y las obligaciones consagradas dentro de los planes de retornos y reubicaciones, sencillamente, no se toman en cuenta para la planeación de sus presupuestos y acciones. Esta situación resulta preocupante, dado que, de un lado, el número de planes se ha incrementado, de 85 en agosto de 2014 a 149 en abril de 2016;<sup>855</sup> y del otro, las capacidades financieras de las entidades territoriales continúan siendo limitadas para la implementación de estos planes, sin que se registren medidas de fortalecimiento al respecto, bajo los principios de complementariedad y subsidiariedad.<sup>856</sup> En consecuencia, los esfuerzos presupuestales del Estado no se corresponden con la magnitud de los compromisos adquiridos y las expectativas generadas mediante la formulación de los planes de retornos y reubicaciones, mucho menos con las dimensiones reales del fenómeno de retorno o reubicación en el país, que no necesariamente ha sido acompañado mediante la suscripción de esta clase de planes.

**(ii)** En Colombia tan sólo han sido identificados los casos de retornos y reubicaciones acompañados con corte a junio y a diciembre de 2015, equivalentes a 69.835 hogares o 105.080 personas acompañadas para junio, y a 94.318 hogares acompañados para diciembre.<sup>857</sup> Sin embargo, el número de casos no acompañados sigue sin ser identificado y los indicios aportados por la encuesta de Goce Efectivo de Derechos (GED) desarrollada por la UARIV, arrojarían que cerca del 78,6 % de los retornos y reubicaciones actualmente existentes en el país, serían de carácter no acompañado.<sup>858</sup> El acompañamiento a los procesos de retornos y reubicaciones en Colombia, por lo tanto, resulta más bien excepcional, y muchas comunidades se ven forzadas a retornar o reubicarse sin acompañamiento después de esperar por un tiempo prolongado, de manera infructuosa, apoyo institucional para sus procesos.<sup>859</sup>

---

<sup>853</sup> Gobierno Nacional. Op.cit. Pág. 45. // Gobierno Nacional. Informe del Gobierno Nacional al Auto 394 de 2015. Octubre de 2015. Pág. 55.

<sup>854</sup> Gobierno Nacional. Informe del Gobierno Nacional al Auto 202 de 2015. Julio de 2015. Pág. 43-52.

<sup>855</sup> En junio de 2015, se registraban 107 planes de retornos y reubicaciones aprobados. Ver: Gobierno Nacional. Op.cit. Pág. 62. // En abril de 2016, se registran 149 planes aprobados, 208 formulados y 80 en implementación. Ver: Gobierno Nacional. VIII Informe del Gobierno Nacional a las comisiones primeras del Congreso de la República: La Reparación Integral: Un Compromiso para la Construcción de la Paz Estable y Duradera. Abril de 2016. Pág. 39.

<sup>856</sup> Los municipios en los cuales se encuentra asentada la mayoría de la población desplazada (61%), incluida la población retornada y reubicada, son de cuarta, quinta y sexta categoría. Ver: Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH). Una Nación Desplazada: Informe Nacional del Desplazamiento Forzado en Colombia. Bogotá D.C. CNMH-UARIV. Octubre de 2015. Pág. 140-141. // De tal forma que, como afirma la Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas de la Alcaldía de Medellín (UMARV): “Los planes de retorno que se les pide a los municipios que formulen no pueden ser implementados porque no cuentan con recursos.” “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.

<sup>857</sup> Ver: Gobierno Nacional. Informe del Gobierno Nacional al Auto 394 de 2015. Octubre de 2015. Pág. 49. // Gobierno Nacional. VIII Informe del Gobierno Nacional a las comisiones primeras de Congreso de la República: La Reparación Integral: Un Compromiso para la Construcción de la Paz Estable y Duradera. Abril de 2016. Pág. 39.

<sup>858</sup> Gobierno Nacional. Informe del Gobierno Nacional al Auto 298 de 2015. Agosto de 2015. Pág. 51.

<sup>859</sup> Sobre el acompañamiento en el proceso de retorno o reubicación, tanto la Contraloría General de la República (CGR) como el Gobierno Nacional aportaron cifras. Conforme establece la CGR, de 25.996 grupos

Ahora bien, muchos de los retornos y reubicaciones no acompañados pudieron haberse generado e incrementado en el período posterior al año 2005, así como han sido incentivados por los procesos de restitución de tierras y, seguramente, lo serán por el actual proceso de paz.<sup>860</sup> Esto quiere decir que los retos del Estado colombiano para acompañar y atender a estas familias y personas no acompañadas en sus procesos de retorno o reubicación son de enormes proporciones. Sobre todo, cuando más allá de aplicar los mecanismos de acompañamiento y atención ordinarios, se deben buscar formas de contrarrestar la vulnerabilidad causada por el no acompañamiento. En algunos casos, por ejemplo, se ha podido verificar que el no acompañamiento se traduce en acciones de deslegitimación, estigmatización y desatención de los procesos de retorno o reubicación por parte de las autoridades, especialmente, las locales.<sup>861</sup>

**(iii)** En el caso de los retornos y reubicaciones acompañados, la Sala encuentra que los mecanismos de acompañamiento y atención a los mismos cuentan con importantes limitaciones y que, en ese orden de ideas, tienen muy pocas posibilidades para garantizar que el acompañamiento vaya más allá de una serie de instrucciones básicas para el traslado de la población retornada y reubicada y, con ello, lograr la disposición efectiva de la oferta sectorial requerida para la atención y la definitiva estabilización socio-económica de esta población. Los retos del Gobierno Nacional para lograr la efectiva coordinación de la oferta sectorial en torno a la atención de los 14 mínimos de los retornos y reubicaciones,<sup>862</sup> al igual que para lograr el acompañamiento oportuno y adecuado a las comunidades retornadas y reubicadas, continúan siendo de enormes dimensiones.

En efecto, (a) la oferta institucional que cuenta con mayores alcances directos y cuantitativos, así como con mayores recursos específicos y progresivos para el acompañamiento y la atención de los procesos de retornos y reubicaciones, a saber, la de la UARIV y la del Departamentos para la Prosperidad Social (DPS), es una oferta complementaria, transitoria y que no tiene la vocación de

---

familiares inscritos en el RUV que solicitaron acompañamiento institucional para su proceso de retorno o reubicación, sólo 1.719 lo obtuvieron, y lograron adelantar el correspondiente proceso. Lo que conlleva a concluir que el acompañamiento institucional efectivo a los procesos de retornos y reubicaciones, se ha dado sólo en el 6.6% de los casos. Ver: 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 Restitución de Tierras en Colombia. Bogotá. Enero de 2015. Pág. 194. // El Gobierno Nacional, por su parte, señala que el 8.9% de los hogares que solicitaron acompañamiento para su proceso de retorno o reubicación, lograron hacerlo con el apoyo del Gobierno. Ver: Gobierno Nacional. Op.cit. Pág. 51.

<sup>860</sup> UMARV. Op.cit. Pág. 1-2. // Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011 (CSML). Primer Informe al Congreso de la República (2013-2014). Bogotá D.C., agosto de 2014. Pág. 220. // 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., diciembre. 2014. Pág. 279.

<sup>861</sup> i.e. casos de los retornos a los Consejos Comunitarios de Jiguamiandó (Carmen del Darién, Chocó) y de La Larga-Tumaradó (Riosucio, Chocó). Ver: Gobierno Nacional. Informe del Gobierno Nacional al Auto 202 de 2015. Julio de 2015. Pág. 55.

<sup>862</sup> A saber, los derechos a la identificación, salud, educación, alimentación adecuada, vivienda, orientación ocupacional, reunificación familiar, atención psicosocial, tierras, seguridad alimentaria, generación de ingresos 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).

garantizar la estabilización socio-económica definitiva.<sup>863</sup> Sumado a lo anterior, (b) la oferta sectorial destinada a la atención de los procesos de retornos y reubicaciones adolece de falta de coordinación y articulación por parte de la UARIV, incluso en aquellos casos en los que se ha concentrado la intervención estatal, como ocurre con los *casos emblemáticos* y con los procesos de retorno en el marco de la política de restitución de tierras. A su vez, (c) los procesos de retornos y reubicaciones no están siendo acompañados con el debido *enfoque diferencial*. Finalmente, (d) el seguimiento al acompañamiento y atención de los procesos de retornos y reubicaciones no se realiza bajo un enfoque de Goce Efectivo de Derechos.

(a) El *Protocolo de Retornos y Reubicaciones* se muestra insuficiente 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, así como garantizarles el principio de dignidad.<sup>864</sup>

Los *Planes de Retornos y Reubicaciones* no cuentan con suficientes insumos para caracterizar las necesidades de la población retornada y reubicada<sup>865</sup>, y no se encuentran soportados por asignaciones presupuestales específicas a nivel territorial y nacional. Se puede observar así su incapacidad para gestionar y disponer la oferta institucional necesaria para atender los procesos de retornos y reubicaciones<sup>866</sup> y, en consecuencia, se puede verificar su nivel bajo de cumplimiento, tornándose en instrumentos meramente aspiracionales.<sup>867</sup>

---

<sup>863</sup> En términos de la UMARV, la política de retornos y reubicaciones “se ejecuta en la lógica de proyectos o procesos puntuales, no es una oferta regular. La oferta regular la posee la UARIV y el Departamento para la Prosperidad Social bajo sus iniciativas “Familias en su Tierra” y los “Esquemas especiales de acompañamiento”, que por su carácter transitorio y emergente, son a todas luces insuficientes.” // “Si bien los Esquemas Especiales de Acompañamiento se ejecutan por medio de Familias En Su Tierra (DPS) y unos pocos proyectos exclusivos de la UARIV, su impacto es limitado debido a que no cuentan con una oferta nutrida, o por lo menos suficiente para la construcción de soluciones sostenibles.” UMARV. Op.cit. Pág. 3 y 4.

<sup>864</sup> CSPPDF. 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 (CSOC). Segundo Informe de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (2012-2013). Agosto de 2013. Pág. 168-170. // UMARV. Op.cit. Pág. 2-3.

<sup>865</sup> Conforme a la Procuraduría, los registros administrativos, actualmente existentes, difícilmente pueden soportar o ser funcionales a la caracterización de las necesidades de la población retornada y reubicada. Ver: PGN. Respuesta Oficio 1110660000000-007618-187185-JAPN. Auto 202 de 2015. 16 de julio de 2015.

<sup>866</sup> 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. Informe del Gobierno Nacional al Auto 202 de 2015. Julio de 2015. 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.

<sup>867</sup> 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 cumplen con las necesidades y demandas planteadas en los diagnósticos de los planes de retornos y reubicaciones. Finalmente, es de señalar que, en algunos casos, los planes reseñados dentro del anexo no

Los *Esquemas Especiales de Acompañamiento* (EEA), integrados por el Programa Familias en su Tierra (FEST), los Esquemas Especiales de Acompañamiento Individuales (EEA-I) y los Proyectos Dinamizadores, tienen falencias en relación con la articulación o el tránsito a la oferta sectorial destinada a la estabilización socio-económica en materia de vivienda y generación de ingresos.<sup>868</sup> Así las cosas, estos programas y estrategias no consisten sino en una oferta de carácter temporal y complementario, que, en todo caso, no puede sustituir la oferta sectorial destinada a tales efectos.<sup>869</sup> Sumado a anterior, la Contraloría General de la República ha encontrado dificultades para su implementación a través de intermediarios u operadores, sobre los cuales no se ejercen controles, en detrimento de los derechos de la población retornada y reubicada.<sup>870</sup>

En el **ANEXO** al presente auto se describirán de manera más detallada cada uno de estos instrumentos, mecanismos, estrategias, programas y planes, así como sus fallas específicas.

(b) Respecto de la oferta sectorial destinada a la atención de los procesos de retornos y reubicaciones, en el auto 394 de 2015 esta Sala consideró que su principal problema era su falta de coordinación y articulación por parte de la UARIV, de tal forma que la oferta se tradujera en la efectiva estabilización socio-económica de las comunidades retornadas y reubicadas.<sup>871</sup> De las respuestas aportadas por el Gobierno Nacional al mencionado auto no se desprenden elementos de juicio para dar por superado este problema. Por el contrario, existen elementos que lo reafirman y muestran la continuidad de un vacío de coordinación en la política pública, especialmente, respecto de los componentes o mínimos de vivienda, generación de ingresos y tierras (adjudicación y formalización).<sup>872</sup>

---

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.

<sup>868</sup> Si bien el Gobierno Nacional señala que se encuentra desarrollando acciones de articulación entre esta oferta complementaria y la oferta definitiva para la estabilización socio-económica, no se muestran acciones o casos concretos de articulación, más allá de los precarios resultados de articulación obtenidos en el marco del Programa FEST. Ver: Gobierno Nacional. Informe del Gobierno Nacional al Auto 201 de 2015. Julio de 2015. Pág. 73-78. // Gobierno Nacional. Informe del Gobierno Nacional al Auto 202 de 2015. Julio de 2015. Pág. 37-39. // Gobierno Nacional. Informe del Gobierno Nacional al Auto 394 de 2015. Octubre de 2015. Pág. 55.

<sup>869</sup> Gobierno Nacional. Informe del Gobierno Nacional al Auto 201 de 2015. Julio de 2015. Pág. 27, 30, 31, 39 y 40.

<sup>870</sup> 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.

<sup>871</sup> “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 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 FEST 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.” Auto 394 de 2015 (M.P. Myriam Ávila Roldán). Consideración 14.

<sup>872</sup> Al respecto, la UMARV señala que: “La oferta que podría tener un mayor impacto en los temas del retorno y la reubicación, entre ellos: vivienda, formalización de predios, alivios tributarios y generación de ingresos,

Si bien la UARIV afirma que ha desarrollado mecanismos para mejorar la coordinación y la gestión de la oferta,<sup>873</sup> esta Corporación observa que estos mecanismos son incipientes en su implementación. Lo anterior, en la medida en la que 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;<sup>874</sup> 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). Así las cosas, la precaria coordinación se refleja en las cifras aportadas por el propio Gobierno Nacional en materia de acceso a programas para la estabilización socio-económica de la población retornada y reubicada.<sup>875</sup>

Ni siquiera en los casos considerados por el Gobierno Nacional como *emblemáticos*, esto es, 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),<sup>876</sup> ni siquiera en estos casos los esfuerzos de coordinación

---

*equipamiento e infraestructura pública, no suelen coordinarse para la atención.*” Ver: UMARV. Op.cit. septiembre de 2015. Pág. 2, 4 y 5.

<sup>873</sup> Dentro de estos mecanismos se encuentran: (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. Ver: Gobierno Nacional. Op.cit. Pág. 31- 41.

<sup>874</sup> 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.

<sup>875</sup> De acuerdo con esta información, la Sala concluye que sólo el 29% de la población retornada y reubicada cubierta por la en ese entonces ERV, habría accedido a los tres componentes de generación de ingresos, vivienda y tierras, asegurando parcialmente condiciones para la superación del desplazamiento. Por su parte, respecto de las personas o familias retornadas y reubicadas bajo la modalidad individual o familiar (5.621 hogares o familias), sólo el 44% 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. Finalmente, quienes han sido acompañados por los planes de retornos y reubicaciones, sólo habrían accedido en un 9% a programas para el acceso a tierras (restitución, adjudicación y formalización), en un 21% a programas en materia de generación de ingresos y en un 40% a programas relativos a vivienda urbana o rural. Ver: Gobierno Nacional. Op.cit. Pág. 10 y 25-30. // 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.

<sup>876</sup> 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.

y seguimiento han sido lo suficientemente reforzados como para obtener los resultados esperados en términos de restablecimiento de derechos o GED.<sup>877</sup>

Paradójicamente, existen otros casos de retornos y reubicaciones que se han consolidado como emblemáticos, por no haber podido desarrollar procesos de cierre o de superación de la vulnerabilidad, pese a contar con una considerable oferta institucional dispuesta para su atención. Estos son los casos de las regiones de Oriente Antioqueño y Montes de María. Aun cuando el Gobierno Nacional reporta diversas acciones en ambos casos, incluso involucrando diversos niveles de coordinación Nación-territorio,<sup>878</sup> las verificaciones en terreno permiten concluir que han sido acciones dispersas –no coordinadas–, basadas en esquemas especiales de acompañamiento y en el apoyo prestado por otras Entidades Territoriales (i.e. la gobernación de Antioquia y la alcaldía de Medellín); sin que realmente se verifique la disposición y articulación de la oferta desde el nivel nacional para hacer tránsito de los Esquemas Especiales de Acompañamiento a la oferta definitiva para la estabilización socio-económica en materia de tierras, generación de ingresos y vivienda.<sup>879</sup>

En el caso de los retornos generados tras el proceso de restitución –retornos posfallo–, aun cuando todavía no hay certeza de su número,<sup>880</sup> también se presentan importantes problemas de coordinación interinstitucional en aras de la efectiva estabilización socio-económica.<sup>881</sup> El acceso inoportuno a la vivienda

---

<sup>877</sup> 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 salud (Sentencia T-579 de 2015 (M.P. Mauricio González Cuervo)); y en el caso de Mampuján, en materia de vivienda, aun cuando se registra duplicidad de acciones por parte de la UARIV y la URT, las viviendas siguen sin ser dignas para la comunidad. Aunado a lo anterior, 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), a que no se haya materializado el retorno de todas las personas que pretendían hacerlo (i.e. caso de las Palmas) 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). Ver: *Mampuján: el eterno retorno*: <http://lasillavacia.com/content/mampujan-el-eterno-retorno-49519>. Rescatado el 02 de julio 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. Pág. 7-12. // *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>. // CSOC. *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 (DP). *Primer Informe de Seguimiento Cumplimiento Sentencia de Restitución de Derechos Territoriales Resguardo Embera Katío del Alto Andagueda*. Bogotá D.C. julio de 2015. Pág. 21-25 y 28-30.

<sup>878</sup> Gobierno Nacional. Informe del Gobierno Nacional al Auto 394 de 2015. Octubre de 2015. Pág. 42-49.

<sup>879</sup> Ver: 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.

<sup>880</sup> Mientras que la URT, haciendo uso del indicador de goce efectivo del predio, que comprende supuestos de hecho más amplios que el retorno pos-fallo (la habitación (vivir en el predio antes y después del fallo), el retorno laboral (desarrollo de proyecto productivo) y el usufructo), establece que de 4.214 núcleos familiares beneficiarios de sentencias de restitución, 3.551 gozan materialmente del predio (85%); la UARIV asegura que sobre un total de 1.178 familias campesinas beneficiarias de sentencias que han sido contactadas, se ha establecido que el 50% ha retornado al predio o vivienda objeto de restitución tras el fallo (589 familias). Ver: Gobierno Nacional. Informe del Gobierno Nacional al Auto 394 de 2015. Octubre de 2015. Pág. 91-93.

<sup>881</sup> 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. Op.cit. Pág. 109-110.

rural, debido a demoras en la consecución de las pólizas, entre otras razones (*Ver supra. Componente de vivienda*), es uno de los factores que más afecta el proceso de estabilización y que, incluso, disuade a la población restituida de retornar.<sup>882</sup> Lo anterior, seguido de factores como la falta de: atención psicosocial, reunificación familiar, seguridad alimentaria, generación de ingresos, vías terciarias e infraestructura<sup>883</sup>, y alivio de pasivos.<sup>884</sup> Del mismo modo, se registra insuficiente diligencia por parte del INCODER (en liquidación) para titular o formalizar los predios restituidos, teniendo en cuenta que al menos un 18,4% de los beneficiarios de los fallos de restitución tenía la calidad jurídica de ocupante de baldíos y un 23,6% de poseedor.<sup>885</sup> Conforme a la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), en su más reciente encuesta sobre restitución de tierras y retorno, dentro de los restituidos, el 9,6% no ha establecido que hará con su predio, en un 27,1% porque está a la espera de que le construyan su vivienda y en un 19,1% porque no le han otorgado proyectos productivos.<sup>886</sup> Lo que coincide con el bajo nivel de cumplimiento de las órdenes proferidas por los jueces de restitución en estas dos materias, así como en salud, educación, alimentación e infraestructura vial. De acuerdo con CODHES, el nivel de cumplimiento de las órdenes relacionadas con vivienda es del 25,7%, mientras que el relacionado con las demás materias oscila entre el 40 y 60%.<sup>887</sup> Según CODHES, de mejorarse estos niveles de cumplimiento, podría promoverse la voluntad de los restituidos que aún no saben qué hacer con su predio, hacia el retorno pleno.<sup>888</sup>

Esta situación, en resumen, evidencia serias deficiencias en la coordinación entre la Unidad de Restitución de Tierras (URT) y la UARIV y, a su vez, entre la UARIV, las entidades territoriales y las diferentes entidades sectoriales, a fin de adoptar e implementar los planes de retornos y reubicaciones, así como las órdenes de las sentencias de restitución.<sup>889</sup>

(c) Esta Sala Especial resalta que el acompañamiento y la atención dispuestos para los procesos de retornos y reubicaciones resultan inadecuados e insuficientes, cuando no se adoptan en la materialidad *enfoques diferenciales*. En el caso de los pueblos indígenas o las comunidades étnicas, la opción preferente para el restablecimiento de sus derechos debe ser la recuperación de sus territorios ancestrales o colectivos y el retorno, y así debe reflejarse en la

---

<sup>882</sup> Gobierno Nacional. Op.cit. Pág. 99.

<sup>883</sup> Gobierno Nacional. Op.cit. Pág. 100.

<sup>884</sup> Conforme a la Comisión, al menos 10 municipios no habrían suscrito acuerdos para el alivio de pasivos con la URT. Entre estos: Chigorodó y Necoclí en Antioquia; Cajibío, Piendamó y Timbío en Cauca; Yacopí en Cundinamarca; Barranca de Upia y Guamal en Meta; Casablanca y Suarez en Tolima. Ver: CSML. Op.cit. Pág. 114.

<sup>885</sup> CSML. Op.cit. Pág. 107-109. // Aunado a lo anterior, a juicio de la Contraloría, se encontraron falencias en el sector salud, generación de ingresos, vivienda rural y tierras, en este último, porque el INCODER registra dilaciones en la expedición de las resoluciones para la adjudicación de baldíos, lo que no sólo genera traumatismos en la materialización del proceso de restitución de tierras, sino que también impide la garantía de los demás derechos propios de los retornos y reubicaciones. Ver: CGR. Respuesta Oficio A-1831/2015. Auto 202 de 2015. 15 de septiembre de 2015. Pág. 15.

<sup>886</sup> CODHES, Director General del Estudio: Garay Salamanca, Luis Jorge. La Restitución de Tierras y el Retorno. Primera Encuesta Nacional sobre la intención de retorno de la población víctima de despojo o abandono forzado de tierras – 2015. Febrero de 2016. Pág. 117.

<sup>887</sup> CODHES. Op.cit. Pág. 119.

<sup>888</sup> CODHES. Op.cit. Pág. 117.

<sup>889</sup> CSML. Op.cit. Pág. 111-112.

política pública, teniendo en cuenta la especial relación que guardan estos pueblos y comunidades con sus territorios, de conformidad con lo establecido en el Convenio 169 de 1989 (art. 16.4), la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (art. 10) y la jurisprudencia de esta Corporación.<sup>890</sup>

No obstante, en la práctica se ha verificado que se siguen registrando casos de retornos de pueblos indígenas sin el suficiente acompañamiento institucional (i.e. caso de la comunidad Wounaan); que los procesos de retornos acompañados no han conllevado al restablecimiento pleno de los derechos de las comunidades étnicas, lo cual le ha restado credibilidad a la política (i.e. casos Wayuu, Embera Chamí, Embera Katío y Jiw); y que la continuidad del conflicto y de los intereses económicos sobre los territorios ancestrales, impiden la consolidación de los procesos de retorno de las comunidades étnicas.<sup>891</sup>

En todo caso, esta Sala debe aclarar que la prevalencia de los retornos para las comunidades étnicas por encima de las reubicaciones, no significa que se obligue a las comunidades a retornar bajo cualquier circunstancia. Si, en efecto, el retorno no es posible y la decisión de las comunidades de optar por la reubicación urbana se produce en pleno ejercicio de su autonomía; se debe proceder a atender esta reubicación, tomando en cuenta los criterios que también han sido establecidos por esta por Corporación en la materia, en el sentido de que los pueblos indígenas también pueden desarrollar su diversidad cultural o sus procesos de reetnización en contextos urbanos, plenamente amparados por el Estado, con el objetivo de evitar fenómenos de discriminación o desatención.<sup>892</sup>

---

<sup>890</sup> Sentencia T- 282 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva). Consideración 20.4. En esta providencia, si bien la Sala Novena de Revisión optó por proteger el asentamiento urbano de la población indígena nasa y yanacona en la ciudad de Cali, lo hizo de manera transitoria, y hasta tanto se encontraran condiciones para el retorno definitivo.

<sup>891</sup> Ver: 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 Embera Katío (Chocó) y Embera Chamí (Risaralda)): junio de 2014. // Personería Distrital de Bogotá D.C. Informe de la Personería Distrital al Auto 051 de 2013: abril de 2014. // PGN. Informe de la Procuraduría General de la Nación Auto 051 de 2013: abril de 2014. // DP. Atención al Desplazamiento a 3 Años de Implementación de la Ley 1448 de 2011. Bogotá, marzo 2015. Pág. 96. // 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). // 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. Pág. 153-154. // 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. // Amnistía Internacional. Un Título de Propiedad No Basta: Por Una Restitución Sostenible de Tierras en Colombia. Noviembre de 2014. Pág. 49-52.

Así mismo, esta situación es ostensible en los casos de los Consejos Comunitarios de: Curvaradó, La Toma, Bajo Mira y Frontera, Alto Mira y Frontera, COCOMOPOCA, La Larga - Tumaradó y Pedeguita- Mancilla (*ver infra.*).

<sup>892</sup> “...la influencia de las zonas urbanas sobre los pueblos indígenas podría variar notablemente, pues en algunos casos se pueden apartar y mejorar considerablemente su situación sin perder su identidad cultural, mientras que, en otros, aquellos son objeto de discriminación, exclusión y violencia. Por ello, la urbanización es un fenómeno que exige inmediata atención por parte de los Estados, que en gran medida son causantes y responsables de este fenómeno, por lo que tienen la obligación de asegurar que los pueblos indígenas no sean expulsados o sacados por la fuerza de sus territorios, como tampoco objeto de discriminación cuando se encuentran asentados en zonas urbanas”. Sentencia T-425 de 2014 (M.P. Andrés Mutis Vanegas). Consideración 5.7. // Ver también: CSMDE. Tercer Informe al Congreso: Seguimiento y Monitoreo a los Decretos Ley de comunidades étnicas víctimas del conflicto. 2015. Pág. 153-154.



(d) Una de las grandes fallas en el acompañamiento y atención a los procesos de retornos y reubicaciones, es la falta de seguimiento a las intervenciones institucionales bajo un enfoque de GED. Si bien en los informes del Gobierno Nacional se advierte que mediante los Decretos 2569 de 2014 y 1084 de 2015 se adoptará de manera concreta este enfoque dentro de los procesos de retornos y reubicaciones, a través del desarrollo de ejercicios de medición que permitan establecer la superación de la vulnerabilidad propia del desplazamiento forzado y/o fortalecer la oferta institucional destinada a la población retornada y reubicada;<sup>893</sup> aún no se cuenta con resultados de la implementación de estos Decretos, que posibiliten a la Sala valorar su adecuación y eficacia para hacer seguimiento a los procesos de retornos y reubicaciones bajo un enfoque de GED. Por tanto, será preciso hacer seguimiento a la implementación de estos Decretos, con el objetivo de evitar distorsiones que conlleven a considerar que el acceso formal a un programa en materia de estabilización socio-económica, registrado en la Red Nacional de Información o en el registro administrativo, es equiparable al GED y, en ese orden de ideas, a la superación de la condición de desplazamiento, tal como ya se anunció en los componentes de generación de ingresos y de ayuda humanitaria (*ver supra.*).

Por lo pronto, se debe remarcar que en torno a los procesos de retornos y reubicaciones, a la fecha, no existe un ejercicio de medición específico que arroje el nivel de GED de la población retornada y reubicada. Hasta el momento lo que existe son ejercicios basados en encuestas que arrojan la siguiente información: la voluntad de retorno o reubicación de la población desplazada y la variación de esta voluntad acorde a la variable de fortalecimiento del Estado de Derecho a nivel territorial o local;<sup>894</sup> las razones por las cuáles no se retorna o no se busca una opción de reubicación;<sup>895</sup> la población que eventualmente retornaría o se reubicaría en zonas rurales de mejorar las condiciones de seguridad;<sup>896</sup> cuánta población asentada en cascos urbanos se considera ya retornada o reubicada bajo condiciones voluntariedad y seguridad, aun cuando

---

<sup>893</sup> 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. 275 y 280.

<sup>894</sup> Conforme a las estadísticas aportadas por la Contraloría General de la República (CGR), la voluntad de retorno es del 6.8%, frente a un 74% de la población desplazada que desea quedarse, permanecer o reintegrarse en los lugares de recepción. Por su parte, se estima que, del total de la población desplazada encuestada, el 10.7% cambiaría su voluntad de no retornar a las zonas rurales de las cuales fue expulsada, si cambiaran condiciones tales como el acceso a: la vivienda rural (45.2%), el empleo (37.37%), los proyectos productivos (23.7%), la educación (20.3%), la restitución de tierras (19.6%), la adjudicación de tierras en sus mismos municipios (9.3%), la salud (8.8%), el crédito (7.2%) y las vías de acceso (3.2%). Ver: 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 Restitución de Tierras en Colombia. Bogotá. Enero de 2015. Pág. 187-192.

<sup>895</sup> De acuerdo con el Gobierno Nacional: "(i) el 40.4% de los encuestados no lo hizo por miedo a ser parte de una situación similar; (ii) el 28.8% por no tener acompañamiento para reconstruir un proyecto de vida en un sitio diferente al actual; (iii) el 16.2% por encontrar mejores condiciones en el sitio actual de residencia para desarrollar un proyecto de vida sostenible; y (iv) el 3.5% por recaer emocionalmente ante los recuerdos del desplazamiento". Ver: Gobierno Nacional. Informe del Gobierno Nacional al Auto 298 de 2015. Agosto de 2015. Pág. 51.

<sup>896</sup> De acuerdo con la CGR, del 10.7% de la población desplazada encuestada que cambiaría su voluntad hacia el retorno, el 38% lo haría por una mejora en las condiciones de seguridad en sus lugares de expulsión, a saber, zonas rurales. Ver: CGR. Op.cit. Pág. 190-191.

no contó con acompañamiento para su proceso de retorno o reubicación;<sup>897</sup> y cuánta de esta población tiene satisfechos Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), asociados al principio de dignidad.<sup>898</sup>

Por lo tanto, la Sala considera pertinente reiterar a la UARIV y a los Organismos de Control la necesidad de adelantar el ejercicio de medición propuesto en el auto 202 de 2015; toda vez que, en la actualidad, el mismo Gobierno Nacional reconoce la ausencia de una medición que permita evaluar los avances en la garantía de este componente.<sup>899</sup>

En síntesis, los procesos de retornos y reubicaciones no logran consolidarse a través de los diferentes instrumentos o acciones dispuestos para el acompañamiento y la atención a esta clase de procesos. Estos se limitan a promover el traslado físico de la población retornada y reubicada y, en el mejor de los casos, a proveer de esquemas temporales de atención, que no logran la estabilización socio-económica y no son equiparables a soluciones duraderas, de acuerdo con enfoques diferenciales y en términos de GED.

(iv) El déficit de restablecimiento de derechos en el marco de procesos de retornos y reubicaciones también es imputable a las adversas condiciones locales o territoriales, tanto en el plano institucional como social. Aun cuando es conocida la baja capacidad administrativa, técnica y financiera de los municipios para asumir la atención de los procesos de retornos y reubicaciones,<sup>900</sup> se sigue registrando la falta de asistencia desde el nivel nacional hacia el territorial, bajo los principios de corresponsabilidad, complementariedad y subsidiariedad.

Si bien los municipios cuentan con los recursos propios del Sistema General de Participaciones para atender la satisfacción de derechos como salud y educación, estos recursos aún no contemplan las modificaciones demográficas introducidas por los procesos de retornos y reubicaciones.<sup>901</sup> En el caso de derechos como vivienda, generación de ingresos y tierras (restitución, adjudicación y formalización), como derechos de especial relevancia para la estabilización socio-económica de la población desplazada, la oferta

---

<sup>897</sup> “La encuesta revela que el 78.6% de los hogares considera que ha iniciado ya su proceso de retorno y reubicación. De ese universo se destaca que un número importante de estas personas asegura haberse reubicado o retornado bajo los principios de voluntariedad y seguridad (98.1% y 91.8%, respectivamente), aún sin el acompañamiento gubernamental (95.4% y 89.7%, respectivamente).” Ver: Gobierno Nacional. Op.cit. Pág. 51.

<sup>898</sup> La UARIV establece que de las familias retornadas o reubicadas encuestadas, sólo el 17.6% cuenta con condiciones que satisfacen el principio de dignidad. Es decir, cuentan con salud, educación, alimentación, reunificación familiar y vivienda digna; entendiéndose que la vivienda digna comprende: seguridad jurídica, construcción en una zona libre de riesgo, adecuación del espacio y construcción con materiales adecuados. Según se explica, el déficit en la satisfacción del principio de dignidad obedecería a la dificultad de garantizar el derecho a la vivienda y su dimensión de seguridad jurídica a la población desplazada. Sólo el 20% de esta población cuenta con este indicador satisfecho. Ver: 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., diciembre. 2014. Pág. 278-279.

<sup>899</sup> Gobierno Nacional. Informe del Gobierno Nacional al Auto 298 de 2015. Agosto de 2015. Pág. 51.

<sup>900</sup> CNMH. Op.cit. Pág. 140-141. // La CGR señala, por ejemplo, que los funcionarios a nivel territorial desconocen de los procesos de retornos y reubicaciones, de sus alcances y obligaciones, así como del deber de implementar las medidas pos-fallo de restitución. Lo cual evidenciaría la incapacidad técnica de los municipios para asumir esta clase de procesos y medidas. Ver: CGR. Respuesta Oficio A-1831/2015. Auto 202 de 2015. 15 de septiembre de 2015. Pág. 13, 25 y 26.

<sup>901</sup> Gobierno Nacional. Informe del Gobierno Nacional al Auto 202 de 2015. Julio de 2015. Pág. 51-52.

institucional se encuentra concentrada en el nivel nacional. Así, las entidades competentes no hacen presencia en la mayoría de los municipios que aglutinan la mayor cantidad de procesos de retornos y reubicaciones, en el marco de sus Comités Territoriales de Justicia Transicional (CTJTr), para efectos de contraer obligaciones.<sup>902</sup> La UARIV tampoco cuenta con las capacidades suficientes de coordinación interinstitucional para llevar las demandas registradas o caracterizadas en el territorio al nivel nacional, para así gestionar la oferta desde este último y volver nuevamente al territorio con oferta disponible para su implementación o despliegue (*ver supra.*).

De otra parte, la normatividad vigente continúa asignando considerables cargas a las entidades territoriales sin implementar todavía un Sistema de Corresponsabilidad robusto, pues si bien en diciembre de 2015 se adoptó una nueva normatividad en la materia,<sup>903</sup> su implementación es aún prematura y no permite observar resultados ostensibles y satisfactorios (*ver supra.*). En consecuencia, los municipios y departamentos, sencillamente, desconocen la oferta nacional de la cual pueden disponer para solventar las necesidades que no alcanzan a satisfacer a través de sus recursos y programas propios.<sup>904</sup> Esto ha llevado a que algunos municipios en la región del Oriente Antioqueño declaren la “Emergencia por Retornos”;<sup>905</sup> así como a que las entidades territoriales que han acompañado y atendido procesos de retornos y reubicaciones (i.e. la Alcaldía de Medellín) bajo la figura de coordinación horizontal, contemplada en la Ley 1190 de 2008, manifiesten no poder seguir haciendo uso de la misma, dado que su capacidad también es limitada.<sup>906</sup>

A esto se suma que todavía no se ha adoptado de manera definitiva la herramienta para valorar las necesidades de integración local o comunitaria,<sup>907</sup> en aras de coordinar los diferentes programas existentes en la materia.<sup>908</sup> Lo anterior, a pesar de que las autoridades son conscientes del deber de desarrollar labores en este sentido entre las comunidades retornadas y reubicadas, y las comunidades receptoras, a fin de garantizar que el proceso de restablecimiento

---

<sup>902</sup> Una de las muestras de esta situación es la inasistencia reiterada de delegados de las entidades nacionales a los CTJTR, especialmente, de los delegados del Banco Agrario y del INCODER. Ver: CGR. Op.cit.

<sup>903</sup> Decreto 2460 de 2015, por el cual se adopta la Estrategia de Corresponsabilidad.

<sup>904</sup> 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. Pág. 20-29.

<sup>905</sup> i.e. Decreto 03 del 17 de enero de 2013: “*Por medio del cual el municipio de Granada, Antioquia se declara en estado de emergencia por retornos masivos e individuales de la población desplazada y víctima del conflicto armado*”.

<sup>906</sup> UMARV. Op.cit. Pág. 3.

<sup>907</sup> Si bien la herramienta ya fue diseñada por parte de la UARIV y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), no se han emprendido los correspondientes pilotos que permitan su adopción definitiva y su posterior aplicación a los casos de retornos y reubicaciones que así lo demanden. Ver: Gobierno Nacional. Informe del Gobierno Nacional al Auto 201 de 2015. Julio de 2015. Pág. 87- 89 y 91.

<sup>908</sup> Dentro de los programas a articularse se encuentran: (i) el Programa Entrelazando de la UARIV, destinado a los procesos de reparación colectiva (intervención de 3 años); (ii) los Programas de Atención Psicosocial de la UARIV, el Ministerio de Salud y el ICBF, destinados a toda clase de procesos; (iii) las acciones de construcción de memoria histórica del Centro Nacional de Memoria Histórica, destinadas a toda clase de procesos, especialmente, a los de reparación colectiva; (iv) el Programa Comunidad-es de la UARIV, el Ministerio de Cultura y la ANSPE, destinado a las reubicaciones urbanas generadas en el marco del reciente Programa de Vivienda Gratuita (intervención de 2 años); y (v) las acciones de integración comunitaria o las acciones colectivas desarrolladas por el Programa FEST, destinadas a retornos y reubicaciones rurales de las fases I y II del programa.

de derechos sea exitoso, evitar fenómenos de discriminación y prevenir la conflictividad social.

(v) En el auto 394 de 2015 esta Sala planteó un problema que no había sido objeto de seguimiento en los autos precedentes en torno al componente de retornos y reubicaciones, a saber, la sostenibilidad de esta clase de procesos, dadas las transformaciones territoriales o la “reconfiguración territorial” causada por el conflicto armado y el desplazamiento forzado.<sup>909</sup> De acuerdo con el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH): “en varias regiones el abandono de las tierras anteriormente ocupadas por las personas desplazadas fue seguido por la implantación y expansión de inversiones agroindustriales, proyectos de gran minería, hidrocarburos o de infraestructuras, o por la redefinición de las condiciones de propiedad (...) Este tipo de procesos ha ocurrido en otras épocas pero actualmente se produce con mayor regularidad, estando asociados a la eliminación de las barreras que limitaban la expansión de los grandes capitales a escala mundial. Sus alcances e implicaciones sociales, económicas, ambientales y políticas dentro de la fase actual de desarrollo trascienden las circunstancias locales y corresponderían a extensos procesos de reconfiguración territorial.”<sup>910</sup>

Según informa el Gobierno Nacional en la respuesta al auto 394 de 2015, al menos 186 municipios, ubicados en 29 departamentos del país, con planes de retornos y reubicaciones aprobados o en proceso de formulación,<sup>911</sup> 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.<sup>912</sup> En el caso de las comunidades étnicas, de conformidad con lo expresado por la Contraloría General de la República, las amenazas y los riesgos son exacerbados, dada la inseguridad jurídica sobre los territorios colectivos; la presencia de actores armados en los territorios colectivos, como promotores o custodios de los proyectos económicos a gran escala, incluido el narcotráfico; la falta de garantías procesales para conocer de manera veraz, completa y oportuna acerca de los proyectos económicos que ingresan a los territorios; y el riesgo inminente de desaparición física y cultural de estas comunidades.<sup>913</sup> Al respecto, la Contraloría cita de manera enunciativa los casos de 6 Consejos Comunitarios, en los que, pese a la intervención de la política de restitución de tierras, se siguen registrando amenazas a la sostenibilidad de sus procesos de

---

<sup>909</sup> En este auto se abordó el problema tomando en consideración los casos de los retornos a las regiones de Montes de María y Oriente Antioqueño, así como el caso del retorno de la comunidad Embera Katío al Alto Andagueda (Bagadó-Chocó).

<sup>910</sup> CNMH. Op.cit. Pág. 223.

<sup>911</sup> Gobierno Nacional. Informe del Gobierno Nacional al Auto 394 de 2015. Octubre de 2015. Pág. 131-134.

<sup>912</sup> “Estos desarrollos (proyectos económicos), en contextos de desplazamiento de comunidades, captura y reocupación de sus espacios para desarrollar otro tipo de actividades económicas, entran en conflicto con los diferentes tipos de territorios campesinos, los cuales han asumido modalidades de organización y de construcción territorial para asegurar y estabilizar sus condiciones de vida, como son los casos de los resguardos indígenas, las zonas de reserva campesina y otras formas de organización campesina, así como los consejos comunitarios afrodescendientes”. CNMH. Op.cit. Pág. 223 y 224.

<sup>913</sup> 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. Pág. 4-6.

retorno, por cuenta de la continuidad *de facto* de esta clase de proyectos e intereses económicos.<sup>914</sup>

Aun cuando la UARIV y la URT advierten que han emprendido acciones para que, en casos puntuales, el desarrollo de estos proyectos no afecte los procesos de restitución y de retornos y reubicaciones;<sup>915</sup> la Sala observa que, en efecto, son respuestas y acciones puntuales y no se desprenden de una coherencia o armonización de la política pública de atención y reparación a las víctimas con las políticas de desarrollo impulsadas por el Gobierno Nacional. Por el contrario, tal como lo indica la Contraloría, se presenta una tensión entre estas políticas: “Por el lado de las amenazas se destaca la tensión y contradicciones entre políticas públicas de carácter nacional. En efecto, uno de los riesgos que más llama la atención y de alguna manera empieza a materializarse, tiene que ver con las presiones derivadas del modelo de desarrollo extractivo adoptado por el país, en la medida en que los procesos de restitución (retorno) en curso han evidenciado como éste recae de manera particular en los territorios de las comunidades étnicas y como ello puede traer repercusiones a sus miembros.”<sup>916</sup>

Por lo tanto, pese a que el actual Plan Nacional de Desarrollo prioriza el componente de retornos y reubicaciones, sigue incentivando el desarrollo de proyectos económicos de gran escala,<sup>917</sup> sin reparar en los impactos que estos pueden generar en las comunidades restituidas, retornadas o reubicadas; sin garantizar mínimos de participación y concertación a estas comunidades para establecer la conveniencia o no de estos proyectos; y sin prever que, en muchos casos, estos proyectos fueron el factor causante del desplazamiento<sup>918</sup> y, ahora, son la barrera para la consolidación del retorno o la reubicación. En consecuencia, será necesario buscar formas de armonizar las políticas y evitar que el desarrollo, a través de esta clase de proyectos, continúe siendo un factor de desplazamiento, incluso sobre las comunidades que emprendieron su proceso

---

<sup>914</sup> Estos son los casos de los Consejos Comunitarios: La Toma, Bajo Mira y Frontera, Alto Mira y Frontera, Mayor de la Organización Popular del Atrato (COCOMOPOCA), La Larga-Tumaradó y Pedeguita Macilla. Ver: CGR. Op.cit. Pág. 6-9.

<sup>915</sup> Gobierno Nacional. Op.cit. Pág. 134-135.

<sup>916</sup> CGR. Op.cit. Pág. 4.

<sup>917</sup> Art. 49 -52 de la Ley 1753 de 2015, relativos a los Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos (PINE). Particularmente, el art. 50 establecía, previo a la Sentencia C-035 de 2016 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado): “La inclusión del predio en los PINE se entenderá en los términos del artículo 72° de la Ley 1448 de 2011 como una imposibilidad jurídica para la restitución que impondrá al Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas la obligación de compensar a las víctimas con un predio de similares condiciones, en el orden y lineamientos establecidos en el artículo 98° de la Ley 1448 de 2011 y sus Decretos reglamentarios. Sin embargo, en estos casos, el pago de la compensación se realizará con cargo a los recursos que se consignen en el depósito judicial efectuado por la entidad propietaria con cargo al proyecto, en virtud del proceso de expropiación.”

<sup>918</sup> En buena medida, el desplazamiento forzado o “*los procesos de éxodo de la población civil también son resultado de otros factores de violencia asociados a un patrón concentrador de la propiedad agraria que se manifiesta a través de conflictos históricos por su tenencia, explotación económica y uso del suelo... Esto quiere decir que en Colombia el desplazamiento de la población no puede ser explicado entonces exclusivamente como consecuencia o “efecto colateral” de la guerra y las lógicas de confrontación entre actores armados (desplazar para restar capacidad ofensiva al “enemigo”). La población también ha sido expulsada debido a intereses y motivaciones políticas y económicas legales e ilegales que se entrelazan y coexisten con el conflicto armado... Concebido en estos términos, el desplazamiento de la población expulsada en el marco del conflicto armado colombiano refleja un carácter rentista...*” En ese orden de ideas, al desplazamiento de las comunidades sucedió la ampliación de los cultivos de coca, la construcción de hidroeléctricas o la apropiación de afluentes hídricos, la concesión o adjudicación de títulos mineros para la explotación de oro y carbón, así como el desarrollo de proyectos agroindustriales, especialmente, palmeros. Ver: CNMH. Op.cit. Pág. 129-130 y 246-261.

de restablecimiento de derechos a través del retorno o la reubicación.<sup>919</sup> Una de estas formas, como lo sugiere la Contraloría General de la República, es garantizar la participación efectiva, a nivel local y nacional, de las comunidades retornadas y reubicadas en la toma de las decisiones sobre la incursión de proyectos económicos de gran escala en sus territorios, así como armonizar los contenidos de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial locales con el Plan Nacional de Desarrollo.<sup>920</sup>

La jurisprudencia constitucional ha establecido al respecto que, en caso de tensión entre los derechos de la población víctima de desplazamiento forzado y las políticas de desarrollo promovidas por el Plan Nacional de Desarrollo, específicamente entre el derecho a la restitución y estas políticas, debe armonizarse tal tensión considerando la prevalencia de los derechos de la población desplazada.<sup>921</sup> En efecto, en la sentencia C-035 de 2016 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado) esta Corporación asumió este criterio para fundamentar la inconstitucionalidad de compensar de manera directa, o sin las garantías propias de los procesos de expropiación, a las víctimas de desplazamiento forzado cuyos predios objeto de restitución se encontraran ubicados en zonas afectadas para el desarrollo de Proyectos de Interés Nacional Estratégico (PINE).<sup>922</sup> Aunado a ello, la Corte consideró que los PINE tampoco constituían una razón suficiente de interés social o utilidad pública, a la luz de los contenidos del art. 58 de la Constitución Política, que permitiese plantear cualquier clase de proceso de expropiación respecto de los bienes de particulares o de víctimas de desplazamiento forzado.<sup>923</sup> De tal forma que ni los PINE pueden conllevar a la expropiación, mucho menos a una expropiación sin garantías, ni menoscabar el derecho a la restitución de las víctimas de desplazamiento forzado, toda vez que sus derechos son prevalentes. En

---

<sup>919</sup> “En suma, el retorno (y la reubicación) es una realidad que supera el escenario de la política de víctimas y toca fibras profundas de políticas como la de desarrollo local y rural, fiscal, gobernabilidad, tierras, paz, Posconflicto, entre otras.” UMARV. Op.cit. Pág. 2.

<sup>920</sup> CGR. Op.cit. Pág. 10.

<sup>921</sup> “En efecto, la importancia de los bienes jurídicos involucrados, a saber, los derechos fundamentales a la restitución de víctimas del conflicto armado, acceso a la administración de justicia y debido proceso excede ampliamente la necesidad de consecución del fin propuesto. La Corte considera que un criterio de conveniencia, como es el caso de la realización de proyectos de interés estratégico nacional, cuya naturaleza es puramente económica, no puede sobreponerse a la protección de los derechos fundamentales consagrados a favor de sujetos de especial protección constitucional, como es el caso de las víctimas del conflicto armado. Por lo tanto, declarará la inconstitucionalidad (...)” Sentencia C-035 de 2016 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado) Consideración 73.

<sup>922</sup> “En conclusión, la medida prevista en el artículo 50 de la actual ley del plan afecta gravemente los derechos fundamentales a la reparación y la restitución de un grupo de sujetos de especial protección constitucional, a saber, las víctimas del conflicto armado. Impedir el acceso al proceso de expropiación en condiciones de igualdad con el resto de la ciudadanía constituye una limitación innecesaria de los derechos de las víctimas (...) Por lo tanto, la Sala declarará la inexecutable del artículo 50 en la parte demandada.” Sentencia C-035 de 2016 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado) Consideración 76.

<sup>923</sup> “(...) tal y como está plasmado en la disposición demandada, no constituye un motivo suficiente, en la medida en que no resulta lo bastante claro para establecer cuándo un proyecto tiene un “alto impacto” sobre el crecimiento económico. El Legislador no estableció en el Plan de Desarrollo un parámetro para determinar qué constituye un alto impacto sobre el crecimiento económico para efectos de la competencia atribuida al CIIPE. Por otra parte, tampoco resulta claro a qué se refiere la disposición demandada cuando alude a un “crecimiento... social”. No es posible determinar qué aspectos o factores sociales son los que constituyen este crecimiento, o si se trata solamente de la redistribución de los beneficios del crecimiento económico. En fin, la expresión de crecimiento social, y la indeterminación respecto de la magnitud del crecimiento económico necesaria para que la CIIPE ejerza su facultad de calificar un proyecto como PINE, no permiten establecer cuál es el límite al ejercicio de dicha facultad”. Sentencia C-035 de 2016 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado) Consideración 92.

consecuencia, permanece incólume la obligación del Estado de garantizar de manera preferente la restitución de tierras y el retorno como forma de reparación y restablecimiento de derechos de la población víctima de desplazamiento forzado, de acuerdo con lo establecido en el artículo 73 de la Ley 1448 de 2011 y la jurisprudencia constitucional.<sup>924</sup>

De hecho, esta obligación coincide con la voluntad de las víctimas de desplazamiento forzado restituidas. Conforme a la reciente encuesta publicada por CODHES, el 72,6% de los restituidos desea el retorno pleno a sus predios, que implica habitarlos y usarlos con fines productivos.<sup>925</sup> En términos de CODHES: “Los resultados comentados son indicativos del deseo claro de este grupo poblacional de regresar al campo y más aún a su predio, y no confirman opiniones, a veces sin fundamento, en el sentido de que los desplazados sólo esperan la restitución para posteriormente vender su predio. Estos hallazgos son importantes pues permiten inferir que quienes han sido restituidos ven el proceso como algo permanente y le apuestan al retorno y a su sostenibilidad”.<sup>926</sup>

Por tanto, una de las formas de afianzar la obligación anteriormente descrita y, a su vez, de armonizar las tensiones que puedan surgir entre los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado y las políticas y proyectos de desarrollo, es garantizar a la población retornada y reubicada (en los casos en los que la voluntad de la población desplazada sea la reubicación), la participación directa en las decisiones que impliquen la incursión de proyectos económicos de gran escala en sus tierras y territorios, que potencialmente puedan afectarlos. La sentencia C-035 de 2016, en ese sentido, consideró que la participación directa de las comunidades asentadas en los territorios, resulta fundamental para la selección o delimitación de las Áreas de Reserva Estratégica Minera (AREM), al igual que la participación de las entidades territoriales.<sup>927</sup> De tal forma que en el caso concreto de las AREM, la Corte ordenó el desarrollo de un mecanismo de concertación tanto con las entidades territoriales, como con las comunidades potencialmente afectadas por los proyectos minero-energéticos que se desarrollen en las AREM.<sup>928</sup>

---

<sup>924</sup> “En conclusión, las directrices contenidas en los Principios Pinheiro imponen un deber en materia de restitución a cargo del Estado, el cual ha sido reconocido como prevalente tanto en el derecho internacional como en el derecho interno, a través de la Ley 1448 de 2011 y de la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Por lo tanto, el establecimiento de una excepción al deber de restituir, como sucede en el caso analizado, deberá obedecer a un principio de razón suficiente.” Sentencia C-035 de 2016 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado) Consideración 44.

<sup>925</sup> CODHES, Director General del Estudio: Garay Salamanca, Luis Jorge. La Restitución de Tierras y el Retorno. Primera Encuesta Nacional sobre la intención de retorno de la población víctima de despojo o abandono forzado de tierras – 2015. Febrero de 2016. Pág. 115-116.

<sup>926</sup> CODHES. Pág. 118.

<sup>927</sup>“(…) se advierte que, en todos los casos regulados por las dos disposiciones objeto de análisis, los instrumentos de coordinación deben estar concertados conforme al principio de descentralización, con reconocimiento de la autonomía de los municipios, y deben obedecer a los criterios de coordinación, concurrencia y gradación normativa, adoptando las medidas que sean necesarias para la protección de un ambiente sano, la protección de las cuencas fluviales, el desarrollo económico, social y la identidad cultural de las comunidades. De igual manera, debe quedar claro que, en aplicación de los mecanismos de democracia participativa, los ciudadanos afectados deben tener la posibilidad de ejercer sus derechos de participación en la toma de decisiones, de protección de los recursos naturales y de vigilancia y control social para la conservación del ambiente sano.” Sentencia C-035 de 2016 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado) Consideración 36 (Subrayas fuera del texto).

<sup>928</sup> “En este marco, la Corte considera entonces que es posible interpretar el artículo 20 de la Ley 1753 de 2015 de acuerdo con los dos principios constitucionales en tensión, a saber: el principio de organización unitaria del Estado y la autonomía de las entidades territoriales. De esa manera, la disposición demandada será exequible,

La participación de las comunidades afectadas por proyectos económicos de gran escala no ha sido ajena a la jurisprudencia de esta Corporación, tanto en sede ordinaria de tutela como de control de constitucionalidad.<sup>929</sup> La Corte Constitucional ha protegido en este tipo de situaciones la participación de las comunidades como forma, a su vez, de salvaguardar el medio ambiente y el territorio donde habitan y ejercen sus actividades tradicionales, su sostenibilidad social y cultural o su espacio vital.<sup>930</sup> La participación, por tanto, en estos casos no se circunscribe exclusivamente a escenarios de consulta previa para las comunidades étnicas, sino que también es predicable, bajo otras modalidades de participación, de las comunidades campesinas y/o desplazadas, retornadas o reubicadas, como forma de proteger el territorio y el medio ambiente.

No hay que olvidar que el territorio es un derecho que no se circunscribe de manera exclusiva al reconocimiento de su titularidad en cabeza de los pueblos y comunidades étnicos; se trata también de un derecho de las comunidades campesinas o de las poblaciones rurales en general, que además de fundamentarse en la diversidad cultural y manifestarse en un particular uso y relacionamiento con la tierra, emerge del “desarrollo del ser humano y la posibilidad de llevar a cabo sus aspiraciones más profundas”.<sup>931</sup>

El derecho al territorio, en estos casos, conforme al artículo 64 de la Constitución Política, no sólo supone el acceso progresivo a la propiedad de la tierra, sino también la garantía de una serie de bienes y servicios complementarios o de DESC que permitan a las poblaciones o comunidades rurales desarrollar su proyecto de vida y una forma particular de

---

siempre y cuando su contenido garantice un grado de participación razonable de los municipios y distritos en el proceso de decisión sobre la selección y otorgamiento de áreas que presenten un alto potencial minero en el respectivo territorio (...) Esta solución implica que la Autoridad Nacional Minera continuará participando en dicho proceso, pero no será el único nivel competencial involucrado en la toma de una decisión de tal trascendencia para la realización de aspectos principales de la vida local, de ahí que los municipios y distritos afectados por dicha decisión podrán participar de una forma activa y eficaz en el proceso de toma de la misma. Es decir, que la opinión de éstos debe ser valorada adecuadamente y pueda tener una influencia apreciable en la toma de esta decisión, sobre todo en aspectos axiales a la vida del municipio, como son la protección de cuencas hídricas, la salubridad de la población y el desarrollo económico, social y cultural de sus comunidades.” Sentencia C-035 de 2016 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado) Consideración 36.

<sup>929</sup> Ver al respecto, las sentencias C-644 de 2012 (M.P. Adriana María Guillén Arango), T-348 de 2012 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), T-135 de 2013 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio) y T-462A de 2014 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

<sup>930</sup> “(...) la Corte reconoció abiertamente el **derecho a la participación y concertación de medidas** con las comunidades en general, en las decisiones que impliquen una afectación al medio ambiente donde habitan o ejercen sus actividades tradicionales; b) el desarrollo sostenible es un proceso que exige mantener la productividad de los sistemas naturales, procurando mejorar las condiciones económicas y sociales de las comunidades que se verán afectadas en su eventual intervención y preservar las prácticas tradicionales de producción. Así, debe garantizarse la “**sostenibilidad social**” en el sentido de elevar el control que la gente tiene sobre sus vidas y mantener la identidad y cultura de cada comunidad; c) es una obligación del Estado proteger el “**espacio vital**” (...)” Sentencia T-348 de 2012 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub) Consideración 2.5.7.

<sup>931</sup> “(...) la jurisprudencia constitucional ha señalado que en el caso de los pueblos indígenas y tribales, el derecho al territorio es un derecho fundamental. Sin embargo, tal vínculo con el territorio, existe también entre los campesinos y el espacio físico en el cual desarrollan sus labores diarias (...) Esa relación constituye una de las particularidades de la cultura campesina. Aún más, esta perspectiva abarca a la población en general, con independencia de su condición étnica, pues el entorno juega un papel fundamental para el desarrollo del ser humano y la posibilidad de llevar a cabo sus aspiraciones más profundas (...)” Sentencia C-623 de 2015 (M.P. Alberto Rojas Ríos) Parte General. Aparte 7.4.



relacionamiento con la tierra, como manifestación del principio y valor constitucional de la dignidad humana. Entre otros bienes y servicios, el artículo 64 de la Constitución, establece la obligación del Estado de garantizar a los pobladores rurales: salud, educación, vivienda, seguridad social, crédito, comercialización de los productos y asistencia técnica y empresarial.<sup>932</sup>

Desde el punto de vista fáctico, los pobladores rurales y/o desplazados y restituidos, como condiciones subjetivas que en muchas oportunidades concurren,<sup>933</sup> desean continuar gozando de su derecho a la tierra y al territorio en el marco de sus procesos de retorno o reubicación, para así poder realizar las actividades agropecuarias que desarrollaban de manera previa al desplazamiento forzado, acorde a sus saberes y prácticas productivas propias. Conforme a la reciente encuesta publicada por CODHES: “los titulares restituidos dedican sus predios actualmente a desarrollar las mismas actividades que llevaban a cabo antes del despojo. La ganadería y la agricultura son las principales actividades señaladas. En este último caso, los productos que cultivan hoy son muy similares a los que tenían antes de que el despojo o abandono forzado los afectara. De esta manera, recuperan sus conocimientos del campo y los ponen en práctica. De allí la importancia de mantener la consulta a los restituidos sobre las actividades que quieren y saben desarrollar, que lleva a cabo la Unidad de Tierras para la puesta en marcha de proyectos productivos. (Énfasis agregado)”<sup>934</sup>

En consecuencia, corresponde al Estado, primero, garantizar la participación a las comunidades campesinas y/o desplazadas que retornan o se reubican, en casos en los que los proyectos económicos de gran escala incursionen en sus tierras y territorios, y estos proyectos puedan afectarlos. Particularmente, sobre la garantía de mecanismos de participación, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha establecido los siguientes mínimos a considerar por parte de los Estados en contextos de incursión de proyectos extractivos y de desarrollo: (a) la información suministrada a las comunidades sobre los proyectos debe ser oportuna, accesible y completa; (b) el acceso a la información debe ser amplio, “aun cuando ello implique brindar información relativa a actividades de empresas privadas”; y (c) la participación no se limita a escenarios representativos, sino que también debe garantizarse, individual y colectivamente, en las decisiones que atañen directamente al medio ambiente de las comunidades.<sup>935</sup> Segundo, corresponde al Estado promover la participación de estas comunidades para que puedan (a) desarrollar proyectos económicos acorde a sus saberes y prácticas propias, (b) obtener los bienes y servicios necesarios a tales efectos y, así, (c) ejercer su forma particular de relacionamiento con la tierra y el territorio. Tercero, en caso de que los proyectos económicos de gran escala, en definitiva, se ejecuten en los

<sup>932</sup> Sentencia C-623 de 2015 (M.P. Alberto Rojas Ríos). Parte General. Apartes 7.5, 7.6 y 7.7.

<sup>933</sup> “De acuerdo con el RUV el 87 por ciento de las personas desplazadas provienen de zonas rurales, en otras palabras, 9 de cada 10 personas desplazadas han salido forzosamente del campo colombiano.” CNMH. Op.cit. Pág. 225.

<sup>934</sup> CODHES. Pág. 119-120.

<sup>935</sup> Ver: CIDH. Obligaciones estatales de derechos humanos en contextos de actividades extractivas, de explotación y desarrollo, en: Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo. 31 de Diciembre de 2015. Párr. 114 y 117.

territorios, corresponde al Estado salvaguardar a las comunidades campesinas y étnicas retornadas y reubicadas de todos los impactos negativos que estos proyectos puedan tener, lo que supone hacer un seguimiento estricto a las actividades de las empresas, conforme a los estándares internacionales de derechos humanos en la materia.<sup>936</sup>

De acuerdo con CIDH, por ejemplo: “es evidente el vínculo entre el goce efectivo de los derechos humanos mayormente afectados por los proyectos de desarrollo, explotación y extracción, y la protección y preservación del medio ambiente.”<sup>937</sup> En tal sentido, las comunidades afectadas por proyectos extractivos o de desarrollo son titulares, de manera no exhaustiva, de las siguientes garantías mínimas por parte del Estado, que deben ser asumidas con debida diligencia: “(i) (...) adoptar un marco normativo adecuado y efectivo, (ii) (...) prevenir las violaciones de derechos humanos, (iii) (...) supervisar y fiscalizar las actividades de las empresas y otros actores no estatales, (iv) (...) garantizar mecanismos de participación efectiva y acceso a la información, (v) (...) prevenir actividades ilegales y formas de violencia, y (vi) (...) garantizar el acceso a la justicia a través de la investigación, sanción y reparación adecuada de las violaciones de derechos humanos en estos contextos.”<sup>938</sup>

En síntesis, las tensiones que surjan entre los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado -a la restitución, al retorno o a la reubicación-, y los proyectos de desarrollo económico de gran escala, deben resolverse de manera prevalente a favor de la población desplazada. Una de las formas de garantizar esta prevalencia es asegurar participación a las comunidades retornadas y reubicadas en las decisiones que deriven en la incursión de proyectos económicos de gran escala en sus tierras y territorios. La participación, en estos casos, no sólo es un derecho fundamental que debe ser garantizado en sí mismo, sino que a su vez permite proteger el derecho a decidir libremente el lugar donde desarrollarse. En tal sentido, el Estado debe ejercer estrictos controles sobre las empresas que hacen presencia o incursionan en definitiva en los territorios, a fin de evitar la vulneración de los derechos fundamentales de las comunidades retornadas y reubicadas. Lo anterior, considerando que así como la pérdida de la tierra y el territorio para los desplazados es uno de los factores causantes de su especial condición de vulnerabilidad,<sup>939</sup> su recuperación –en el marco de procesos de retornos y reubicaciones-, es también una oportunidad para que el Estado garantice la superación de esta condición de vulnerabilidad, de manera sostenible y duradera.

**(vi)** Otra de las razones que conduce a la frustración de los procesos de retornos y reubicaciones, es que pese a la existencia de importantes riesgos para las comunidades retornadas y reubicadas, aún no hay una estrategia de prevención y protección consolidada frente a los mismos. Si bien se han dado avances

---

<sup>936</sup> Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos. 16 de Junio de 2011. Resolución 17/4.

<sup>937</sup> CIDH. Op.cit. Párr. 58.

<sup>938</sup> CIDH. Op.cit. Párr. 65.

<sup>939</sup> Sentencia T-076 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

puntuales en la adopción de esta estrategia, estos resultan insuficientes y no pueden considerarse una estrategia sólida.

Al respecto, es importante recoger aspectos positivos en la construcción de esta estrategia, a saber: la existencia de la Mesa de Seguridad para los Retornos y Reubicaciones y su integración al Subcomité de Prevención, Protección y Garantías de no Repetición del SNARIV;<sup>940</sup> la búsqueda de asumir un enfoque de seguridad humana, por encima de uno de seguridad pública;<sup>941</sup> la adopción de las Directivas Permanentes 026 de 2014 y 020 de 2015, a fin de actualizar los instrumentos del Ministerio de Defensa a los contenidos de la Ley 1448 de 2011 y del Protocolo de Retornos y Reubicaciones;<sup>942</sup> la mejoría en la celeridad con que se comenzaron a proferir las apreciaciones de seguridad, tras haberse expedido estas Directivas;<sup>943</sup> y la relativa mejoría de las condiciones de seguridad para los casos de retornos y reubicaciones acompañados por la UARIV.<sup>944</sup>

Sin embargo, las obligaciones del Gobierno Nacional en materia de seguridad para los procesos de retornos y reubicaciones, no se reducen a proferir apreciaciones o conceptos de seguridad que arrojen favorabilidad o no de las condiciones para realizar el acompañamiento, sino que implican también: restablecer las condiciones de seguridad para promover procesos de retorno o reubicación; responder a los riesgos que se presenten en aquellos lugares donde se encuentra asentada la población retornada y reubicada (haya o no haya sido acompañada), a fin de garantizarle permanencia en el territorio y evitar nuevos eventos de desplazamiento,<sup>945</sup> lo que trae consigo la adopción de medidas idóneas y efectivas para afrontar las crisis recurrentes; evitar, en el curso del cumplimiento de estas obligaciones, infracciones al Derecho Internacional Humanitario y violaciones a los Derechos Humanos perpetradas por miembros de la fuerza pública al interior de las comunidades retornadas y reubicadas; y no suspender la atención de la población retornada y reubicada que ya se encuentra dentro del territorio respecto de mínimos de seguridad y dignidad, empleando como argumento la desfavorabilidad de las condiciones de

---

<sup>940</sup> Gobierno Nacional. Informe del Gobierno Nacional al Auto 253 de 2015. Septiembre de 2015. Pág. 4.

<sup>941</sup> Gobierno Nacional. Op.cit. Pág. 22-23.

<sup>942</sup> Gobierno Nacional. Op.cit. Pág. 15-17 y 26-27.

<sup>943</sup> La Sala observa que, mientras en 2013 sólo se proferieron 13 conceptos de seguridad ajustados a la normatividad y a los criterios de seguridad propios de los retornos y reubicaciones; entre mayo de 2014 y mayo de 2015 se han proferido 181 apreciaciones de seguridad, sobre un total de 330 solicitadas por la UARIV. Lo que indicaría también que respecto del 54.8% de las solicitudes de apreciaciones se habría respondido de manera oportuna y sobre el 45.2% aún se registrarían dilaciones por parte del Ministerio de Defensa. Ver: Gobierno Nacional. Op.cit. Pág. 15, 16 y 23.

<sup>944</sup> El Gobierno Nacional señala que, de acuerdo con las 181 apreciaciones o conceptos de seguridad proferidos entre mayo de 2014 y mayo de 2015, el 92% de los procesos de retornos y reubicaciones que solicitaron y, actualmente, cuentan con acompañamiento institucional, gozarían también de condiciones de seguridad favorables. Ver: Gobierno Nacional. Op.cit. Pág. 5-7.

<sup>945</sup> Casos como los de las crisis recurrentes en los departamentos de Cauca y Chocó: regiones de la Costa Pacífica Caucana, Baudó –alto, medio y bajo-, Atrato –medio y bajo-, y Alto San Juan, demuestran que hay contextos y regiones en los que, más allá de la apreciación o el concepto de seguridad, se requiere por parte de la fuerza pública protección efectiva a los retornos que se materializan pese a las adversas condiciones de seguridad o pese al no cese de los factores generadores del riesgo de victimización (ver: PGN. Respuesta al Auto 253 de 2015. Radicado 11106000000-008370-220618/ JAPN. 11 de agosto de 2015. Pág. 4). De tal manera, que se le garantice a la población retornada la posibilidad de permanecer en el territorio, junto con la disminución (eliminación) progresiva de los factores de riesgo de nuevos eventos de desplazamiento.

seguridad.<sup>946</sup> Respecto de estas cinco obligaciones la Sala no encontró respuestas contundentes en el informe de respuesta al auto 253 de 2015.<sup>947</sup>

Por el contrario, esta Corporación encuentra que todavía se registran importantes vacíos y falencias puntuales, relacionados con (a) la capacidad y la disposición de las autoridades y la fuerza pública, a nivel local, para responder a los riesgos; (b) dar mayor celeridad a la expedición de las apreciaciones o los conceptos de seguridad, en aras de que se coordinen con los tiempos de los programas de atención a los retornos y reubicaciones; (c) las adversas condiciones de seguridad de los casos de retornos y reubicaciones no acompañados y de ciertos territorios del país que se caracterizan por contar con crisis recurrentes; (d) adoptar Planes Integrales de Prevención y Protección (PIPP) que tengan en cuenta los riesgos específicos para los procesos de retornos y reubicaciones; (e) dar mayor alcance territorial a las labores de desminado humanitario; (f) afianzar la ruta para la adopción de medidas de protección colectiva; (g) prevenir y esclarecer los nuevos eventos de victimización que se han registrado contra personas o familias retornadas y reubicadas; y (h) fortalecer las capacidades de los Comités Locales de Restitución de Tierras (COLRT).

(a) La Mesa de Seguridad para los Retornos y Reubicaciones no tiene en cuenta la variable de capacidad de las instituciones locales para enfrentar los riesgos que se presentan en los procesos de retornos y reubicaciones.<sup>948</sup> Esto conlleva a obviar situaciones en las cuales la falta de capacidad o de disposición de las autoridades y la fuerza pública, a nivel local, obligan la intervención de las autoridades nacionales, a fin de proteger la vida e integridad de la población retornada y reubicada.<sup>949</sup>

(b) Aun cuando se ha logrado una mayor celeridad en los procesos de expedición de las apreciaciones y conceptos de seguridad, los tiempos siguen siendo prolongados o no se ajustan o coordinan con los tiempos de intervención de otros programas para el acompañamiento y atención a los retornos y reubicaciones.<sup>950</sup>

---

<sup>946</sup> Conforme a casos también aportados por la Procuraduría, se siguen registrando eventos en los que la ausencia de una apreciación o concepto favorable de seguridad, se considera óbice suficiente para la no adopción o acompañamiento del plan de retorno o reubicación por parte de la UARIV, pese a que ya se han materializado los retornos o las reubicaciones, y la población espera por ser atendida. Estos son los casos de los municipios de Heliconia, Guadalupe y Zaragoza, en Antioquia. Ver: PGN. Op.cit. Pág.5-6.

<sup>947</sup> Las respuestas aportadas por el Gobierno Nacional en el informe al auto 253 sobre estos aspectos, fueron generales y se limitaron a describir las políticas y los planes de seguridad vigentes para el período 2010-2014, sin que se pudiera ver cómo estos planes y políticas brindan respuestas concretas a las problemáticas planteadas por la Sala en el mencionado auto. Aunado a lo anterior, cabe notar que los protocolos y las capacitaciones destinados a la fuerza pública, que fueron citados dentro de la respuesta al auto 253, son relativos a violencia sexual con ocasión al conflicto armado, más no al derecho al retorno o a la reubicación de la población desplazada. Ver: Gobierno Nacional. Informe al Auto 253 de 2015. Septiembre de 2015. Pág. 16-20.

<sup>948</sup> Gobierno Nacional. Op.cit. Pág. 5.

<sup>949</sup> i.e. Casos de los Consejos Comunitarios de Pedeguita-Mancilla, La Larga-Tumaradó y de los Consejos Comunitarios ubicados en las Cuencas de los Ríos Cacarica, Salaquí y Truandó; regiones de Urabá y Bajo Atrato.

<sup>950</sup> En términos de la UMARV de la Alcaldía de Medellín: *“Los trámites para la gestión de los conceptos de seguridad, obligatorios para realizar los retornos y las reubicaciones, son dispendiosos y no permiten responder con prontitud a las necesidades de las familias. Es así como la Alcaldía de Medellín para el acompañamiento de retornos dispersos hoy debe gestionar, ante la Nación y los territorios de destino, en primer lugar la construcción de las apreciación de seguridad y posteriormente el acta del Comité Territorial*

(c) La relativa mejoría en las condiciones de seguridad para los casos de retornos y reubicaciones acompañados por la UARIV, no refleja la realidad ni de los casos no acompañados,<sup>951</sup> ni la de ciertas regiones del país,<sup>952</sup> en las que son inexistentes o insuficientes las acciones para el restablecimiento de las condiciones de seguridad, bien sea para la promoción de los retornos y reubicaciones o para la sostenibilidad de los mismos.

(d) Respecto de los *PIPP*, hasta el momento se registran muy pocos (6 departamentales) que abordan riesgos y medidas específicos para los procesos de retornos y reubicaciones,<sup>953</sup> sin que sea posible verificar si, en efecto, han asumido los criterios mínimos planteados por los Organismos de Control para la adopción de esta clase de planes.<sup>954</sup>

(e) En relación con las labores de *desminado humanitario*, la Sala observa que se deben seguir ampliando los esfuerzos para desarrollar labores efectivas en ese sentido en municipios con alta concentración de procesos de retornos y reubicaciones, toda vez que de 100 municipios priorizados con procesos de retornos y reubicaciones, sólo 20 contarán con labores efectivas de desminado humanitario.<sup>955</sup>

---

*de Justicia Transicional que establezca la favorabilidad de los conceptos. Lo anterior exige de la administración la disposición de recursos para la realización de las gestiones, con márgenes de éxito variables, que en algunos casos retrasan la intervención y eliminan la posibilidad de ofrecer un acompañamiento con oportunidad.”* UMARV. Op.cit. Pág. 6. // Ver también: 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. 9.

<sup>951</sup> Entre estos casos se encuentran los retornos y reubicaciones situados en los municipios de: El Bagre, Taraza (Antioquia), Tisquisio (Bolívar), El Doncello, San Vicente del Caguán (Caquetá), López (Cauca), Alto Baudó (Chocó), Cumbitara, El Rosario, Francisco Pizarro, La Tola (Nariño), Tierralta (Córdoba) y Samaniego (Nariño); toda vez que si bien fueron acompañados inicialmente en el marco de la ERV, no fueron asumidos para su acompañamiento por la nueva estrategia de intervención territorial de la UARIV, precisamente, por temas relacionados con las precarias condiciones de seguridad. Ver: Gobierno Nacional. Op.cit. Pág. 8. // Gobierno Nacional. Informe del Gobierno Nacional al Auto 201 de 2015. Julio de 2015. Pág. 17-23. // Del mismo modo, dentro de estos casos no acompañados, se encuentran los de los Consejos Comunitarios: La Larga-Tumaradó y Pedeguita-Mancilla.

<sup>952</sup> La Procuraduría señala que existen zonas del país en las que no son viables los procesos de retornos o reubicaciones o la sostenibilidad de los mismos, dadas precarias las condiciones de seguridad y los enormes esfuerzos que debe desplegar el Estado en términos de prevención y protección. Dentro de estas zonas se encuentran: (i) conforme al Sistema de Alertas Tempranas (SAT), la Costa Pacífica Caucana (municipios de Guapi, Timbiquí y López de Micay); (ii) el 80% de los municipios del departamento de Chocó, especialmente, los de Riosucio, Medio Atrato, Quibdó, Alto Baudó y Nuquí, donde, según el SAT, se materializaron la mayoría de los escenarios de riesgo a lo largo de 2014; y (iii) conforme al Índice de Riesgo de Victimización de la UARIV, los departamentos de: Antioquia, Chocó, Cauca, Nariño y Norte de Santander, donde ya se han adelantado procesos de retorno o reubicación con o sin acompañamiento institucional y, pese a ello, se presenta un importante riesgo de nuevos eventos de desplazamiento. Ver: PGN. Respuesta al Auto 253 de 2015. Radicado 11106000000-008370-220618/ JAPN. 11 de agosto de 2015. Pág. 2-3.

<sup>953</sup> Gobierno Nacional. Informe al Auto 253 de 2015. Septiembre de 2015. Pág. 12.

<sup>954</sup> A saber: (i) celeridad y oportunidad; (ii) participación de las comunidades retornadas y reubicadas en la construcción de estos planes; (iii) caracterización adecuada de los riesgos para los procesos de retornos y reubicaciones; y (iv) adopción de un enfoque preventivo y territorial.

<sup>955</sup> Según se informa, en los 80 municipios restantes tan sólo se desarrollarán labores preventivas y educativas. Por su parte, es de resaltar que dentro de los 20 municipios en los que sí se desarrollarán labores efectivas de desminado humanitario, 6 no cuentan aún con operadores asignados para emprender o ejecutar las labores de desminado (Argelia, Carmen de Viboral, San Luis (Antioquia), Córdoba, San Juan de Nepomuceno (Bolívar) y Barrancabermeja (Santander)). De tal manera que será necesario tanto fortalecer las capacidades de la fuerza pública para desarrollar esta clase de tareas, como articularse con diversos actores, entre ellos la cooperación internacional, para atender la enorme demanda de desminado humanitario de las comunidades retornadas y reubicadas. En la actualidad, las labores de desminado humanitario se encuentran concentradas en el Batallón de Desminado Humanitario (BIDE) y sólo se registra la cooperación de la agencia internacional Halo Trust.

(f) En materia de las *medidas colectivas de protección* destinadas a las comunidades retornadas y reubicadas, aun cuando el Gobierno Nacional enuncia la adopción de medidas a favor de algunas comunidades retornadas,<sup>956</sup> a través de la provisión de medios de transporte y de bienes,<sup>957</sup> la Sala considera que estas medidas, al no haber sido proferidas en el marco de una ruta preestablecida para la adopción de medidas colectivas de protección, pueden resultar inadecuadas e insuficientes respecto de un análisis más comprensivo de los riesgos colectivos registrados,<sup>958</sup> así como desconocedoras de los criterios mínimos establecidos por los Organismos de Control para la adopción de las mismas.<sup>959</sup>

(g) Respecto de las *garantías de no repetición a favor de las comunidades retornadas y reubicadas*, a la Sala preocupa que dentro de los casos de retornos y reubicaciones acompañados, se hayan registrado 459 nuevos eventos de victimización entre 2014 y 2015 (ver ANEXO).<sup>960</sup>

(h) En relación con *los impactos o riesgos que generan los procesos de restitución de tierras en los de retorno*, la Sala observa con preocupación la limitada capacidad de acción de los Comités Locales de Restitución de Tierras (COLRT) frente a estos riesgos.<sup>961</sup> Entre 2014 y 2015, conforme a las cifras aportadas por el Gobierno, se presentaron, a lo menos, 12 casos de agresiones contra personas retornadas tras el inicio del proceso administrativo de restitución o tras proferirse la sentencia.<sup>962</sup> Dentro de estos son de destacar:

---

Ver: Gobierno Nacional. Op.cit. Pág. 24-25. // [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. Pág. 16.

<sup>956</sup> Jiguamiandó y Curvaradó, Las Pavas, Embera Chamí y de la Cuenca del Río Cacarica (Cavida).

<sup>957</sup> Gobierno Nacional. Op.cit. Pág. 39-42. // Sin embargo, es de observar que para el caso de las medidas asignadas a las comunidades Embera Chamí y de Las Pavas, hasta ahora, se está adelantando el proceso de contratación.

<sup>958</sup> Este tipo de medidas, por ejemplo, pueden resultar insuficientes en contextos en los cuales se presentan constantes hostilidades y hay control territorial por parte de diversos actores armados (i.e. Cuencas del Río Cacarica, Truandó y Salaquí; región del Bajo Atrato). Así mismo, han resultado ineficaces para casos como el de Las Pavas, en el que, según informa el mismo Gobierno Nacional, se siguen registrando acciones de hostigamiento contra la comunidad por parte de la seguridad privada de la empresa palmicultora Aportes San Isidro SAS. Dentro de estas acciones se registran: quema de cultivos, matanza y envenenamiento de animales, golpizas a miembros de la comunidad, quema de ranchos, acoso sexual a las mujeres y niñas, obstrucción de la circulación por las vías públicas y disparos con armas de fuego. Ver: Gobierno Nacional. Informe del Gobierno Nacional al Auto 394 de 2015. Octubre de 2015. Pág. 134.

<sup>959</sup> A saber: (i) que las medidas sean adoptadas con la participación de las comunidades, (ii) que sean oportunas y (iii) que sean prorrogables hasta tanto la situación de riesgo lo amerite.

<sup>960</sup> Gobierno Nacional. Informe del Gobierno Nacional al Auto 253 de 2015. Septiembre de 2015. Op.cit. Pág. 35-36.

<sup>961</sup> Según advierte la Procuraduría, los COLRT han reducido su radio de acción a 2 km a la redonda desde las vías principales o desde los cascos urbanos, lo que impide adoptar acciones frente a casos de riesgos complejos para los procesos de restitución y retorno (municipios de Ocaña, Tibú, El Tarra, Convención y Teorama, Norte de Santander). Ver: PGN. Respuesta al Auto 253 de 2015. Radicado 11106000000-008370-220618/ JAPN. 11 de agosto de 2015. Pág. 6.

<sup>962</sup> Gobierno Nacional. Op.cit. Pág. 36-38. Dentro de estos casos se encuentran los registrados en: Lomitas (Santander de Quilichao, Cauca), El Pedregal-Mondomo (Santander de Quilichao, Cauca), Los Arrendajos-Tillavá (Puerto Gaitán, Meta), Norte de Santander (No se identificó el número de sujetos afectados por las amenazas), La Secreta (Ciénaga, Magdalena), Sabanas de San Ángel y Plato (Magdalena), Piedra Honda, Consejo Comunitario Mayor de la Organización Popular del Atrato (COCOMOPOCA, Chocó), Bolívar (un evento sin especificar), Putumayo (un evento que conllevó a desplazamiento), Campo Tigre (Sabana de Torres, Santander) y La Palma (Cundinamarca).

casos en los que se han vuelto a registrar desplazamientos forzados;<sup>963</sup> casos en los que la fuerza pública no cumplió con su obligación de hacer presencia en zonas en las que las comunidades se encontraban en un abierto riesgo y habían solicitado de manera expresa su presencia y acompañamiento;<sup>964</sup> así como, casos en los que la entrega material del predio y, en ese orden de ideas, el retorno no han sido posibles, bien sea porque surgieron riesgos sobrevinientes a las sentencias,<sup>965</sup> o porque no se ha brindado una adecuada atención o gestión a las demandas de los segundos ocupantes.<sup>966</sup>

**(vii)** Finalmente, la Sala debe remarcar que otro de los aspectos que impide la consolidación de los procesos de retornos y reubicaciones, es la falta de seguridad jurídica sobre la tenencia de la tierra. En aquellos casos de retornos en los que se registran conflictos jurídicos en torno a la tenencia de la tierra, bien sea ante el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER, en liquidación) o el Consejo de Estado,<sup>967</sup> o en el marco del proceso de restitución de tierras, no es posible implementar la oferta sectorial destinada a la definitiva estabilización socio-económica de la población retornada (i.e. en materia de vivienda y generación de ingresos), hasta tanto no se resuelva el conflicto jurídico a su favor.<sup>968</sup>

Sin embargo, esta Sala considera que esto no es óbice para negar mínimos de atención y protección a las comunidades o población retornada. La inseguridad jurídica no puede ser empleada, por lo tanto, como excusa para negarles a estas personas mínimos como: la inscripción en el Registro Único de Víctimas (RUV), en caso de que sea procedente; la provisión de Esquemas Especiales de Acompañamiento, sin que estos impliquen alteraciones sustanciales sobre los predios objeto de litigio; la implementación de componentes que no tienen relación alguna con el conflicto jurídico en torno a la tierra, entre estos: identificación, salud, educación, reunificación familiar, seguridad alimentaria, atención psicosocial y fortalecimiento a la organización social; así como acciones de prevención y protección frente a desalojos o a conductas violentas de terceros.

---

<sup>963</sup> i.e. Caso de Putumayo y La Secreta, Ciénaga, Magdalena. En el caso de La Palma, Cundinamarca, se dio una compensación por equivalente.

<sup>964</sup> i.e. Caso de COCOMOPOCA, Chocó.

<sup>965</sup> Se reportan 3 casos en el Valle del Cauca por riesgos sobrevinientes, en relación con los cuales las sentencias de restitución tuvieron que modularse y establecer compensaciones; así mismo, se reporta un número indeterminado de casos de restitución en Sucre, en los que tras proferirse las sentencias, no ha sido posible el regreso de las comunidades a los predios, siendo lo más alarmante de estos casos, el que no se han investigado los hechos o registrado respuestas efectivas por parte de las autoridades. Ver: Gobierno Nacional. Op.cit. Pág. 39.

<sup>966</sup> De acuerdo con la CGR, el predio El Capitolio, ubicado en el corregimiento de Canutal, Ovejas, Sucre, no ha podido ser entregado a los 14 beneficiarios de la restitución, toda vez que los segundos ocupantes no permiten la entrega material del predio, y ninguna autoridad se ha comprometido a desarrollar labores de desalojo y de restablecimiento del orden público. Ver al respecto: CGR. Respuesta Oficio A-1831/2015. Auto 202 de 2015. 15 de septiembre de 2015. Pág. 17, 24 y 25.

<sup>967</sup> i.e. Casos de Las Pavas y Bellacruz. Según se informa, el Gobierno Nacional no ha identificado más casos análogos. Ver: Gobierno Nacional. Informe del Gobierno Nacional al Auto 394 de 2015. Octubre de 2015. Pág. 66.

<sup>968</sup> Salvo en el caso de la comunidad de Las Pavas, la UARIV establece que en estos casos no es posible desarrollar planes de retornos y reubicaciones, o incluir a las familias retornadas dentro de los planes ya adoptados, hasta tanto no se dirima el conflicto jurídico en torno a la tenencia de la tierra. Ver: Gobierno Nacional. Op.cit. Pág. 67 y 86.

La jurisprudencia de esta Corporación ha establecido que resulta desproporcionado y vulneratorio de los derechos fundamentales, sustraer a los trabajadores rurales o campesinos, y a la población desplazada, de mínimos de protección constitucional en el transcurso de los procesos administrativos y judiciales que se adelanten con el objetivo de esclarecer la propiedad sobre las tierras o los territorios. En tal sentido, en la sentencia C-623 de 2015 (M.P. Alberto Rojas Ríos) la Sala Plena consideró que la interposición de acciones o medios de control ante lo contencioso administrativo, bien sea de revisión o de nulidad y restablecimiento del derecho, no podía suponer la suspensión automática de los efectos de los actos administrativos o resoluciones con los que concluyen los procesos agrarios, sin considerar, de manera concomitante, los derechos fundamentales de la población campesina y/o víctima de desplazamiento forzado, entre estos, el derecho al acceso progresivo a la propiedad de la tierra y al territorio (art. 64 Constitución Política), como manifestación, a su vez, de la dimensión o función social de la propiedad (art. 58 de la Constitución Política).<sup>969</sup>

La suspensión automática de los actos administrativos, en estos casos, no sólo implicaría la imposibilidad de registrarlos en las oficinas de registro e instrumentos públicos, sino que también conllevaría a que los terceros que aducen la propiedad legítima sobre los bienes o predios objeto de litigio, empleen acciones policivas de lanzamiento o desalojo contra la población desplazada y/o campesina que ocupa estos bienes, generando con ello una grave violación de sus derechos fundamentales, dada su especial condición de vulnerabilidad.

De acuerdo con la ratio de la sentencia C-623 de 2015, por lo tanto, esta Sala Especial reitera que el adelanto de los trámites judiciales y administrativos encaminados al esclarecimiento de la situación jurídica de un predio o territorio, no puede traducirse en la falta de garantía de los mínimos de protección constitucional a los que tienen derecho las personas retornadas que ya se encuentran asentadas en los mismos, incluyendo garantías frente a agresiones de terceros, desalojos o procesos policivos que se realicen desconociendo las garantías que les asisten, a las que tienen derecho en tanto sujetos de especial protección constitucional.<sup>970</sup>

### *Reubicaciones*

Para esta Sala Especial es importante hacer énfasis en una serie de problemas específicos que enfrentan los procesos de reubicaciones rurales y urbanos.

---

<sup>969</sup> “Como estos procesos pueden tardar varios años en resolverse, resulta desproporcionado y contrario a la progresividad en materia de derechos sociales, que aun cuando un juez no determine la imperiosa necesidad de suspender los efectos de tales actos administrativos, ello opere de plano, limitando sin fundamento alguno el mandato de distribución de las tierras entre la población vulnerable, como ordena el artículo 64 de la Constitución, e impidiendo la materialización de las finalidades de interés público y función social, que recaen sobre el derecho a la propiedad privada, de conformidad con el artículo 58 de la Carta Política”. Sentencia C-623 de 2015 (M.P. Alberto Rojas Ríos). Análisis del caso concreto. Aparte 3.4.4.

<sup>970</sup> Sentencia C-623 de 2015 (M.P. Alberto Rojas Ríos): “En este punto, es importante hacer referencia a que la vulnerabilidad por razones económicas, sociales y culturales, entre otras, de la población rural tiene raíces profundas en el conflicto armado que vive el país, y es a su vez una de sus causas, como se reconoció en el auto 219 del 13 de octubre de 2011.” Parte General. Aparte 7.6.



Como fue advertido en el auto 202 de 2015, las políticas gubernamentales precedentes han dado prevalencia a los procesos de retornos por encima de los de *reubicaciones*. El abordaje dado hasta el momento a los procesos de reubicación no ha sido específico, ha invisibilizado sus particularidades y se ha limitado a dar el mismo trato otorgado a los retornos, en términos de rutas y componentes.<sup>971</sup> No obstante, los procesos de reubicación, más allá de su definición,<sup>972</sup> se distinguen de los procesos de retorno por estar íntimamente vinculados a las políticas sectoriales de vivienda urbana y de acceso a tierras - incluso bajo un criterio de interdependencia entre estos derechos-, y por demandar mayores niveles de integración local o comunitaria. Lo anterior, en aras de generar un nuevo tejido social y condiciones de arraigo para la superación del desplazamiento y el desarrollo de un proyecto de vida digno.

### 2.3.3.2. Reubicaciones Rurales

Esta Sala Especial encuentra que **(i)** el INCODER (en liquidación) no ha cuantificado la cantidad de tierras necesarias para garantizar su acceso a la población desplazada en el marco de los procesos de reubicación rural; **(ii)** que tampoco tiene identificados cuántos procesos de reubicaciones se han causado tras realizarse procesos de adjudicación de tierras a favor de la población desplazada; **(iii)** la permanencia de algunos problemas puntuales en materia de adjudicación de tierras a pesar de los acuerdos implementados al respecto (i.e. adecuación productiva de los predios; titulación común y pro-indiviso; alivio de pasivos).

**(i)** Tanto en el auto 202 como en el auto 394 de 2015 fueron expuestos los principales problemas de la política de entrega y acceso a tierras en relación con los procesos de *reubicaciones rurales*. Respecto del deber de cuantificar las tierras disponibles para garantizar el acceso de la población desplazada a tierras y, en ese orden de ideas, a procesos de reubicación, la Sala concluye que el INCODER aún no ha establecido la cantidad de tierras o predios aproximados que tiene en su haber y que necesita para garantizar estos derechos a la población desplazada y, así, alcanzar los objetivos de la actual política pública.<sup>973</sup> Cuantificar las tierras y los recursos de los que se dispone y se necesita para materializar estos derechos, no puede reducirse a una complejidad técnica,<sup>974</sup> cuando se constituye en un criterio mínimo de racionalidad de las

---

<sup>971</sup> Sobre el particular, es de notar que el propio Gobierno Nacional reconoció la necesidad de adecuar el Protocolo actual de retornos y reubicaciones para dar especificidad a la ruta y los componentes de las reubicaciones rurales. Ver: Gobierno Nacional. Informe del Gobierno Nacional al Auto 202 de 2015. Julio de 2015. Pág. 60.

<sup>972</sup> Art. 72 del Decreto 4800 de 2011: “el proceso mediante el cual la persona o el hogar víctima de desplazamiento forzado deciden asentarse en un lugar distinto del que se vieron forzados a salir.”

<sup>973</sup> En la respuesta al auto 202 de 2015, se establece que aun cuando en el Fondo del INCODER hay cerca de 265.940 hectáreas, “en la actualidad no se cuenta con información suficiente para poder establecer una cantidad de hectáreas que se dispone para tender las reubicaciones rurales.” Ver: Gobierno Nacional. Op.cit. Pág. 120.

<sup>974</sup> Conforme se señala en la respuesta al auto 202 de 2015, “el Estado colombiano no cuenta con la información suficiente, para determinar de manera exacta la cuantificación de la demanda territorial en número de hectáreas, para la reubicación de la población desplazada”; toda vez que, según se establece: “ Para efectos de calcular el área necesaria para la reubicación rural se debe contener variables como la Unidad Agrícola Familiar - UAF de cada zona en la cual se solicita la reubicación por parte de las familias, el cálculo del área necesaria para desarrollar el proyecto productivo de las familias que así lo determinen, el número de familias que desean reubicarse en zonas rurales y el inventario de baldíos para establecer en donde se puede gestionar la oferta.” Ver: Gobierno Nacional. Op.cit. Pág. 120.

políticas, contar con información sobre los alcances y límites de la capacidad institucional para materializar las obligaciones constitucionales y legales.

**(ii)** Esta Sala ha podido constatar que no sólo existe un vacío en la identificación de la oferta disponible para promover nuevos procesos de reubicaciones rurales, sino también en la identificación de cuántos procesos de reubicaciones se han causado tras procesos de adjudicación de tierras a favor de la población desplazada por parte del INCODER.<sup>975</sup> Este estancamiento en la política radica en que el INCODER, haciendo uso de consideraciones formales, ha estimado que dentro sus competencias no se encuentra adelantar procesos de reubicación rural;<sup>976</sup> aun cuando en la materialidad la adjudicación de tierras implica procesos de reubicación y las obligaciones del INCODER son, en estos casos, no sólo identificar estos procesos como reubicaciones, sino articularse con la UARIV y el SNARIV para que estos procesos de reubicación rural cuenten con mínimos de seguridad, dignidad y sostenibilidad.<sup>977</sup> Así las cosas, salvo las reubicaciones rurales producidas en el marco de la adjudicación de Subsidios Integrales de Tierras (SIT) y Subsidios Directos de Reforma Agraria (SIDRA),<sup>978</sup> las anteriores continúan sin ser plenamente identificadas y geo-referenciadas, lo cual representa una barrera para que estos casos, de un lado, accedan a la oferta institucional en materia de los DESC que se deben restablecer en esta clase de procesos,<sup>979</sup> y, del otro, resuelvan los problemas propios de los procesos de adjudicación de tierras, mencionados tanto en el auto 202 como en el 394 de 2015.

**(iii)** En relación con estos problemas en el proceso de adjudicación de tierras,<sup>980</sup> la Sala estima que sólo para los supuestos de hecho contemplados en el acuerdo 310 de 2013 del INCODER,<sup>981</sup> así como para el problema de las titulaciones

---

<sup>975</sup> Sobre el particular, es de destacar que tan sólo gracias a la gestión de la UARIV se ha podido establecer un universo de cerca de 2.025 hogares acompañados en sus procesos de reubicación rural con corte a mayo de 2015. Ver: Gobierno Nacional. Op.cit. Pág. 118-119.

<sup>976</sup> Cuando se pregunta al INCODER mediante el auto 202 de 2015: “¿Cuáles son los criterios que tiene para considerar que un caso de adjudicación o formalización de tierras a la población desplazada, por cualquiera de las vías o programas previstos a tales efectos, es o no en la materialidad una reubicación?”, el INCODER responde: “Para el INCODER, el tema de las reubicaciones rurales en el contexto de sus competencias es una situación excepcional, pues la Ley 160 de 1994 y los Decretos Reglamentarios no establecen alguna referencia sobre acciones en torno a reubicaciones de campesinos (...)” Ver al respecto: Gobierno Nacional. Op.cit. Pág. 115-116.

<sup>977</sup> Sentencias T-244 de 2014 (M.P. Mauricio González Cuervo) y T-569 de 2014 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado).

<sup>978</sup> Acuerdos 310 y 324 de 2013 y 355 de 2015 del Consejo Directivo del INCODER.

<sup>979</sup> De la respuesta al auto 394 de 2015 se desprende que el Gobierno Nacional aún no asumido directrices, acuerdos o acciones concretas para la identificación y articulación en torno a estos casos. Hasta el momento, este es tan sólo un tema agendado o previsto dentro de la Mesa de Reparación Individual. Ver: Gobierno Nacional. Informe del Gobierno Nacional al Auto 394 de 2015. Octubre de 2015. Pág. 56.

<sup>980</sup> “*falta de adecuación productiva de los suelos de los predios adjudicados; adjudicación de predios en zonas de riesgo, especialmente, de deslizamiento; afectación de los predios adjudicados por protecciones ambientales, tales como la Ley 2 de 1959; adjudicación del predio bajo esquemas común y proindiviso; barreras de acceso a DESC en estos predios y no garantía de condiciones mínimas de seguridad a la población que se reubica.*” Auto 202 de 2015. Consideración 27. // Auto 394 de 2015. Consideración 16.

<sup>981</sup> Este acuerdo fue suscrito con el objetivo de asignar el SIDRA a adjudicaciones de tierras fallidas o que no hayan prosperado por razones sobrevinientes a los beneficiarios tales como: (i) la no declaratoria definitiva del bien adjudicado de manera provisional como de extinción de dominio; (ii) la afectación del bien adjudicado por situaciones como encontrarse en zonas de protección o manejo ambiental, zonas inundables, zonas con riesgo de deslizamiento, zonas inadjudicables, zonas erosionadas, u ocupado por nuevos adjudicatarios, o que en él se requiera recomponer la Unidad Agrícola Familiar (UAF); (iii) la afectación del predio adjudicado por situaciones como no haber sido objeto de entrega material por razones no imputables a los beneficiarios, o en caso de haber sido objeto de entrega material, adolecer de condiciones que impidan su debido aprovechamiento

común y pro-indiviso, se ha encontrado una solución parcial.<sup>982</sup> No obstante, si bien esta Corporación considera este un avance, observa y reitera que todavía no se ha dimensionado o identificado la totalidad de predios o de reubicaciones rurales con problemas de esta índole, a los cuales les sería necesario aplicar estos acuerdos.<sup>983</sup>

Respecto del alivio de los pasivos sobre el 30% del valor de los predios adjudicados por el anterior INCORA, hoy INCODER (en liquidación), la Sala constató que aún no se han encontrado soluciones puntuales, más allá de las establecidas en la jurisprudencia constitucional,<sup>984</sup> en torno a la renegociación de la deuda y la adopción de ciertas garantías en favor de la población desplazada.<sup>985</sup> Por lo tanto, la Sala estima necesario que se encuentren soluciones en la materia, incluso tendientes a la condonación de la deuda, teniendo en cuenta que en estos casos, a diferencia de los anteriormente conocidos por esta Corporación, concurren una serie de factores que no permiten aplicar la misma sub-regla de derecho relativa a la teoría de la imprevisión respecto de las acreencias contraídas por la población desplazada con particulares. Dentro de estos factores se encuentran: (a) que la deuda ha sido contraída con el Estado, más no con particulares, en el marco de un programa destinado a promover el acceso a la propiedad rural de los campesinos o desplazados sin tierra, en virtud de la Ley 160 de 1994 y el art. 64 de la Constitución Política, y que en casos análogos de deudas contraídas con el Estado, el legislador ha establecido como medida a favor de la población desplazada la condonación de la deuda (art. 121 de la Ley 1448 de 2011); (b) que el no pago de la deuda es imputable al mismo Estado por la falta de adecuación de sus políticas y programas para la generación de ingresos y para la titulación de tierras a las comunidades campesinas y desplazadas;<sup>986</sup> y que,

---

y frustren el propósito de mejoramiento de las condiciones de vida de los beneficiarios; (iv) la no adjudicación de SIT en el 2011 a personas que, pese a postular propuestas viables, no fueron seleccionadas dentro de la convocatoria por razones diferentes a su calidad de posibles beneficiarias y; (v) el mandato judicial expreso de desarrollar una reubicación, reasentamiento o, en general, de dotar de tierras (art. 12-16 del Acuerdo 310 de 2013).

<sup>982</sup> El acuerdo 310 de 2013, entre 2014 y 2015, ha beneficiado a 990 familias, dentro de estas a 32 familias que interpusieron acciones de tutela porque los predios que les fueron entregados inicialmente no contaban con condiciones mínimas de habitabilidad, productividad y seguridad (Sentencia T-569 de 2014 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado) (Caso Urapanes) y Sentencia T-971 de 2014 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio) (Caso Paicol)). Del mismo modo, el acuerdo 349 de 2014 (art. 13) ha establecido de manera expresa que las adjudicaciones de tierras del Fondo Nacional Agrario sólo serán tituladas bajo la modalidad común y pro-indiviso de manera excepcional, si los adjudicatarios así lo solicitasen. Ver: Gobierno Nacional. Informe del Gobierno Nacional al Auto 394 de 2015. Octubre de 2015. Pág. 56-57 y 59-61.

<sup>983</sup> i.e. casos de los predios La Argentina y El Arrayán (Nariño, Antioquia), El Diviso (Garzón, Huila), Las Delicias y El Rodeo (Puerto López, Meta), Montería y Palestina (Tibú, Norte de Santander), La Banqueada (Sardinata, Norte de Santander), Chane (El Zulia, Norte de Santander), San Isidro (Mocoa, Putumayo), Tuluní (Chaparral, Tolima), Casa Blanca, El Ripial, El Paraíso, Santa Isabel, Las Tres Casas y Corea (Arauca, Arauca), El Danubio, El Venado y La Esperanza (Tame, Arauca), La Primavera, Buenavista, Las Acacias, La Chigüira, El Rubí, Las Delicias, Villa Cecilia, La Safria y La Isla (Araucita, Arauca), El Pinar del Río, La Pampa y Villa Taty (Saravena, Arauca), y Quiquelandia (San José del Guaviare, Guaviare), entre otros.

<sup>984</sup> De la respuesta al auto 394 de 2015 se desprende que este tema hasta ahora está siendo objeto de agendamiento dentro del Subcomité de Restitución y del Grupo de Medidas Financieras del SNARIV. Ver: Gobierno Nacional. Op.cit. Pág. 58.

<sup>985</sup> Sentencias T-419 de 2004 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra), T-358 de 2008 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla), T-312 de 2010 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), T-726 de 2010 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez) y T-386 de 2012 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio).

<sup>986</sup> La titulación común y pro-indiviso, por ejemplo, implica importantes barreras para el pago de las deudas, toda vez que se requiere de la concurrencia de todos los titulares de la adjudicación para poder hacer efectivo el pago, a pesar de que no en todos los casos los titulares de la adjudicación habitan el predio entregado,

como fue indicado en el auto 394, (c) existen otros factores de vulnerabilidad que restan toda posibilidad a la población desplazada de efectuar el pago de la deuda.<sup>987</sup>

Por último, la Sala debe resaltar que, aun cuando la implementación de los acuerdos 324 de 2013 y 355 de 2015 del INCODER (relativos a la adjudicación de SIDRA) se encuentra en un estado prematuro,<sup>988</sup> será necesario fortalecer la articulación del INCODER con la URT y la UARIV, en el marco de estos acuerdos, a efectos de brindar atención a la población de segundos ocupantes de predios objeto de restitución, y así alcanzar los objetivos trazados en el acuerdo 021 de 2015 de la URT y el Decreto 440 de 2016.<sup>989</sup> Lo anterior, teniendo en cuenta que en muchos casos esta población también ha sido víctima del conflicto y del desplazamiento forzado y, por ende, sería titular de procesos de reubicación rural. No obstante, es de observar que de la respuesta aportada al auto 394 de 2015, se desprende que la articulación entre el INCODER y la URT a tales efectos es todavía incipiente,<sup>990</sup> aun cuando el INCODER también se encuentra obligado a contribuir en estos casos a través de su fondo de tierras, en el marco de las competencias generales que le son asignadas por la Ley 160 de 1994. En tal sentido, las obligaciones del INCODER en estos casos no sólo se limitan a los supuestos que puedan ser cubiertos por vía de su acuerdo 324, es decir, a dotar de tierras a segundos ocupantes sujetos de reforma agraria;<sup>991</sup> sino que implican también apoyar a la URT en la atención de aquellos segundos ocupantes que, pese a contar con relaciones jurídicas con otros predios, es decir, pese a no ser campesinos sin tierra, necesitan de formalización de estas relaciones jurídicas y de apoyo para desarrollar proyectos productivos en estos predios.

### 2.3.3.3. Reubicaciones Urbanas

---

elevando así significativamente los montos que las personas restantes tienen que cancelar. Auto 394 de 2015 (M.P. Myriam Ávila Roldán). Consideración 16.

<sup>987</sup> (i) La exclusiva dependencia de la población desplazada de programas de superación de la pobreza (i.e. Familias en Acción) y de Ayudas Humanitarias; (ii) La imposibilidad de que las familias afectadas por esta clase de acreencias, accedan a otros créditos o convocatorias del INCODER; y (iii) La concurrencia de estos pasivos con otros en materia de impuesto predial y servicios públicos. Auto 394 de 2015 (M.P. Myriam Ávila Roldán). Consideración 16.

<sup>988</sup> Entre 2014 y 2015, el acuerdo 324 de 2013 ha reportado tan sólo a 15 familias beneficiarias de SIDRA, caracterizadas como segundas ocupantes y sujetas de reforma agraria. El acuerdo 355 de 2015, por su parte, ha reportado a 289 familias beneficiarias, remitidas directamente por parte de la UARIV al INCODER con el objetivo de ser sujetas de SIDRA. Ver: Gobierno Nacional. Op.cit. Pág. 59-60.

<sup>989</sup> Dentro de los objetivos del acuerdo 021 de 2015 se encuentran: *“otorgar tierras y/o proyectos productivos y gestionar la priorización para el acceso a programas de subsidio de vivienda y/o de formalización de la propiedad rural, cuando sea el caso, a quienes se encuentren ocupando un predio objeto de restitución de tierras que hayan sido reconocidos como segundos ocupantes en las providencias proferidas por jueces y magistrados, con el fin de facilitar la restitución de tierras de manera oportuna, efectiva, sostenible y duradera en contextos sociales que promuevan la reconciliación social y la paz (art. 1).”*

<sup>990</sup> Gobierno Nacional. Op.cit. Pág. 65 y 63.

<sup>991</sup> De acuerdo con la información aportada en respuesta al auto 394 de 2015, se pudo verificar que, en al menos 15 casos, el INCODER se habría negado a atender a segundos ocupantes en el departamento de Sucre, esgrimiendo que tenían vínculos jurídicos con otros predios distintos al predio objeto de restitución y que, en ese orden de ideas, no eran sujetos de reforma agraria a los cuales fuese posible aplicar SIDRA. Esta situación, por tanto, motivó a la URT a buscar atender a la población de segundos ocupantes de manera directa y por vía de su Fondo de Restitución de Tierras, es decir a través, de su acuerdo 021 de 2015. Ver: Gobierno Nacional. Op.cit. Pág. 61-62.

El desplazamiento forzado no sólo ha implicado una transformación del entorno rural sino también del urbano. El desplazamiento ha generado un fenómeno de reconfiguración territorial que “tiene lugar a través de la ampliación y revalorización de los espacios de la ciudad o del desplazamiento de habitantes de espacios a los cuales el capital reasigna nuevas funciones (“renovaciones urbanas”).”<sup>992</sup> Conforme fue establecido en el auto 202 de 2015, el 74% de la población desplazada busca superar esta condición en las ciudades y, a tales efectos, la política de vivienda urbana, así como la formalización de asentamientos precarios resultan de vital importancia, con el objetivo de cerrar el ciclo del desplazamiento.

La política de vivienda urbana, como fue anteriormente expuesto, ha hecho tránsito en tres esquemas diferentes de adjudicación de vivienda, generando importantes impactos en los procesos de *reubicación urbana* de la población desplazada. En los dos primeros esquemas, y cuyo objetivo era proveer a la población desplazada de subsidios dinerarios para la adquisición de vivienda (cerca de 110.000 subsidios asignados y 77.000 subsidios aplicados),<sup>993</sup> no sólo no se hicieron efectivos muchos de los subsidios, toda vez que estos en la materialidad no permitieron la adquisición de viviendas dignas a la población desplazada;<sup>994</sup> sino que tampoco hubo previsión alguna para hacer seguimiento a las condiciones de dignidad y seguridad en las que se reubicarían las personas que lograron materializarlos. De tal modo que el impacto de estos dos primeros esquemas sobre las reubicaciones urbanas, no sólo fue el de haber frustrado la intención de muchas familias desplazadas de reubicarse en contextos urbanos, sino también marginar aspectos que deben acompañar a las políticas y programas de vivienda (seguridad jurídica, calidad de los materiales, ubicación, acceso a servicios públicos), teniendo en cuenta que son la puerta de acceso a soluciones duraderas frente al desplazamiento forzado.

No obstante, el tercer y actual esquema, el *Programa de Vivienda Gratuita* (PVG), ha representado un avance sustancial en relación con los anteriores, en materia de reubicaciones, en la medida en que: (a) se puede verificar la existencia de una ruta e instancia específica para desarrollar y hacer seguimiento a las reubicaciones urbanas a partir de la adjudicación de las viviendas;<sup>995</sup> (b) se ha creado un programa específico para la integración comunitaria de la población reubicada en contextos urbanos, a saber, el Programa Comunidades;<sup>996</sup> (c) algunos de estos proyectos de vivienda y sus beneficiarios se encuentran comprendidos dentro de planes de retornos y reubicaciones

---

<sup>992</sup> CNMH. Op.cit. Pág. 224.

<sup>993</sup> Gobierno Nacional. Informe del Gobierno Nacional al Auto 202. Julio de 2015. Pág. 130.

<sup>994</sup> DP. Atención al Desplazamiento a 3 años de Implementación de la Ley 1448 de 2011. Bogotá. D.C., marzo de 2015. Pág. 44-45.

<sup>995</sup> Esta ruta se soporta tanto en la Ley 1537 de 2012 como en el Decreto 2726 de 2014, y así mismo se encuentra descrita de manera específica dentro del nuevo Protocolo de Retornos y Reubicaciones (Resolución 329 de 2014). En esta ruta no es sólo la UARIV quien coordina la preselección de posibles beneficiarios y el acceso a la oferta institucional, el DPS también ejerce estas funciones en el marco de la coordinación de la Mesa Nacional y Territorial de Acompañamiento Social al Programa de Vivienda. Ver: Gobierno Nacional. Informe del Gobierno Nacional al Auto 202. Julio de 2015. Pág. 124-125.

<sup>996</sup> Este programa se encuentra regulado por el Convenio Interadministrativo 1128 de 2014, suscrito por la UARIV, el Ministerio de Cultura y la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema (ANSPE). A lo largo de 2014, este programa ha desarrollado trabajos en 36 proyectos de vivienda y, para cerrar 2015, se plantea desarrollar trabajos en otros 55 proyectos. Ver: Gobierno Nacional. Op.cit. Pág. 125-126.

municipales;<sup>997</sup> y (d) se han desarrollado instancias para monitorear y asumir medidas respecto de las condiciones de seguridad de los lugares en los que se encuentran ubicados estos proyectos de vivienda.<sup>998</sup> De tal forma que las adjudicaciones de vivienda bajo este esquema comprenden las dimensiones y complejidades de las reubicaciones urbanas.

Sin embargo, como ya fue expuesto, para el nuevo esquema se registran importantes retos en términos de su capacidad para corregir y llenar los vacíos dejados por los anteriores y, en ese orden de ideas, ampliar su cobertura bajo los principios de seguridad y dignidad a quienes no pudieron hacer efectivos los subsidios de vivienda dinerarios; así como en términos de subsanar las falencias puntuales que ya se han registrado en torno a estos dos principios (seguridad y dignidad) en diversos proyectos de vivienda ya concluidos.<sup>999</sup>

Sumado a lo anterior, no hay que pasar por alto que el desplazamiento forzado ha traído consigo importantes transformaciones para las ciudades, especialmente, en términos de su crecimiento acelerado y de las consecuencias que este crecimiento apareja, es decir: “mayores dificultades a los gobiernos locales para dotar a la población desplazada de un suministro de agua y alcantarillado en condiciones de calidad, una protección efectiva contra las inundaciones, proveyéndoles de tierras seguras para construir casas o de un sistema de salud público equitativo, accesible e integral. A su vez, la aparición de asentamientos informales o “barrios de invasión” generalmente se realiza en zonas de tierras bajas y vertederos, o en viviendas deficientes, abarrotadas e insalubres. La aparición de mercados ilegales de tierras, dificultades en la movilidad, expansión periférica y segregación residencial, son otras de las consecuencias que trae este tipo de urbanización.”<sup>1000</sup>

Aun cuando este contexto es abiertamente conocido, sigue siendo un vacío protuberante en la política la falta de identificación de los asentamientos precarios o mixtos en los que se encuentra la población desplazada y la falta de iniciativas para formalizarlos o incluirlos dentro de la planeación urbana, con el objetivo de garantizar a la población desplazada el restablecimiento de sus derechos y la integración local y comunitaria en esta clase de asentamientos,

---

<sup>997</sup> De acuerdo con la respuesta al auto 202, 20.829 familias desplazadas, beneficiarias de 38 proyectos de vivienda, se encontrarían en las fases de reubicación y de seguimiento de la ruta de retornos y reubicaciones y, en ese orden de ideas, se encontrarían cubiertas dentro de 25 planes de reubicaciones adoptados. Ver: Gobierno Nacional. Op.cit. Pág.128.

<sup>998</sup> La Mesa Nacional y Territorial de Acompañamiento Social al Programa de Vivienda ha concertado acciones de diagnóstico, semaforización e intervención policial preventiva y de protección en ciertas urbanizaciones o proyectos de vivienda. Dentro de los proyectos semaforizados se encuentran: Nueva Esperanza (Soledad, Atlántico), Lorenzo Morales (Valledupar, Cesar), San Fernando del Rodeo, Ciudadela Los Estoraques (Cúcuta, Norte de Santander), Altos de Sabana (Sincelejo, Sucre), El Retorno (Andalucía, Valle), UniNorte Etapa1 (Bugalagrande, Valle), Casas del Llano Verde (Cali, Valle), CB BA Verde (Guacarí, Valle), Rodeo Sector 2 (Jamundí, Valle), Molinos de Confandi y El Edén (Palmita, Valle). Ver: Gobierno Nacional. Op.cit. Pág. 135-137.

<sup>999</sup> Ver casos citados supra. Así mismo, ver los casos registrados en los municipios de Sonsón, San Luis y Granada (región del Oriente Antioqueño), en los que se adjudicó a población con intención de retorno a lo rural, viviendas en el casco urbano, generando procesos de desruralización en su proceso de restablecimiento de derechos (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. 22, 33, 34, 56 y 67).

<sup>1000</sup> CNMH. Op.cit. Pág. 231.

siempre y cuando estos no se encuentren en zonas de riesgo no mitigable.<sup>1001</sup> Conforme a las respuestas aportadas por el Gobierno Nacional al auto 202 de 2015, hasta el momento no se han adoptado medidas para identificar cuánta población desplazada se encuentra en esta clase de asentamientos<sup>1002</sup> y la política se ha limitado a impedir los desalojos hasta no encontrar un nuevo lugar de reubicación, sin encontrar muchas veces soluciones eficaces en este sentido.<sup>1003</sup> Entre tanto, terceros, muchas veces actores ilegales, regulan la tenencia y uso del suelo, así como el acceso, *per se* precario, de la población desplazada a servicios públicos básicos.<sup>1004</sup> En términos de la CIDH, que en su reciente informe anual retomó las preocupaciones de las organizaciones defensoras de los derechos de la población desplazada: “en las comunidades emergentes se producirían conflictos sociales ante la ausencia de garantías estatales en los procesos de reasentamiento de la población desplazada.”<sup>1005</sup>

En consecuencia, será preciso profundizar la presencia del Estado en esta clase de asentamientos a través de: (a) la identificación de los mismos; (b) su inclusión en los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), de manera que se reconozca la vulnerabilidad de la población allí asentada y la necesidad de emprender acciones que le sean favorables; (c) el desarrollo de reubicaciones con plenas garantías en casos en los que estos asentamientos se encuentren ubicados en zonas de riesgos no mitigables;<sup>1006</sup> y (d) la garantía de servicios públicos básicos o de mínimos de DESC a la población allí asentada,

---

<sup>1001</sup> Aun cuando se han registrado iniciativas para desarrollar asentamientos destinados a la población desplazada, verbigracia, compra de predios; estos predios han presentado problemas como deslizamientos, así como inasistencia en términos de garantizar acceso a agua potable y controlar el número de población desplazada que ingresa a hacer parte de los asentamientos (i.e. Caso del predio Nuevo Jerusalén, en Bello, Antioquia).

<sup>1002</sup> Gobierno Nacional. Informe del Gobierno Nacional al Auto 202 de 2015. Julio de 2015. Pág. 137-141.

<sup>1003</sup> En la respuesta al auto 202 de 2015, el Gobierno Nacional establece como ejemplo el caso del predio y asentamiento de población desplazada: el Tamarindo, ubicado en el área metropolitana de Barranquilla. Sobre este predio se menciona que se han emprendido acciones por parte de la UARIV con el objetivo de evitar el desalojo, hasta tanto no se encuentre un nuevo lugar de reubicación. Sin embargo, a la fecha, no ha sido posible que la alcaldía distrital de Barranquilla llegue a un acuerdo con la población desplazada al respecto. Ver: Gobierno Nacional. Op.cit. Pág. 39. // Ver también: caso del asentamiento La Bendición en Yopal, Casanare.

<sup>1004</sup> i.e. caso de la vereda Granizal y el asentamiento Nuevo Jerusalén en el municipio de Bello, Antioquia; caso de Altos de Florida en el municipio de Soacha, Cundinamarca; caso del asentamiento La Bendición en Yopal, Casanare.

<sup>1005</sup> CIDH. Informe Anual 2015: Capítulo V: Seguimiento de Recomendaciones formuladas por la CIDH en el Informe Verdad, Justicia y Reparación: Cuarto Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en Colombia. 17 de Marzo de 2016. Párr. 185.

<sup>1006</sup> En estos casos, las plenas garantías deberán interpretarse a la luz de la *Observación General N° 7 sobre los desalojos forzosos*, proferida por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, durante su 16° periodo de sesiones, en 1997; así como a la luz de los “Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento causado por el desarrollo: Informe del relator especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado”, proferidos por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, el 5 de Febrero de 2007.

Por su parte, es de notar que en el caso las viviendas palafíticas ubicadas en zona de bajamar en Buenaventura, por ejemplo, se ha establecido que si bien existían riesgos para la población allí asentada, dadas las condiciones físicas del territorio; los desalojos y reubicaciones realizados no tuvieron en cuenta las garantías mínimas establecidas tanto en el Convenio 169, los principios Deng, como en los principios en materia desalojos y desplazamiento por motivos de desarrollo y, por el contrario, habrían obedecido al interés de desarrollar megaproyectos económicos en la zona de bajamar (i.e. portuarios y turísticos) y de desarrollar proyectos de vivienda que no se compadecen con las características de adecuación cultural para las comunidades afrodescendientes (Ver: CCJ. Informe sobre la situación de Derechos Humanos y desplazamiento forzado de la población afrocolombiana que ocupa el territorio de Bajamar de Buenaventura (Valle del Cauca). Bogotá. Septiembre de 2009).

especialmente, de la seguridad jurídica sobre los predios y bienes que han venido siendo objeto de posesión y ocupación (*ver supra.*).<sup>1007</sup>

Sin embargo, la Sala debe aclarar que existen casos en los que la opción de la reubicación debe matizarse, bien sea porque el asentamiento, en efecto, se encuentra ubicado en zonas de riesgo mitigable, caso en el cual lo procedente será desarrollar planes de mitigación del riesgo; o bien porque la reubicación, sencillamente, resulta inviable, dada la gran cantidad de población que habita los asentamientos y las pocas capacidades institucionales que hay para reubicarla en su conjunto (i.e. en las zonas de Bajamar).<sup>1008</sup> En estos casos, será necesario que las autoridades competentes, tanto del nivel local como nacional, estudien y desarrollen medidas alternativas, concertando con la población desplazada residente en esta clase de asentamientos, y garantizando el consentimiento previo, libre e informado cuando de comunidades étnicas se trate, a fin de encontrar una solución de vivienda duradera que les sea favorable.<sup>1009</sup>

Evaluación de la superación del ECI y del nivel de cumplimiento a la orden de realizar ajustes importantes al componente de retornos y reubicaciones. Persistencia de la intervención del juez constitucional y medidas a adoptar

Esta Corporación ha ordenado ajustar el componente de retornos y reubicaciones en diferentes oportunidades, mediante los autos 008 de 2009, 383 de 2010 y 219 de 2011. Estos ajustes han estado orientados a que los procesos de retornos y reubicaciones cuenten con: (i) recursos suficientes para su implementación; (ii) instrumentos y programas para su acompañamiento y atención; (iii) mecanismos de coordinación interinstitucional para fortalecer la capacidad de respuesta de las entidades territoriales frente a esta clase de procesos; (iv) herramientas para la integración comunitaria y la no discriminación de la población retornada y reubicada; y (v) estrategias de prevención y protección que permitan responder a los riesgos y garantizar el principio de seguridad en estos procesos.

La respuesta del Gobierno Nacional, en tal sentido, ha sido diseñar e implementar diversos instrumentos, programas, herramientas y planes para el acompañamiento y la atención de un número delimitado de hogares retornados

---

<sup>1007</sup> Esta falta de garantía de seguridad jurídica, por ejemplo, se refleja en el IGED sobre seguridad jurídica en torno a la vivienda, que se encuentra insatisfecho en un 61%. Ver: 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., diciembre. 2014. Pág. 266.

<sup>1008</sup> Por ejemplo, en las zonas de Bajamar se ha identificado el sector Cristo Rey de Tumaco que agrupa cerca de 22 barrios. Por su parte, también se han identificado asentamientos que, pese a no estar ubicados en esta clase de zonas de Bajamar, también requerirían que la opción de reubicación completa se mate, habida cuenta de que en estos habitan aproximadamente 1.000 familias (i.e. asentamiento Nueva Jerusalén, Bello, Antioquia).

<sup>1009</sup> “De todas maneras, la Corte ha identificado unas hipótesis concretas frente a las cuales, siguiendo tal regla general, el consentimiento debe necesariamente obtenerse. El almacenamiento y eliminación de materiales peligrosos en las tierras de los pueblos indígenas y tribales, la ejecución de proyectos que afecten sus tierras o territorios y otros recursos -particularmente frente a la utilización de recursos minerales, hídricos o de otro tipo- y **el traslado o reubicación de las comunidades fuera de las tierras que ocupan** son algunas de las medidas que a la luz de la jurisprudencia constitucional requieren el consentimiento de las comunidades afectadas, dado de forma libre, previa e informada.” (énfasis agregado). Sentencia T-550 de 2015 (M.P. Myriam Ávila Roldán).



y reubicados.<sup>1010</sup> Entre otros, el Gobierno destaca los siguientes mecanismos: (i) el Protocolo de Retornos y Reubicaciones, (ii) los Planes de Retornos y Reubicaciones, (iii) los Esquemas Especiales de Acompañamiento, (iv) la gestión para el direccionamiento de la oferta sectorial a la atención de los procesos de retornos y reubicaciones, (v) la proyección de una herramienta para la integración comunitaria de la población retornada y reubicada, y (vi) las Directivas Permanentes para la expedición de apreciaciones de seguridad en el marco de procesos de retornos y reubicaciones (ver en detalle supra.).<sup>1011</sup> De tal forma que el Gobierno solicita a la Sala Especial que declare la existencia de avances en la superación de las falencias que dieron origen a la declaración del ECI en este componente, de un lado, y, del otro, que el ECI se superará “cuando una medición comparable evidencie los avances en la garantía de este derecho y que un alto porcentaje de personas en situación de desplazamiento goza de este derecho.”<sup>1012</sup>

### *Evaluación de la superación del ECI en materia de retornos y reubicaciones*

Esta Sala suscribe la solicitud presentada por el Gobierno Nacional. En efecto, la superación del ECI en el componente debe ser ostensible a la luz de una medición comparable que evidencie avances en la garantía tanto de acompañamiento como de atención a los procesos de retornos y reubicaciones. De acuerdo con el umbral fijado en la **Parte General** para el componente de retornos y reubicaciones (ver supra.), y con las cifras aportadas por el propio Gobierno Nacional y la Contraloría General de la República en materia de acompañamiento institucional a este tipo de procesos, esta Sala verifica la existencia de una importante brecha para superar el ECI en el componente.

Mientras el umbral indica que la gestión gubernamental debe orientarse a brindar acompañamiento institucional al 70% de la población desplazada que haya elevado solicitudes de retorno y reubicación en el año inmediatamente anterior, los resultados continúan siendo limitados (ver supra.). Sólo entre el 6,6% y 8,9% de las solicitudes de acompañamiento a procesos de retornos y reubicaciones, son tramitadas y logran materializar el correspondiente proceso de retorno o reubicación gracias al apoyo institucional.<sup>1013</sup>

Sumado a lo anterior, mientras el umbral exige que el acompañamiento a los procesos de retornos y reubicaciones sea cualificado y que, en ese orden de ideas, la suscripción de planes de retornos y reubicaciones posibilite el acceso efectivo a la oferta sectorial requerida para la estabilización socio-económica de la población retornada y reubicada, la Sala encuentra que estos planes son insuficientes para garantizar tal acceso. Por ejemplo, de los hogares retornados

---

<sup>1010</sup> Conforme a las metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo (2014-2018), el Gobierno Nacional pretende el acompañamiento de 230.000 hogares en proceso de retorno y reubicación, bajo el principio de seguridad. De la misma manera el Gobierno pretende la provisión de Esquemas Especiales de Acompañamiento a 50.000 hogares retornados y reubicados para cuando culmine el cuatrienio. Ver: Gobierno Nacional. Informe del Gobierno Nacional al Auto 298 de 2015. Agosto de 2015. Pág. 48.

<sup>1011</sup> Gobierno Nacional. Op.cit. Pág. 47-50.

<sup>1012</sup> Gobierno Nacional. Op.cit. Pág. 51.

<sup>1013</sup> 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 Restitución de Tierras en Colombia. Bogotá. Enero de 2015. Pág. 194. // Gobierno Nacional. Op.cit. Pág. 51.

y reubicados cubiertos por la suscripción de estos planes, tan sólo el 10% ha logrado acceder a la oferta sectorial en materia tierras, el 40% a la oferta de vivienda y el 21% a la de generación de ingresos, conforme a información basada en registros administrativos (ver supra. y ANEXO).

En consecuencia, la Sala concluye que no se ha superado el umbral requerido para superar el ECI en materia del componente de retornos y reubicaciones.

*Evaluación del nivel de cumplimiento a la orden de realizar ajustes importantes al componente de retornos y reubicaciones*

El Gobierno Nacional ha solicitado a la Sala Especial, por su parte, que declare la existencia de avances en la superación de las falencias que dieron origen a la declaración del ECI en este componente.

Esta Sala Especial considera, en virtud de los criterios establecidos en la **Parte General**, que el nivel de cumplimiento a la orden general de realizar ajustes importantes al componente de retornos y reubicaciones, es **bajo**; toda vez que los diversos mecanismos adoptados, hasta el momento, para el acompañamiento y la atención de los procesos de retornos y reubicaciones, cuentan con múltiples fallas en su diseño e implementación y, en ese orden de ideas, siguen siendo *deficientes*. Esto se refleja en los resultados *parciales y limitados* que cada uno de estos mecanismos ha tenido al momento de garantizar mínimos de voluntariedad, seguridad, dignidad y sostenibilidad a los procesos de retornos y reubicaciones.

Particularmente, la política y el presupuesto, en su conjunto, se han destinado a un número reducido de hogares retornados y reubicados, sin que, ciertamente, se considere el número total de los procesos de retornos y reubicaciones existentes en el país –acompañados y no acompañados-. El Protocolo y los Planes de Retornos y Reubicaciones, los esquemas especiales de acompañamiento, así como la oferta sectorial, de otra parte, muestran parciales y limitadas ejecuciones respecto de la garantía de la estabilización socio-económica o del principio de dignidad de la población retornada y reubicada. Los resultados de la ejecución de la oferta sectorial, especialmente respecto de los componentes de vivienda, tierras y generación de ingresos, así lo evidencian, dado que la ejecución ha sido baja y asincrónica. Por su parte, las Directivas Permanentes en materia de seguridad son insuficientes al momento de abordar la complejidad de los riesgos que enfrentan los procesos de retornos y reubicaciones.

En consecuencia, hasta tanto no se cambie el enfoque formal con que se adoptaron los mecanismos anteriormente mencionados, así como no se enfrenten otros problemas relacionados con (i) las adversas condiciones locales tanto en el plano institucional como social, (ii) la “reconfiguración territorial” causada por el desplazamiento y el conflicto armado, (iii) la inseguridad jurídica sobre la tenencia de la tierra y (iv) la invisibilización de los procesos de reubicaciones urbanos y rurales; los procesos de retornos y reubicaciones en Colombia continuarán siendo frágiles, corriendo el riesgo de frustrarse y de

desencadenar en nuevos desplazamientos; del mismo modo, que *no será posible que la política actual arroje resultados distintos*, razón por la cual esta Corporación mantendrá su competencia sobre el componente de retornos y reubicaciones.

### *Persistencia de la intervención del juez constitucional y medidas a adoptar*

Esta Sala Especial mantendrá el seguimiento en este componente considerando el **bajo** nivel de cumplimiento a lo ordenado en los autos 008 de 2009, 383 de 2010 y 219 de 2011. En los términos descritos en la **Parte General**: “si el nivel de cumplimiento es **bajo**, el juez de tutela, por supuesto, mantendrá su competencia, pues la violación y la amenaza al derecho no han cesado (...) Su competencia y las órdenes, deberán mantenerse y complementarse en la medida que se requiera.”<sup>1014</sup>

En este caso concreto, sin embargo, no todas las fallas mencionadas con anterioridad deben ser objeto de seguimiento por parte del Juez Constitucional. En primer término, porque muchas de estas fallas se encuentran relacionadas con otros componentes que, si bien guardan una relación de interdependencia con el de retornos y reubicaciones, serán objeto de medidas u órdenes particulares por parte de esta Corporación, en sus contenidos y alcances concretos, en cada uno de sus respectivos apartes. Lo que no obsta, en todo caso, para que estas medidas u órdenes impacten también de manera positiva al componente de retornos y reubicaciones, precisamente, teniendo en cuenta esta relación de interdependencia.<sup>1015</sup>

En segundo término, debido a que no todas las fallas *constituyen bloqueos institucionales o prácticas inconstitucionales per se* y, más bien, algunas obedecen a fallas puntuales de instrumentos, herramientas y programas de política pública, los cuales, vistos *prima facie* e individualmente, no resultan inconstitucionales.<sup>1016</sup> Por lo tanto, su seguimiento puntual seguirá estando en cabeza de los Organismos de Control para que adopten las medidas a que haya lugar, en caso de no encontrarse una mejoría sustancial o correctivos

---

<sup>1014</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-388 del 2013 (M.P. María Victoria Calle).

<sup>1015</sup> Por ejemplo, las medidas u órdenes particulares adoptadas respecto de los componentes de coordinación nación-territorio, presupuesto, tierras, vivienda, generación de ingresos, y prevención y protección, sin lugar a dudas, ayudarán a solventar, entre otras, las siguientes fallas de los procesos de retornos y reubicaciones: (i) el déficit en el restablecimiento de derechos de la población retornada y reubicada, dadas las adversas o precarias condiciones institucionales a nivel territorial o local para garantizar derechos; (ii) la falta de destinación de presupuesto al componente, atendiendo a las necesidades de la población retornada y reubicada, y a las obligaciones adquiridas con la misma; (iii) la falta de seguridad jurídica sobre la tenencia de la tierra que imposibilita la atención definitiva de los procesos de retornos y reubicaciones; (iv) los problemas registrados en los dos primeros esquemas de la política de vivienda, que impidieron que gran cantidad de familias accedieran a procesos de reubicación urbana, así como los problemas registrados en el tercer esquema, que impiden el goce de condiciones de seguridad y dignidad en algunos proyectos de vivienda gratuita; (v) las limitaciones de los mecanismos de acompañamiento y atención a los procesos de retornos y reubicaciones para garantizar la efectiva estabilización socio-económica, en términos de acceso y goce de los derechos a la tierra, vivienda y generación de ingresos; y (vi) los vacíos y problemas que se han registrado dentro de la estrategia de prevención y protección frente a los riesgos para las comunidades retornadas y reubicadas.

<sup>1016</sup> Dentro de estos instrumentos, herramientas y programas se encuentran (i) el Protocolo de Retornos y Reubicaciones, (ii) los planes de retornos y reubicaciones, (iii) la herramienta para la valoración de las necesidades de integración comunitaria de la población retornada y reubicada y (iv) los esquemas especiales de acompañamiento -a su vez, dentro de estos se encuentran (v) el Programa FEST, (vi) los esquemas especiales de acompañamiento individuales y (vii) los proyectos dinamizadores-.

contundentes frente a las fallas registradas en estos instrumentos, herramientas y programas, descritas en el presente auto y ampliadas en su **ANEXO** (*ver supra.*).

En consecuencia, las falencias sobre las que esta Corporación deberá mantener su competencia y seguimiento estricto, son aquellas que, primero, no son abordadas por otros componentes de la política pública y que, segundo, resultan, en sentido estricto un *bloqueo institucional* o una *práctica inconstitucional*, de acuerdo con las definiciones expuestas en la **Parte General** de la presente providencia.

En tal sentido, la Sala encuentra un claro *bloqueo institucional* en la falta u omisión reiterada de acompañamiento y atención integral a la población desplazada que ha solicitado apoyo para sus procesos de retorno o reubicación; y en la insuficiente coordinación inter-institucional que se registra para la estabilización socio-económica definitiva y para la superación de la situación de vulnerabilidad producto del desplazamiento. Como resultado de ambos factores, la población desplazada se ve compelida a retornar o reubicarse sin acompañamiento alguno una y otra vez, de un lado, y, del otro, se ve sometida a prolongadas esperas para encontrar parcialmente garantizados sólo algunos o muy pocos de los mínimos a que tiene derecho en el marco de los procesos de retornos y reubicaciones; lo que se refleja en la ausencia de resultados o en los resultados precarios, en términos de GED, sobre la situación actual de la población retornada y reubicada.

Respecto de estas dos fallas es de notar que, pese a los mandatos internacionales, constitucionales y legales de acompañamiento, atención y estabilización socio-económica de la población desplazada que opta por retornar y reubicarse, el Gobierno Nacional aún no ha dispuesto ni la capacidad institucional ni presupuestal suficiente para cumplir con estos mandatos u obligaciones, razón por la cual está incumpliendo con el principio de coherencia señalado en la sentencia T-025 del 2004.

Esta Corporación además encuentra *prácticas inconstitucionales* en los siguientes temas, **(i)** en la ausencia de mecanismos para mitigar la reconfiguración territorial causada por el desplazamiento forzado y que amenaza la sostenibilidad de los procesos de retornos y reubicaciones; **(ii)** en la discriminación a la que han sido sometidas las reubicaciones rurales dentro de la política pública; y **(iii)** en la falta de respuesta frente al problema de los asentamientos precarios de población desplazada en contextos urbanos. En el caso de estas fallas, si bien los mecanismos existentes para el acompañamiento y la atención de los procesos de retornos y reubicaciones *per se* no resultan inconstitucionales, las prácticas de las entidades competentes de implementarlas sí lo son, en la medida en la que obvian – deliberadamente o de manera imprevista- situaciones fácticas que derivan en un déficit injustificado de protección de la población retornada o reubicada, o en una vulneración del derecho fundamental de esta población a un retorno o reubicación voluntario, seguro, digno y sostenible.

(i) En el caso de las transformaciones territoriales generadas por el desplazamiento forzado, las entidades competentes de acompañar y atender los procesos de retornos y reubicaciones no han previsto o visibilizado dentro de sus procedimientos ordinarios esta situación fáctica. Su respuesta, como se vio con anterioridad, es ad-hoc o para el caso concreto. Con ello, las personas y comunidades retornadas en estos contextos de reconfiguraciones territoriales se hallan excluidos de la atención estatal a pesar de contar con un marco constitucional de protección a su favor.

(ii) En el caso de las reubicaciones rurales, el INCODER (en liquidación) ha obviado sus obligaciones en esta clase de procesos, a pesar de tener conocimiento sobre su existencia y sobre las necesidades de las personas que de ellos dependen, aduciendo que sus competencias legales no lo facultan para desarrollarlos, aun cuando en la materialidad los procesos de adjudicación, asignación o dotación de tierras a la población desplazada –promovidos por el INCODER-, conllevan a procesos de reubicación rural, que deben ser igualmente protegidos por la ley y las prácticas institucionales, de conformidad con los mandatos constitucionales. Nuevamente, la población desplazada que hace parte de estos procesos administrativos enfrenta un “déficit de protección” y, en consecuencia, se encuentra excluida de la atención estatal a la que tiene derecho con ocasión de su desarraigo, a pesar de contar con un marco legal y constitucional de protección vigente a su favor.

(iii) En el caso de los asentamientos precarios de la población desplazada, las entidades competentes del acompañamiento y la atención de los procesos de retornos y reubicaciones no han contemplado la regularización de estos asentamientos, en aquellos casos en los que fáctica y jurídicamente sea viable, como forma de proteger a la población desplazada que demanda del acceso a una solución duradera frente a la vulnerabilidad propia del desplazamiento forzado.

Así las cosas, la Sala considera que frente a estas fallas que constituyen *bloqueos institucionales* y *prácticas inconstitucionales*, resulta pertinente, entre otras medidas a adoptar, que la UARIV cuantifique, ubique (georreferencie) y caracterice a la población desplazada que ha retornado o se ha reubicado sin acompañamiento, tras haber solicitado de manera infructuosa apoyo para su proceso de retorno o reubicación, así como a la población que ha sostenido procesos de retorno o reubicación de largo plazo sin acompañamiento. Lo anterior, con la finalidad de que la UARIV, posteriormente, implemente sus herramientas de acompañamiento y atención integral dentro de estas poblaciones o procesos. Este ejercicio de cuantificación, ubicación y caracterización no tiene que tener en cuenta a las personas o poblaciones que han retornado y se han reubicado en el marco de crisis recurrentes (*ver supra.*), toda vez que en esta clase de crisis, las necesidades de la población retornada y reubicada deben ser atendidas, en principio, a través de los componentes de prevención, protección, asistencia y ayuda humanitaria, hasta tanto se supere la crisis. Asimismo, para efectos de desarrollar este ejercicio, la UARIV no sólo deberá comprender la identificación del proceso de retorno o reubicación, sino también el estado del proceso en términos del principio de dignidad o del nivel

de estabilización socio-económica. Adicionalmente, la Sala estima pertinente que los Organismos de Control acompañen este ejercicio, con el fin de sugerir metodologías de caracterización y complementar la información que no sea registrada por la UARIV.

Sumado a lo anterior, la Sala considera necesario reiterar las órdenes décimo tercera y décimo sexta impartidas en el auto 202 de 2015, relativas a desarrollar un ejercicio de diagnóstico y valoración de la actual política pública de retornos y reubicaciones a partir de un estudio comparado de casos representativos. Esta vez, este ejercicio no sólo tendrá la pretensión de contar con un análisis del estado actual del componente de retornos y reubicaciones bajo una perspectiva de GED aplicada a casos concretos, sino que también tendrá la pretensión de contar, por un lado, con un análisis de las principales barreras de coordinación existentes para la estabilización socio-económica en el marco de esta clase de procesos y, por otro, con una propuesta de estrategias para superar estas barreras. Adicionalmente, en esta oportunidad, este ejercicio contará con plazos ampliados de tres (3) y ocho (8) meses para que la UARIV cumpla, respectivamente, con las órdenes décimo tercera y décimo sexta del auto 202 de 2015, teniendo en cuenta la prórroga solicitada por el Gobierno Nacional para el cumplimiento de estas órdenes, mediante la respuesta al auto 202 de 2015.<sup>1017</sup> Aunado a lo anterior, la Sala estima pertinente reiterar la solicitud extendida a los Organismos de Control para la participación en este ejercicio -solicitud décimo cuarta del auto 202 de 2015-, así como la invitación realizada en el mismo sentido al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), al Consejo Noruego para Refugiados (CNR) y a la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (CSPPDF) - invitación décimo quinta del auto 202 de 2015-. En esta oportunidad se contará con un término de tres (3) meses para dar respuesta a esta solicitud e invitación, respectivamente, de conformidad con la prórroga solicitada por el Gobierno Nacional en la respuesta al auto 202 de 2015.

La Sala, por su parte, estima necesario que se garantice la participación directa a las comunidades retornadas y reubicadas que se vean afectadas por proyectos económicos de gran escala, como forma de mitigar los impactos negativos de estos proyectos. Esta participación, no sólo deberá ejercerse en el marco de procesos específicos, cuando los proyectos afecten de manera directa el medio ambiente y el territorio donde habitan y ejercen sus actividades tradicionales, su sostenibilidad social y cultural o su espacio vital, sino que también debe ser permanente en el marco del Sistema Nacional de Planeación a nivel local, es decir en los Consejos Territoriales de Planeación, con el objetivo de incidir en los proyectos de desarrollo que tengan lugar en sus territorios o municipios y, a su vez, de proponer y promover proyectos de desarrollo propio. Esta participación, a su vez, deberá gozar de *condiciones, garantías e incidencia*, de conformidad los mínimos establecidos por esta Corporación para la materialización de este derecho de la población desplazada; así como deberá partir de las lecciones aprendidas en la materia en el marco de la política pública, en aras de no replicar las falencias registradas (*ver componente de*

---

<sup>1017</sup> Gobierno Nacional. Informe del Gobierno Nacional al Auto 202 de 2015. Julio de 2015. Pág. 144-145.

*participación*.). En consecuencia, será necesario que el DNP, la UARIV, la URT y el INCODER (en liquidación), diseñen un mecanismo institucional que permita la participación de las comunidades retornadas y reubicadas en los Consejos Territoriales de Planeación. En este diseño también deberán participar la nueva Agencia de Desarrollo Rural (ADR) y la nueva Agencia de Renovación del Territorio (ART), teniendo en cuenta las funciones y competencias establecidas en los Decretos 2364, 2365 y 2366 del 7 de Diciembre de 2015, como entidades que además de asumir las obligaciones que se encontraban bajo la titularidad del INCODER (en liquidación), son competentes para promover y adelantar procesos participativos, orientados al desarrollo rural, tanto en zonas focalizadas como no focalizadas, en las que se requiera el restablecimiento de derechos de la población desplazada, retornada o reubicada. Del mismo modo, los Organismos de Control deberán participar en este diseño, con el objetivo de acompañar y fortalecer a las comunidades retornadas y reubicadas en sus procesos de participación.

Ahora bien, la Sala considera necesario que el INCODER (en liquidación) y la UARIV, en el marco del Convenio Interadministrativo 1339 de 2014 suscrito entre ambas entidades, desarrollen un plan específico, con plazos definidos, para: (a) identificar la oferta institucional en materia de reubicaciones rurales; (b) identificar (cuantificar y georreferenciar) los procesos de reubicaciones rurales que se han generado a través de procesos de adjudicación, asignación o dotación de tierras a población desplazada, con anterioridad a la aplicación de los SIT y SIDRA; (c) subsanar las fallas referidas en el auto 202 y 394 de 2015, que se hayan registrado en los procesos de reubicaciones identificados; y (d) articularse con el SNARIV en estos casos, a fin de lograr el restablecimiento de derechos de la población reubicada. En la elaboración de este plan también deberán participar la nueva Agencia Nacional de Tierras (ANT) y la nueva Agencia de Renovación Territorial (ART), de conformidad con las funciones y competencias fijadas en los Decretos 2363, 2365 y 2366 del 7 de Diciembre de 2015, en materia de la garantía del acceso a tierras y de la promoción de la consolidación económica, social e institucional, tanto en zonas focalizadas como no focalizadas, en las que se requiera el restablecimiento de derechos de la población afectada por el conflicto, entre esta, la población desplazada que opta por la reubicación rural.

Finalmente, la Sala estima pertinente que el Ministerio del Interior, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, y la UARIV se coordinen para (a) establecer y unificar los criterios que han empleado para identificar los asentamientos precarios en los que se encuentra la población desplazada; (b) determinar y enunciar los asentamientos de esta clase que se han identificado hasta el momento; (c) establecer si la legalización o formalización de estos asentamientos, la construcción en sitio propio o la mejora de vivienda, han sido contempladas como alternativas viables para, de un lado, satisfacer los indicadores en materia de acceso a una solución habitacional bajo condiciones de seguridad jurídica (*ver supra*.) y, de otro, para garantizar soluciones duraderas a la población desplazada que habita estos asentamientos bajo condiciones de dignidad y seguridad; (d) señalar las barreras fácticas y jurídicas que se registran para la legalización, normalización e inclusión de esta clase de

asentamientos dentro del desarrollo urbano; y (e) determinar qué orientaciones se han brindado a las entidades territoriales al respecto.

Del mismo modo, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, y la UARIV deberán dar cuenta de las acciones que se han emprendido en los casos en los que estos asentamientos se encuentran en zonas de riesgo; de los criterios que han sido empleados para valorar estos riesgos como mitigables o no mitigables; de las alternativas que resultan viables frente a la reubicación en casos en los que los riesgos son mitigables o las entidades territoriales no cuentan con capacidades suficientes para desarrollar reubicaciones de grandes grupos poblacionales; y de las orientaciones que se han dado a las entidades territoriales en ese sentido.

### 2.3.4. Participación

A lo largo del proceso de seguimiento, la Corte Constitucional ha insistido en la necesidad de contar con “un mecanismo de participación amplio, democrático, integral, efectivo y adecuado” a favor de la población desplazada por la violencia, en la política pública desplegada para su atención, protección y reparación. En el auto 219 de 2011 esta Sala encontró que persistían falencias relacionadas con **(i)** los *escenarios* adecuados para la participación de la población desplazada;<sup>1018</sup> **(ii)** las *condiciones* apropiadas para un verdadero ejercicio deliberativo;<sup>1019</sup> **(iii)** las *garantías* que aseguren la continuidad de este proceso y lo robustezcan de manera progresiva;<sup>1020</sup> y **(iv)** la necesidad de lograr una mayor *incidencia*, es decir, que la participación de la población desplazada impactara en la satisfacción de los derechos constitucionales tutelados.<sup>1021</sup>

Una vez revisada toda la información allegada a esta Corporación en el marco de la respuesta a los autos 219 de 2011, 11 de marzo, 256, 362 de 2014, y 096 y 203 de 2015, esta Sala Especial observa que las falencias frente al contenido de este derecho ya no giran en torno a la creación de los *escenarios* y *condiciones* apropiadas para la participación en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de la política pública, sino, principalmente, en las *garantías* y niveles de *incidencia* frente a los ejercicios adelantados, en especial, en el orden territorial.

#### **(i) Escenarios adecuados para la participación de la población desplazada**

<sup>1018</sup> La ausencia de *escenarios* adecuados se materializaba en la falta de: (i) un sistema de participación a nivel nacional y territorial; (ii) de un mecanismo de coordinación entre la Nación, los entes territoriales y la población desplazada; y (iii) el funcionamiento de mesas u escenarios temáticos y diferenciales.

<sup>1019</sup> Respecto de las *condiciones* se consideraron las acciones frente a: (i) el reconocimiento institucional a la participación en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación a la política; (ii) el desconocimiento del principio de confidencialidad en el manejo de la información de la población desplazada; (iii) la entrega oportuna y completa de la información; y (iv) la posibilidad de presentar observaciones, propuestas y sugerencias.

<sup>1020</sup> Frente a las *garantías* se observaron las actividades que buscaban: (i) el apoyo presupuestal, logístico y técnico; (ii) programas de capacitación y fortalecimiento, así como de mecanismos de protección de la vida y seguridad de los líderes y representantes de esta población; y (iii) la implementación del sistema de incentivos positivos y negativos.

<sup>1021</sup> En materia de *incidencia* se identificaron las siguientes falencias: (i) la ausencia de un mecanismo de evaluación del grado de incidencia de las propuestas, sugerencias y opiniones que eran presentadas; (ii) la falta de mecanismos de respuesta ágil y oportuna a las solicitudes entregadas; y (iii) la inexistencia de herramientas de monitoreo y mecanismos de corrección oportunos.



Ciertamente, a partir de la expedición de la Ley 1448 de 2011, el Gobierno Nacional introdujo cambios fundamentales en la materia.<sup>1022</sup> (a) De una parte, esta normatividad institucionaliza múltiples espacios que permiten el ejercicio de este derecho, tal como ocurre con la participación de la población desplazada en el diseño, la implementación, el seguimiento y la evaluación al cumplimiento de dicha Ley (*escenarios de representación de la población víctima*). Así quedó recogido en distintas disposiciones normativas que consagran la participación de las víctimas en las instancias decisorias de la política (i.e. Comité Ejecutivo, Comités de Justicia Transicional)<sup>1023</sup> y, de manera preponderante, en el “Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas del Conflicto Armado”.<sup>1024</sup> Sin desconocer las dificultades que acompañaron la implementación del Protocolo,<sup>1025</sup> este instrumento se erigió para corregir la ausencia de un mecanismo de participación amplio y democrático para las millones de víctimas, en su mayoría población desplazada, quienes a partir de la expedición de este instrumento cuentan con un espacio para su representación, interlocución e incidencia en la formulación y ejecución de las políticas públicas.<sup>1026</sup>

---

<sup>1022</sup> Respecto del derecho a la participación efectiva de la población en situación de desplazamiento forzado es importante resaltar que la respuesta del Estado, posterior a la expedición del auto 219 de 2011, tiene dos momentos diferentes. El primero, que se enmarca en una serie de acciones aisladas y transitorias que no avanzaron de forma significativa en la superación de las falencias identificadas por esta Corte, al contrario, agravaron los problemas de fragmentación, representatividad e incidencia de las organizaciones de población desplazada en los espacios hasta ese momento dispuestos. Y un segundo momento, que contiene el reconocimiento gubernamental a la participación activa de las víctimas del conflicto armado, y la expedición en mayo de 2013, a través de la Resolución 0388, del Protocolo de Participación Efectiva.

<sup>1023</sup> Decreto 4800 del 2011, artículo 263.

<sup>1024</sup> Resolución 0388 del 10 de mayo de 2013 (mod., por las Resoluciones 0588, 0801 y 1448 de 2013 y 0828 de 2014).

<sup>1025</sup> Antes de la expedición del Protocolo, para llevar a cabo la transición de las Mesas de Fortalecimiento a las Organizaciones de Población Desplazada (MFOPD) al nuevo espacio de participación creado con la Ley 1448 de 2011, el Gobierno puso en marcha los Espacios de Interlocución Transitorios de Víctimas de carácter Municipal, Distrital, Departamental y Nacional (EITV), con el objetivo de elegir a los representantes para los distintos escenarios y lograr que las víctimas del conflicto armado pudieran incidir en la elaboración del Protocolo y los Planes de Acción Territorial (PAT). Sin embargo, para los Órganos de Control muchas de las fallas que posteriormente fueron evidenciadas en el desarrollo de los nuevos espacios tuvieron su origen en el mecanismo transitorio dispuesto por el Gobierno. Tal consideración estuvo fundamentada en: (i) la ineficacia, ilegitimidad y exclusión que significó la puesta en marcha de los Espacios Transitorios de Participación de las Víctimas, tanto así que siete departamentos no participaron y varias organizaciones de población desplazada todavía los desconocen. Además, (ii) de la falta de “objetivos estratégicos y actividades dirigidas a impulsar la participación de las víctimas” y (iii) la poca incidencia de las observaciones, sugerencias y aportes de las víctimas en la versión final del Protocolo, documento que tampoco contó con la participación de las víctimas no organizadas. Gobierno Nacional. *Informe a las Comisiones Primeras del Senado y la Cámara*, marzo de 2013, págs. 28-33. Gobierno Nacional. *Informe integrado en respuesta al auto de 11 de marzo*, 8 de septiembre de 2014, pág. 64. Comisión de Seguimiento de los Órganos de Control (CSOC). *Primer informe de seguimiento y monitoreo de los Órganos de Control*, agosto de 2012, págs. 376-384. CSMOC. *Segundo informe de seguimiento y monitoreo a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras*, agosto de 2013, págs. 18, 24-33. Contraloría General de la República (CGR). *Observaciones en torno al Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas*, 14 de julio de 2013, págs. 2-3.

<sup>1026</sup> Unidad para las Víctimas. *Informe auto 217 de 2013*, 16 de octubre de 2013, pág. 9. Para analizar la respuesta gubernamental se puede ver: Gobierno Nacional. Informe del 1 de julio de 2011; informe del 8 de noviembre de 2011; informe a las Comisiones Primeras del Senado y la Cámara de marzo de 2013; informe en respuesta al auto de 11 de marzo, del 22 de abril de 2014; IV informe a las Comisiones Primeras del Senado y la Cámara de marzo de 2014; V informe a las Comisiones Primeras del Senado y la Cámara de agosto de 2014; II informe en respuesta al auto de 11 de marzo, del 8 de agosto de 2014; informe integrado en respuesta al auto de 11 de marzo, del 8 de septiembre de 2014; informe sobre la medición de IGED en respuesta a los autos de 11 de marzo, 256 y 362, de diciembre de 2014; informe anual de agosto de 2015; e informe de respuesta al auto 298 de 2015, de agosto de 2015. Unidad para las Víctimas. *Informe sobre el proceso de participación en el ajuste y desafío de los IGED del 19 de marzo de 2013*; *informe en respuesta al auto 217 de 2013*, del 16 de octubre de 2013; *informe de IGED a la participación del 6 de noviembre de 2013*; *informe de respuesta a los*

(b) De la otra, el Gobierno Nacional realizó esfuerzos normativos e institucionales para expandir este derecho a espacios de participación extrínsecos al Protocolo (*escenarios focalizados de participación de la población víctima*). En estos espacios está previsto que las personas desplazadas puedan intervenir en la toma de las decisiones que se adoptan en el marco de los planes, programas o proyectos específicos que las afectan, dialogar con las autoridades públicas responsables de la planeación y ejecución de las medidas, y monitorear la gestión y los resultados alcanzados que directamente les atañen. Así se estableció para ciertas medidas de prevención, protección, retorno, reubicación y reparación colectiva.<sup>1027</sup>

Con la creación de estos espacios el Gobierno Nacional avanzó significativamente en el carácter universal y expansivo del derecho a la participación,<sup>1028</sup> pues aunque el modelo todavía requiere ajustes, la Ley de Víctimas reconoce la transversalidad de este derecho. A su vez, la creación normativa e institucional de múltiples escenarios participativos, le asegura no sólo a la población desplazada sino a todas las víctimas del conflicto, la existencia de espacios de interlocución y deliberación acerca de las medidas que los van a afectar directamente. Con este reconocimiento institucional de la participación de las víctimas, el Gobierno Nacional está dando pasos importantes para dignificarlas, lograr materializar sus derechos constitucionales adecuada y suficientemente, y así contrarrestar la situación de vulnerabilidad, discriminación y exclusión en la que se encontraban en el 2004 y obligó a esta Corporación a declarar el ECI.

(a) Acerca de *los escenarios de representación de la población víctima*, los Organismos de Control reconocieron el avance que significó la emisión del Protocolo, incluido el esfuerzo realizado con la adopción de la Resolución 0828 de 2014, pues institucionalizó los espacios para el ejercicio de este derecho y garantizó la elección e instalación de numerosas Mesas de Víctimas.<sup>1029</sup> Entre

---

*numerales 6 al 9 del auto 096 de 2015*, del 23 de abril de 2015; e *informe de respuesta a los requerimientos del numeral 10 del auto 096 de 2015*, de mayo de 2015.

<sup>1027</sup> Incluso, el Gobierno precisó algunas estrategias para la participación en el marco de los procesos de restitución de tierras y la labor que adelanta el Centro Nacional de Memoria Histórica. Gobierno Nacional. *VIII informe a las comisiones primeras del Congreso de la República*. 2016, pág. 63.

<sup>1028</sup> En la Sentencia C -150 de 2015 (M.P. Mauricio González Cuervo) al examinar la constitucionalidad del Proyecto de Ley Estatutaria por medio del cual “se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática”, la Corte enfatizó en el carácter universal y expansivo de este derecho en un modelo democrático como el colombiano. En esta oportunidad, se puntualizó que el carácter expansivo resulta plausible frente a medidas de control y diálogo social dispuestas para el seguimiento y evaluación de las políticas públicas, como algunas señaladas en el referido proyecto. De ahí, que este derecho goce de tres momentos: (i) “el derecho a la democracia “como representación”-; (ii) “el derecho a la democracia “como decisión”-; y (iii) “el derecho a la democracia “como control”.

<sup>1029</sup> Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas (CSyM). *Primer informe oficial al Congreso de la República*, agosto de 2014, págs. 30-35. Para puntualizar la respuesta de los Órganos de Control revisar: Comisión de Seguimiento de los Órganos de Control (CSOC). *Primer informe de seguimiento y monitoreo de los órganos de control, de agosto de 2012*; Segundo informe de seguimiento y monitoreo a la Ley de Víctimas y restitución de tierras, de agosto de 2013. Contraloría General de la República. *Evaluación del proceso de indemnización administrativa a las víctimas de la violencia en Colombia – año fiscal 2012*, de marzo de 2013; Observaciones en torno al Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas, del 14 de julio de 2013; Informe de respuesta al auto 203 de 2015, septiembre de 2015. CSyM. *Primer informe oficial al Congreso de la República 2013 – 2014, de agosto de 2014*; *II informe al Congreso de la República, de agosto de 2015*. Defensoría del Pueblo. *Entrega de estudios complementarios – seguimiento a la política pública en el departamento de Nariño, 28 de mayo de 2015*; *Experiencias sobre los procesos de reubicación en el*

las Mesas de los distintos niveles, aquellas del orden nacional y algunas departamentales contaron con un mayor apoyo presupuestal, técnico y logístico que facilitó mejores condiciones de accesibilidad, asequibilidad y adaptabilidad de sus integrantes.

De igual manera, la Federación Nacional de Personeros (FENALPER), el Fondo de Justicia Transicional del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Colombia (FJT-PNUD), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la Misión de Apoyo al Proceso de Paz (MAPP-OEA) y el Foro Nacional por Colombia (FNC), acompañantes permanentes en este proceso, coincidieron en que resultó significativo el reconocimiento institucional, tanto en la Ley de Víctimas como en el Protocolo, del derecho que le asiste a la población víctima del conflicto armado a la participación activa.<sup>1030</sup>

El reconocimiento de estos progresos no es un impedimento para plantear la persistencia de algunas fallas sobre las cuales es necesario adoptar correctivos para seguir avanzando en la materia, tal como alertaron los Organismos de Control y algunas organizaciones de la sociedad civil. Principalmente, hacen referencia al: (a) tratamiento desigual entre los delegados de la Mesa Nacional, quienes contaron con las mayores condiciones de asequibilidad, respecto de las Mesas Departamentales y Municipales, de aquellas víctimas no organizadas y de las residentes en el exterior, estas últimas con grandes rezagos;<sup>1031</sup> (b) la ausencia de mecanismos de comunicación que faciliten la articulación entre los distintos niveles de las Mesas;<sup>1032</sup> y (c) los escasos avances de la participación atendiendo a los enfoques diferenciales.<sup>1033</sup>

Por su parte, las organizaciones de población desplazada (de las que tuvo información la Corte), en especial, algunas mesas de nivel departamental y la nacional, así como organizaciones de población desplazada que no hicieron parte de la elección y conformación de estos nuevos escenarios, manifestaron su inconformidad respecto de las Resoluciones 0388 y 0588 de 2013 y 0828 de 2014. A su parecer, se trata de normas inconsultas que no promueven la participación de las víctimas no organizadas, ni la representación de todas las organizaciones; incluso, afirmaron que no inciden en las necesidades, intereses y derechos de las personas desplazadas. En conclusión, para estas organizaciones el Gobierno y, en especial, la Unidad para las Víctimas continúan incumpliendo las órdenes de los autos 008 de 2009 y 383 de 2010. Aun así, los problemas comunicados fueron los mismos indicados por los otros

---

*departamento de Caldas*, 28 de mayo de 2015; *informe de estabilización socio-económica en el Cesar*, 28 de mayo de 2015. Procuraduría General de la Nación. *Informe de respuesta al auto 203 de 2015*, del 17 de junio de 2015.

<sup>1030</sup> Cf. “Encuentro de Experiencias: Participación Efectiva de las Víctimas y Mesas de Participación. Diálogos para su fortalecimiento”, realizado el 26 de mayo de 2015 en Bogotá.

<sup>1031</sup> CSyM. *Primer informe oficial al Congreso de la República*, agosto de 2014, pág. 33.

<sup>1032</sup> *Ibidem*, págs. 33 – 34.

<sup>1033</sup> CSOC. *Segundo Informe al Congreso de la República*, agosto de 2013, pág. 40. Recientemente, el Gobierno hizo alusión a las Resoluciones 0680 del 3 de agosto de 2015 (*Protocolo de participación efectiva del pueblo Rrom o Gitano víctimas del conflicto armado*), 0812 del 14 de septiembre de 2015 (*Mandato de participación indígena de Chocó*), y la Resolución 0930 de octubre de 2015 (*Protocolo de participación efectiva de las víctimas de la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera, en el marco del conflicto armado*), como los avances significativos en la materia. Gobierno Nacional. *VIII informe a las comisiones primeras del Congreso de la República*. 2016, pág. 47.

actores involucrados, además de la falta de interposición de sanciones por parte de los Órganos de Control ante el incumplimiento de las obligaciones que tienen a cargo las entidades responsables.<sup>1034</sup>

(b) Frente a los *escenarios focalizados de participación de la población víctima*, los Organismos de Control señalaron algunas fallas. Por ejemplo, la Defensoría del Pueblo observó que varias comunidades retornadas y reubicadas no contaron con información suficiente de los programas que fueron implementados a su favor, como ocurrió con el Programa Familias en su Tierra (FEST), lo cual impidió una participación activa dentro de la ruta y una incidencia en el mismo.<sup>1035</sup>

Adicionalmente, este organismo de control planteó que algunos planes de retorno y reubicación no contaron con acompañamiento de todo el SNARIV, lo que redujo las oportunidades de planeación e implementación de programas de fortalecimiento a líderes comunitarios, como en Las Pavas (Sur de Bolívar). Ello a su vez produjo fraccionamientos internos, riesgos para la seguridad y poca participación en esta clase de procesos. En efecto, durante la visita *in situ* realizada por esta Sala a la Región de Montes de María-Bolívar, se mencionaron estas mismas problemáticas en algunos procesos de retorno y reubicación,<sup>1036</sup> donde la población directamente beneficiada no contó con plenas garantías para participar en los Comités Territoriales de Justicia Transicional donde se decidió su ruta de atención.

---

<sup>1034</sup> Esta Sala tuvo información de organizaciones de población desplazada, de las antiguas Mesas Departamentales de Fortalecimiento a las Organizaciones de Población Desplazada (MFOPD) y de las Mesas de Víctimas instaladas dentro del nuevo marco institucional, provenientes de los departamentos de Amazonas, Arauca, Antioquia, Caldas, Caquetá, Casanare, Cundinamarca, Guajira, Guaviare, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander, Risaralda, Santander, San Andrés, Tolima, Vichada, Valle del Cauca y Vaupés. Para más detalle de la información revisar: Delegados de las MFOPD. Informe del 19 de septiembre de 2012; informe del 8 de marzo de 2013; petición del 24 de julio de 2013; informe del 22 de octubre de 2013; petición del 18 de noviembre de 2013 y solicitud del 10 de diciembre de 2014. Delegados de la Mesa Nacional de Víctimas. Pronunciamiento del 16 de enero de 2015; comunicado del 3 de febrero de 2015; solicitud del 16 de febrero de 2015; y petición del 16 de marzo de 2015. Delegados de las Mesas Departamentales de Participación de Víctimas. Petición del 1 de noviembre de 2013 (Cundinamarca); Petición del 6 de mayo de 2014 (Valle del Cauca); Pronunciamiento de enero de 2015 (Santander); Pronunciamiento de enero de 2015 (Tolima); Pronunciamiento del 27 de enero de 2015 (Norte de Santander); Informe de marzo de 2015 (San Andrés, Providencia y Santa Catalina); e informe del 14 de abril de 2015 (Tolima). Delegados de las Mesas Municipales de Participación de las Víctimas. Petición del 7 de octubre de 2013 (Soacha-Cundinamarca); informe del 14 de abril de 2015 (Espinal-Tolima); informe del 14 de abril de 2015 (Quinchía-Risaralda); informe del 14 de abril de 2015 (Ibagué-Tolima); informe del 15 de abril de 2015 (Bucaramanga- Santander); informe del 15 de abril de 2015 (Caparrapí-Cundinamarca); informe del 15 de abril de 2015 (Sibate-Cundinamarca); informe del 15 de abril de 2015 (Colegio-Cundinamarca); informe del 15 de abril de 2015 (Paratebueno-Cundinamarca); informe del 15 de abril de 2015 (Sutatausa-Cundinamarca); informe del 15 de abril de 2015 (Gacheta-Cundinamarca); informe del 15 de abril de 2015 (Dorada-Caldas); informe del 16 de abril de 2015 (Floridablanca-Santander); e informe del 16 de abril de 2015 (Supia-Caldas). APROMA y otras. Comunicado público de las organizaciones de víctimas del conflicto armado asentados en Santiago de Cali. 17 de abril de 2015. Además de los casos reportados por la Unidad para las Víctimas. Informe de respuesta a los requerimientos de los numerales 6 al 9 del auto 096 de 2015. 15 de mayo de 2015. Anexos 2, 6 y 7.

<sup>1035</sup> Tal situación aconteció, por ilustrar, en los procesos de reubicación a los predios Carlos y Vegas en Chinchiná, San Mateo en Anserma, La Islandia en Villa María, y Santa Helena en Viterbo, en el departamento de Caldas. Información recaudada por funcionarios de la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, en la reunión sostenida el 7 de mayo de 2015, organizada por la Defensoría del Pueblo y con la participación de ACNUR.

<sup>1036</sup> Los Ángeles, Las Margaritas (reubicaciones), El Salado, Veredas de la Alta Montaña (retornos), en Carmen de Bolívar; La Sierra (retorno) en Córdoba Tetón; Las Palmas y Bajogrande (retornos), en San Jacinto; y Las Pavas (retorno) en San Martín de Loba y el Peñón, aunque se debe aclarar que este caso se encuentra situado en la región del Magdalena Medio y no en la de Montes de María.

De igual manera, desde la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 se indicó la dificultad de garantizar la participación desde la fase inicial de los Planes Integrales de Reparación Colectiva; ello sumado a la falta de participación explícita de las víctimas en medidas de satisfacción.

**(ii) Condiciones apropiadas para un verdadero ejercicio deliberativo**

La respuesta del Gobierno parte del reconocimiento institucional de la participación activa de las víctimas del conflicto armado, que se complementa principalmente con los lineamientos fijados en la Resolución 0388 de 2013. Entre otros aspectos, la respuesta gubernamental hace explícita la obligación de adoptar el principio de confidencialidad en el manejo de la información de las víctimas, la garantía del derecho a la información completa, oportuna y veraz, y la posibilidad que tiene la población de presentar las observaciones, sugerencias y peticiones en todos los espacios indicados en el Protocolo, tal como lo exigió este Tribunal Constitucional.

De manera que, con la adopción de la Ley de Víctimas y el Protocolo se puso en marcha todo un andamiaje institucional que, a pesar de sus limitaciones y dificultades, permitió en cientos de municipios una representación de la población desplazada. Además, promueve temas de importancia que habían sido señalados por esta Corporación, como el amparo de una participación efectiva, en condiciones de igualdad y equidad, bajo la premisa que el ejercicio de este derecho potencia el goce efectivo de otros derechos como la dignidad humana.

No obstante, en respuesta al auto 096 de 2015, la Unidad para las Víctimas reconoció la falta de preparación de varias entidades del orden nacional y territorial para la construcción participativa de la política, en parte, por las dificultades de articulación institucional con los gobiernos locales y la práctica de algunos representantes que, a su parecer, se dedican a tramitar los derechos en beneficio personal, obstaculizando así el ejercicio de las mesas.

Por su parte, los Órganos de Control mencionaron avances en relación con la Mesa Nacional de Víctimas, que tuvo las mejores condiciones de accesibilidad, en especial, la posibilidad de acceder de forma igualitaria y sin discriminación al proceso de inscripción, elección e instalación de las mesas, así como a sus respectivas sesiones.<sup>1037</sup> Sin embargo, ello no aconteció con los demás niveles. Al contrario, en ellos se identificó: (a) la ausencia de convocatorias a los delegados de las víctimas desde los Comités Territoriales de Justicia Transicional;<sup>1038</sup> (b) el conocimiento parcial que tienen de los programas diseñados e implementados, y el desconocimiento de los derechos constitucionales tutelados;<sup>1039</sup> (c) problemas de lenguaje con la institucionalidad que impiden la comprensión, interpelación y participación las personas

---

<sup>1037</sup> CSyM. *Primer informe oficial al Congreso de la República*, agosto de 2014, pág. 33.

<sup>1038</sup> *Ibidem*, págs. 45-47.

<sup>1039</sup> *Op. Cit.*

desplazadas;<sup>1040</sup> (d) la fragmentación de las organizaciones, entre otras razones, por las postulaciones sin la debida idoneidad y la falta de reglas claras acerca de la responsabilidad de los representantes y la comunicación de sus gestiones;<sup>1041</sup> (e) los exiguos procedimientos que privilegian los consensos y los mecanismos alternativos de solución de conflictos;<sup>1042</sup> y (f) las dinámicas al interior de las mesas que paulatinamente debilitan la base organizativa y fracturan los procesos por la desvinculación de sus integrantes. Inclusive, a esta última falencia, el Foro Nacional por Colombia (FNC) y el CIJUS de la Universidad de los Andes, agregaron que las diferencias en el contenido de la participación entre los dos actores principales involucrados era una de las mayores limitaciones de estos escenarios, pues mientras el Gobierno continuaba estructurándolos como procesos de gobernabilidad, las víctimas seguían buscando inclusión política, autogobierno y justicia.<sup>1043</sup>

En efecto, las organizaciones de población desplazada se centraron en la escasa confianza que guardan con el Estado colombiano, las cuales aumentaron las dificultades del proceso participativo. En este sentido, a esta Sala Especial se le informó acerca de: (a) la falta de autonomía de las mesas para definir su constitución, funcionamiento y desarrollo, ya que no pueden decidir cuándo, cómo, dónde y de qué manera participan;<sup>1044</sup> (b) las dificultades de entendimiento con la Subdirección de Participación de la Unidad para las Víctimas, sobre todo, de las organizaciones que no participan del nuevo marco institucional;<sup>1045</sup> y (c) los problemas con algunas Secretarías Técnicas que a pesar de su obligación legal no siempre están en disposición de prestar su apoyo a las mesas.<sup>1046</sup>

**(iii) Garantías que aseguren la continuidad de este proceso y lo robustezcan de manera progresiva**

El Gobierno enlistó en los distintos informes, en especial, en cumplimiento a las órdenes de los autos del 11 de marzo, 256 y 362 de 2014, una serie de actividades implementadas que, a su juicio, daban continuidad y fortalecían este proceso de cara a los requerimientos de la Ley de Víctimas. Aun así, a pesar de todos los retos que implica otorgar las suficientes garantías para la participación, la mayoría de las acciones comunicadas en el período 2013-2015, estuvieron relacionadas con la creación de mecanismos de capacitación y formación a los líderes de las organizaciones de población desplazada, la ejecución de un banco de proyectos para la promoción de la participación y,

---

<sup>1040</sup> CSyM. *Primer informe oficial al Congreso de la República*, agosto de 2014, pág.45

<sup>1041</sup> Defensoría del Pueblo. *Entrega de estudios complementarios – seguimiento a la política pública en el departamento de Nariño*, 28 de mayo de 2015, pág. 35.

<sup>1042</sup> Contraloría General de la República (CGR). *Informe 14 de julio de 2013*, págs. 2 -3.

<sup>1043</sup> Lemaitre Ripoll, J. (diciembre, 2013). *Diálogo sin debate: la participación en los Decretos de la Ley de Víctimas*. Revista de Derecho Público, 31. Págs. 12-13, 21-22.

<sup>1044</sup> Delegados Mesa Nacional de Víctimas. *Pronunciamento de Mesa Nacional a la Resolución 828 de 2014*. 16 de enero de 2015. Ex delegado de la Mesa Nacional de Víctimas. *Escrito del 8 de septiembre de 2015 dirigido a la Mesa Nacional 2015-2016*.

<sup>1045</sup> Delegados de la Mesa Regional de Víctimas de la Amazorinoquia. *Informe sobre la no transición en la implementación de la Ley 1448 de 2011, en la región de la Amazorinoquia*. 22 de octubre de 2013.

<sup>1046</sup> Información recaudada por funcionarios de la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, en la reunión sostenido el 16 de marzo de 2015, con delegados de la Mesa Nacional de Participación Efectiva de las Víctimas del Conflicto Armado.

finalmente, el apoyo presupuestal, técnico y logístico a la Mesa Nacional y a algunas departamentales.<sup>1047</sup>

No obstante, la misma Unidad, los Órganos de Control y la información reportada desde la sociedad civil, coincidieron en exponer como una falla principal, el incumplimiento en el deber de acompañar y apoyar el funcionamiento de las Mesas de Participación, fundamentalmente, de las municipales y algunas de orden departamental. Al respecto, la CSyM precisó que el “90% de las gobernaciones no han logrado garantizar en plenitud el derecho a la participación”<sup>1048</sup> y “el desinterés y/o la incompreensión de las autoridades municipales, ronda el 95%”.<sup>1049</sup> Así ocurrió, por ejemplo, en Rosario, Nariño; Bucaramanga, Santander; Maní, Casanare; Pueblo Rico, Risaralda; Ibagué y Espinal, Tolima; y el caso de la población ubicada en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.<sup>1050</sup>

Este aislamiento de las mesas territoriales reflejó además, según los Organismos de Control y las organizaciones de la sociedad civil: (a) la incapacidad económica y humana de numerosas Secretarías Técnicas de nivel municipal (Personerías) para ejercer su rol dentro del mecanismo, en algunos casos agravado por el escaso o nulo compromiso de los gobiernos locales;<sup>1051</sup> (b) los insuficientes mecanismos de capacitación, incluyendo los escasos avances en la asesoría y acompañamiento permanente para la deliberación y la construcción de consensos;<sup>1052</sup> (c) las pocas garantías de protección a la vida y seguridad personal de los integrantes de las mesas que hacen trabajo de base (i.e. Antioquia, Arauca, Caquetá, Chocó, Huila, Meta, Nariño y Valle del Cauca);<sup>1053</sup> y (d) la falta de reglamentación del sistema de incentivos positivos y negativos ordenado por la Corte en el auto 383 de 2010.<sup>1054</sup>

---

<sup>1047</sup> Para ilustrar, se indicó el desarrollo de: (i) talleres de fortalecimiento en el sistema de participación y jornadas de socialización; (ii) una red de apoyo con 15 puntos focales para las víctimas del conflicto armado; (iii) una red interinstitucional de apoyo conformada por la Unidad para las Víctimas, la Defensoría del Pueblo y la Contraloría General de la República; (iv) un sitio web con información relevante (<http://plataforma.viva.org.co>); (v) la entrega de materiales a los integrantes de las Mesas; (vi) un video documental sobre el proceso de fortalecimiento; (vii) la participación de la Mesa Nacional y Departamentales en sesiones del Congreso de la República y Asambleas Departamentales; (viii) Participaz; (ix) diplomados y cursos virtuales; y (x) un acompañamiento a la Mesa Nacional con los gastos de viaje, alimentación y estadía de los representantes, así como el apoyo técnico y logístico para las sesiones internas, que quedaron estipuladas en la Resolución 544 de 2014 (Mod., por la Resolución 622 de 2015). Gobierno Nacional. *VIII informe a las comisiones primeras del Congreso de la República*. 2016, pág. 57.

<sup>1048</sup> CSyM. *Informe presentado al Congreso de la República*. Agosto de 2015, pág. 39

<sup>1049</sup> CSyM. *Op.cit.* Pág. 40

<sup>1050</sup> Particularmente, se informó a esta Corporación los recurrentes actos discriminatorios contra la población desplazada y sus representantes asentados en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. En efecto, se comunicó que aproximadamente 50 familias ubicadas en aquel departamento, algunas por más de 10 años, no tienen garantizada su participación efectiva y demás derechos constitucionales tutelados en la sentencia T – 025 de 2004, porque la Oficina de Control, Circulación y Residencia (OCCRE) les restringe la posibilidad de trabajar, de ejercer sus derechos políticos y de circular y residir libremente por el territorio. De manera especial, líderes, lideresas y representantes tienen miedo de salir de la isla y no poder regresar. Delegados de la Mesa Departamental de Víctimas del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. *Escrito presentado a la Corte Constitucional sobre la situación de vulneración de derechos*. 13 de marzo de 2015.

<sup>1051</sup> CSyM. *Primer informe oficial al Congreso de la República*, agosto de 2014, págs. 45-47.

<sup>1052</sup> CGR. *Informe auto 203 de 2015*, 7 de septiembre de 2015, pág. 3.

<sup>1053</sup> Defensoría del Pueblo. *Entrega de estudios complementarios – seguimiento a la política pública en el departamento de Nariño*, 28 de mayo de 2015, pág. 36; CGR. *Op.cit.*

<sup>1054</sup> De ahí que, existan Mesas Departamentales como Casanare y Tolima que manifestaron el desarrollo de sus actividades sin ningún tipo de incentivos; o se den casos como las Mesas de Santiago de Cali, Buenaventura, Villavicencio, Carepa, El Rosario y Solano que funcionan por el acompañamiento de las Personerías e, incluso,

Aunque la Unidad para las Víctimas manifestó que al expedir la Resolución 0828 de 2014 está privilegiando la participación en lo local y el fortalecimiento de las mesas territoriales, esta Sala Especial observa con preocupación el persistente aislamiento en que se encuentran las Mesas Municipales de Víctimas y algunas de orden departamental, al igual que, las escasas acciones adoptadas frente a espacios focalizados de participación, entre ellos, los retornos y las reubicaciones.

Estas debilidades en la participación efectiva a nivel territorial se acentúan y agravan en aquellos *escenarios complejos* donde diariamente se presentan los hechos de violencia y todos los efectos directos e indirectos que esta genera. A causa de tales problemáticas, en estos escenarios, se encontró que algunas mesas sólo se reunieron el día de la instalación, que nunca tuvieron contacto con la Mesa Nacional y que, por la falta de acompañamiento, llevaron a la deserción de los líderes y representantes.<sup>1055</sup>

Esta Corte también encontró que, si bien los *escenarios focalizados de participación* resultan adecuados para enfrentar situaciones complejas (i.e. crisis humanitarias recurrentes), estos se encuentran en la sombra del Protocolo y, por lo tanto, no han logrado desplegarse como espacios de participación efectiva. (*Ver supra*).

En virtud de lo anterior, esta Sala considera que la obligación de garantizar el derecho a una participación efectiva se *maximiza* respecto de aquellas mesas, comunidades o grupos donde las circunstancias de (a) aislamiento; (b) contextos violentos; (c) riesgos a la vida y seguridad física, y (d) débil proceso organizativo y de relacionamiento institucional, han limitado, dificultado y desmotivado la reclamación de los derecho tutelados, como sucede con las Mesas Municipales de Víctimas y con los grupos o comunidades que están en ejercicios focalizados de participación.

Sobre estas dificultades que afectan las *garantías* y requieren de una participación efectiva, esta Sala además observa que se siguen presentando las falencias identificadas en los autos 008 de 2009, 383 de 2010 y 219 de 2011. Lo que refleja que estos ejercicios de participación todavía no se retroalimenten de las debilidades del pasado, del contexto en que se desenvuelven y de las experiencias que han sido exitosas.

#### (iv) Incidencia de la participación de la población desplazada

Los principales esfuerzos gubernamentales estuvieron definidos por las disposiciones del Protocolo. Estos lineamientos correspondieron a la adopción de un mecanismo de respuesta ágil y expedita para las víctimas y la posibilidad de adelantar un proceso disciplinario ante el Ministerio Público frente al

---

de la cooperación internacional. Fenalper y FJT-PNUD. *Informe Personerías y Mesas Municipales y Distritales de Participación Efectiva de las víctimas: Un diagnóstico desde lo local*. Mayo de 2015.

<sup>1055</sup> Fenalper y FJT-PNUD. *Informe Personerías y Mesas Municipales y Distritales de Participación Efectiva de las víctimas: Un diagnóstico desde lo local*. Mayo de 2015. Pág. 73



incumplimiento de los funcionarios; así como con la creación de espacios de participación que incidan en la construcción de la política pública, y una estrategia de registro de los proyectos puestos en conocimiento de las víctimas con la respectiva respuesta por parte de la entidad responsable.

Aunque la Unidad informó que viene desarrollando un sistema de seguimiento frente a las propuestas y sugerencias presentadas, no precisó los resultados obtenidos en el período 2013-2014. Al contrario, los anexos aportados en respuesta al auto 096 de 2015 – en especial, el anexo 26 al informe “matriz de seguimiento” - evidenciaron la falta de un instrumento serio y objetivo por parte de la entidad.

Ante esta ausencia, existe la visión generalizada entre los distintos actores involucrados que las propuestas, sugerencias y opiniones presentadas por esta población en realidad no impactan en los espacios donde se toman las decisiones que los afectan, ya que los entes territoriales y nacionales siguen sin concertar con las víctimas la implementación de las políticas públicas. Así ocurrió en las Mesas de Santiago de Cali, Valle del Cauca; Mitú, Vaupés; La Dorada, Caldas; Quinchía, Risaralda; y Tame, Arauca. Esta situación creó, a juicio de la Contraloría General de la República, una enorme desmotivación en los líderes y en los personeros, quienes en algunas ocasiones ni siquiera reportaron actas o listados de las sesiones de trabajo. Como resultado de lo anterior, la Unidad para las Víctimas, los mismos Órganos de Control, e incluso la sociedad civil, encontraron serias dificultades para adelantar algún tipo de seguimiento.<sup>1056</sup>

En efecto, la Sala encontró la falta de implementación de los mecanismos dirigidos a evaluar el grado de incidencia de las propuestas, sugerencias y opiniones presentadas, así como mecanismos de respuesta ágil y oportuna frente a las solicitudes de las víctimas.<sup>1057</sup>

Sumado a lo anterior, los espacios de participación han venido transformando su contenido y finalidad al dejarse de orientar hacia la garantía de todas las medidas de prevención y protección, atención, asistencia y reparación integral, recogidas en las Leyes 387 de 1997 y 1448 de 2011; por el contrario, se están

---

<sup>1056</sup> Particularmente, los Órganos de Control comunicaron que está era una de las “obligaciones que más dificultades encontraron para ser cumplidas en todos los niveles”, fundamentalmente, porque al estar el proceso en construcción la participación todavía no era analítica ni informada. Existiendo falencias como: (i) falta de una valoración adecuada de las propuestas presentadas por los representantes de las víctimas; (ii) la participación formal en los espacios de toma de decisiones; (iii) la ausencia de respuesta a las propuestas, sugerencias u observaciones que eran realizadas por los representantes de las víctimas; (iv) la poca discusión sobre asuntos de política pública, que en algunos casos se centra en cuestiones logísticas; (v) el lento funcionamiento y sin incidencia de los comités temáticos; (vi) la ausencia de medidas o estrategias para realizar el seguimiento y evaluación al mecanismo de participación; (vii) la convocatoria o invitación que queda a voluntad de las entidades impidiendo una participación continua de las víctimas; y (viii) la poca participación e incidencia en la elaboración de los PATS e incumplimiento de estos instrumentos. CSyM. *Primer informe oficial al Congreso de la República*, agosto de 2014, pág. 30. Defensoría del Pueblo. *Entrega de estudios complementarios – seguimiento a la política pública en el departamento de Cesar*, 28 de mayo de 2015, pág. 15. CGR. *Informe auto 203 de 2015*, 7 de septiembre de 2015, pág. 10.

<sup>1057</sup> En el 2015 las capacidades para alcanzar este elemento se reducían a: (i) talleres con los Personeros e integrantes de las Defensorías Regionales, (ii) aplicativos móviles y webs para la capacitación, como <http://mimesadeparticipacion.info/>, y (iii) talleres de fortalecimiento a las mesas. Gobierno Nacional. *VIII informe a las comisiones primeras del Congreso de la República*. 2016, pág. 57.

restringiendo a una solicitud de reparación económica que persiguen individualmente las personas desplazadas en su condición de víctimas. Así lo precisó en distintos conceptos el Centro de Investigaciones Sociojurídicas de la Universidad de los Andes (CIJUS).<sup>1058</sup> La incidencia de la participación, en consecuencia, se encuentra limitada de manera importante al circunscribirse a una serie de reivindicaciones individuales y monetarias, en lugar de encausarse en todo el contenido de la política pública dispuesta para esta población.

*Evaluación de la superación del ECI y del nivel de cumplimiento a la orden de realizar ajustes importantes al componente de participación. Persistencia de la intervención del juez constitucional y medidas a adoptar*

En la sentencia T -025 de 2004 la participación fue concebida como uno de los medios conducentes para contrarrestar la aguda marginalidad, vulnerabilidad y discriminación en la que se encontraba la población desplazada, y que se hacía evidente en la construcción e implementación de la política pública.<sup>1059</sup> Por lo tanto, desde aquella ocasión se ordenó al Gobierno Nacional la puesta en marcha de espacios suficientes de participación en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de la política. Lo anterior, no sólo con la finalidad de corregir falencias puntuales, sino también en el marco más amplio de la obligación del Estado de contrarrestar la situación de invisibilidad en la que se encontraba la población desplazada y que, en consecuencia, le impedía participar en los asuntos públicos que la afectaban.

En los autos 008 de 2009, 383 de 2010 y 219 de 2011, esta Sala Especial le ordenó al Gobierno Nacional realizar una serie de ajustes que permitieran superar las falencias relacionadas con los *escenarios* adecuados para la participación de la población desplazada; las *condiciones* apropiadas para un verdadero ejercicio deliberativo; las *garantías* que aseguren la continuidad de este proceso y lo robustezcan de manera progresiva; y, finalmente, la necesidad de lograr una mayor *incidencia*, es decir, que la participación de la población desplazada impactara en la satisfacción de los derechos constitucionales tutelados.

En respuesta a estas órdenes, el Gobierno Nacional realizó ajustes importantes en el periodo 2011-2015. El desarrollo normativo, presupuestal e institucional que trajo consigo la Ley de Víctimas no sólo aseguró la adopción de dicho mecanismo, a través del Protocolo de Participación, sino logros sustanciales reflejados, principalmente, en la promoción de espacios deliberativos de orden nacional y territorial; en la creación, fortalecimiento y continuidad de las Mesas

---

<sup>1058</sup> Ver: Lemaitre Ripoll, J. (diciembre, 2013). *Diálogo sin debate: la participación en los Decretos de la Ley de Víctimas*. Revista de Derecho Público, 31. Lemaitre Ripoll, Julieta y Vargas, Juliana. *En búsqueda de una vida digna. Organizaciones de base de mujeres desplazadas en Colombia*. Colección Justicia Global 10. Universidad de los Andes. 2014. Lemaitre Ripoll, Julieta, Sandvik, Kristin B., y otra. *Reclamos de derechos en contextos violentos. El caso de las mujeres desplazadas de Colombia (2010-2013)*. Colección Justicia Global 10. Universidad de los Andes. 2014.

<sup>1059</sup> En aquella oportunidad se señaló que: “Las autoridades están obligadas -por los medios que estimen conducentes - a corregir las visibles desigualdades sociales, a facilitar la inclusión y participación de sectores débiles, marginados y vulnerables de la población en la vida económica y social de la nación, y a estimular un mejoramiento progresivo de las condiciones materiales de existencia de los sectores más deprimidos de la sociedad”.

de Víctimas en el 2013 y 2015; y en el tratamiento privilegiado que conservan las personas desplazadas en este marco institucional, ya que cuentan con la mayoría de los cupos en las Mesas, un Comité Temático Nacional y la designación de los representantes ante el Consejo Directivo de la Unidad de Restitución de Tierras.

A partir de estas actuaciones, el Gobierno le solicita a esta Sala Especial que declare “que ha dado cumplimiento a las órdenes proferidas en los Autos 383 de 2010 y 219 de 2011, así como a la superación de las falencias allí descritas, por lo que sería procedente la declaratoria de superación del ECI en este componente”.<sup>1060</sup>

### *Evaluación de la superación del ECI en materia de participación*

De acuerdo con lo definido en la **Parte General** de este pronunciamiento, se supera el ECI en este componente cuando las personas desplazadas por la violencia alcancen niveles similares de participación al del resto de la población nacional, de tal forma que puedan contrarrestar la mayor marginalidad, vulnerabilidad y discriminación que les impide participar en las políticas públicas que les conciernen. Para ello, el Gobierno debe asegurar *espacios* y *condiciones* para la participación de la población desplazada que salvaguarden una intervención diferenciada, de una parte, así como realizar esfuerzos progresivos y continuos frente a las *garantías* y niveles de *incidencia* que permitan un mayor diálogo y control a las políticas públicas, de la otra.

Como se recogió en las páginas anteriores, los Organismos de Control coinciden en que la expedición del Protocolo le permitió al Gobierno Nacional avanzar de manera significativa en el reconocimiento del derecho a la participación activa de la población desplazada y en la institucionalización de espacios para su ejercicio.

Esta Sala Especial, sin embargo, reconoce que subsisten varias fallas en este componente, tal como se acaba de indicar en materia de *espacios*, *condiciones* y, de manera acentuada, en las *garantías* e *incidencia* de los mecanismos de participación. No obstante, la persistencia de estos obstáculos no ha impedido que las actuaciones adelantadas por el Gobierno Nacional aseguren los *espacios* y las *condiciones* participativas que posibilitan un ejercicio expansivo y de carácter universal de este derecho. Con ello, la mayor situación de marginalidad y discriminación que aquejaba a la población desplazada y que impedía que participara en las políticas públicas que la afectan, tal como ocurría en el año 2004, se ha modificado en la actualidad sustancialmente.

El Gobierno Nacional, por lo tanto, cumplió con el *umbral* de participación exigido, pues de manera progresiva ha logrado escenarios semejantes al resto de la población colombiana, a través de distintas formas de intervención y control a la puesta en marcha de las políticas públicas. Los múltiples espacios (representativos, focalizados, temáticos y diferenciales) están desarrollando

---

<sup>1060</sup> Gobierno Nacional. Informe al Auto 298 de 2015. Agosto de 2015. Pág. 16.

formas preferentes y notorias de participación, por medio de las cuales no sólo es posible presentar observaciones, sugerencias o propuestas, sino también visibilizar las demandas y exigir el cumplimiento de los compromisos gubernamentales asumidos.

En este orden de ideas, se procederá a *declarar superado el Estado de Cosas Inconstitucional* frente a este componente de la política pública, pues la población desplazada en el país cuenta con un esquema robusto de participación que estableció de manera clara y definida los *espacios* y las *condiciones* necesarias para la participación, y que a pesar de las dificultades que aún se presentan en materia de *garantías* e *incidencia*, las autoridades cuentan con los mecanismos para adoptar las correcciones que permitan garantizar progresiva y sostenidamente la plena satisfacción del derecho.

#### *Evaluación del nivel de cumplimiento a la orden de realizar ajustes importantes al componente de participación*

El nivel de cumplimiento a la orden de realizar ajustes importantes al componente de participación para avanzar en el GED de la población desplazada, es **alto**; en la medida que las acciones adoptadas por el Gobierno Nacional reflejan una estrategia *completa, coherente y racionalmente orientada para asegurar el goce efectivo del derecho, que se está implementando adecuadamente y evidencia progresos y avances reales y tangibles en su goce efectivo*.<sup>1061</sup> Así lo atestigua la adopción del Protocolo de Participación, el cual asegura los *espacios* y las *condiciones* participativas que posibilitan un ejercicio expansivo y de carácter universal de este derecho, al igual que la existencia de mecanismos para avanzar de manera progresiva y sostenida en la superación de las dificultades que persisten en materia de *garantías* e *incidencia*, principalmente.

#### *Persistencia de la intervención del juez constitucional y medidas a adoptar*

Como se recogió en la **Parte General** de este pronunciamiento, entre mayor sea el nivel de cumplimiento a una orden, menor es el grado de intervención del juez constitucional en la materia. En principio, cuando se acredite un cumplimiento **medio** o **alto**, se entenderá por superado el *bloqueo institucional* que amerita la intervención del juez constitucional en el respectivo componente. Lo anterior, sin perjuicio de que, ahí donde se identifique una *práctica inconstitucional*, esta Corporación mantenga la competencia y profiera las órdenes necesarias para superar tal situación, a pesar de que se hayan logrado niveles aceptables en el cumplimiento general a la orden.

A pesar de los avances reportados, las organizaciones de población desplazada afirman que persisten una serie de falencias que giran alrededor de la falta de *garantías* e *incidencia* de la participación, principalmente. En la misma dirección, los Organismos de Control señalan, que al estar el proceso en

---

<sup>1061</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-388 de 2013 (M.P. María Victoria Calle Correa).

construcción, todavía no existían plenas condiciones de adaptabilidad, accesibilidad, aceptabilidad y asequibilidad, sobre todo, a nivel territorial.

Sin desconocer la existencia de estas problemáticas, desde una lectura integral esta Sala Especial encuentra que las falencias existentes no son vacíos que anulen el contenido del derecho ni representan *bloqueos institucionales* o *prácticas inconstitucionales*, que requieran de la intervención excepcional del juez constitucional. Se trata, por el contrario, de fallas que son propias de un proceso que todavía está en construcción y que pueden y deben ser corregidas, tanto por las autoridades responsables como por los demás actores que intervienen en el proceso, incluyendo a las organizaciones de población desplazada. Para la *Comisión de Seguimiento y Monitoreo* la superación de estas fallas depende del “compromiso y responsabilidad de las organizaciones de víctimas, la sociedad civil, y los organismos del Estado, donde el enfoque de Derechos Humanos será el eje central de la política de concertación.”<sup>1062</sup>

Por lo tanto, les corresponde a los Organismos de Control, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, adelantar el seguimiento frente a las falencias que todavía persisten e informar anualmente ante la Corte Constitucional si los resultados aquí considerados se mantienen o si se advierten retrocesos, bloqueos institucionales o prácticas inconstitucionales, que demanden una nueva declaratoria de inconstitucionalidad y retomar la competencia para el seguimiento por parte de esta Corporación.

Particular atención deberá prestarse a las medidas efectivamente adoptadas y los resultados alcanzados en torno a las *garantías* e *incidencia* de la participación. En relación con las *garantías*, es preciso hacer énfasis en las entidades territoriales que están enfrentando *escenarios complejos*, es decir, en aquellas mesas, comunidades o grupos donde las circunstancias de aislamiento, contextos violentos, riesgos a la vida y seguridad física, y el débil proceso organizativo y de relacionamiento institucional, han limitado, dificultado y desmotivado la reclamación de los derechos tutelados. En estos escenarios se deben superar dificultades como: (i) el insuficiente o inexistente apoyo presupuestal, técnico y logístico; (ii) la falta de capacitación y formación que garantice el fortalecimiento y la generación de nuevos liderazgos; y (iii) la falta de estrategias concretas de entrega oportuna, completa, suficiente y veraz de la información.

En lo concerniente a la *incidencia*, los Organismos de Control deberán prestar especial atención a las medidas adoptadas y los resultados alcanzados para aumentar la incidencia de las propuestas, observaciones y sugerencias de la población desplazada. En esa medida, es preciso tener en cuenta la persistencia de las falencias relacionadas con: (i) las metodologías y técnicas de participación utilizadas en los espacios legalmente instituidos que obstaculizan el desarrollo de un ejercicio dialógico y consensual; (ii) canales adecuados de comunicación y resolución de los conflictos, lo que incluye superar las tensiones originadas desde la implementación del Espacio Transitorio de

---

<sup>1062</sup> CSyM. Informe presentado al Congreso de la República. Agosto de 2014. Pág. 30.

Participación; (iii) falta de evaluación del grado de incidencia y de respuesta ágil y oportuna a las solicitudes de las víctimas de desplazamiento, así como de las herramientas de monitoreo frente a las acciones de los entes territoriales; y (iv) la reducción del contenido y la finalidad de la participación a la persecución de intereses aislados de carácter económico, en detrimento de una participación volcada hacia los asuntos que impactan a toda la población en los diferentes aspectos de la política pública.

Finalmente, la Sala debe aclarar que el levantamiento del ECI en este componente, no contraría las conclusiones a las que se llegó en los demás temas analizados, como es el caso de los retornos y las reubicaciones, ni se convierte en una limitante para abordarlo, en su debida oportunidad, desde una perspectiva diferencial étnica. Ya que, como se precisó desde el inicio, el nivel de *incidencia* depende del impacto que la participación de la población desplazada tenga en la satisfacción de los derechos tutelados. En otras palabras, la determinación clara y objetiva de cómo los espacios dispuestos por el Gobierno repercuten en el GED resulta del examen en el caso concreto. Así como sucedió en materia de retornos y reubicaciones (*ver supra.*), donde el bajo nivel de cumplimiento también se asoció con una intervención inexistente de las personas retornadas y reubicadas en la planeación, ejecución y seguimiento de los problemas que directamente les atañen, especialmente, cuando estos problemas se sustraen de los escenarios y términos fijados por la política de atención y reparación a víctimas.

### 2.3.5. Educación

En la sentencia T-025 de 2004, la Sala Segunda de Revisión señaló que el acceso a la educación de los niños y niñas, hace parte del mínimo prestacional que debe garantizar el Estado a los menores desplazados. Esta exigencia es consistente con el numeral cuarto del artículo 67 de la Constitución Política, que establece que: “[e]l Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica.” En los Autos 251 de 2008, 008 de 2009 y 219 de 2011, esta Corporación identificó algunos obstáculos que impiden el goce efectivo de este derecho y conminó al Gobierno para adoptar medidas hacia su superación. En particular, ordenó al Gobierno resolver las dificultades relativas a la **(i)** falta de cobertura y gratuidad en el servicio educativo; **(ii)** la inasistencia y deserción escolar; **(iii)** la identificación y caracterización de menores desplazados excluidos de sistema educativo, **(iv)** la aplicación de modelos pedagógicos acordes con las necesidades particulares de la población desplazada; **(v)** atención a población desplazada en extra-edad y, finalmente, **(vi)** la garantía del derecho a la educación en situaciones de emergencia generadas por conflicto.

**(i)** A lo largo del proceso de seguimiento, esta Corte identificó los *costos educativos* como una de las barreras que restringen el acceso de la población desplazada al derecho a la educación. En respuesta, el Gobierno Nacional señaló

que, a partir de la expedición del Decreto 4807 de 2011,<sup>1063</sup> se estableció la gratuidad en preescolar, primaria, secundaria y educación media en las instituciones educativas estatales. Aunque dicha medida tiene como destinatarios a toda la población matriculada en estas instituciones oficiales, ha beneficiado a los estudiantes desplazados que cuentan con un cupo escolar.<sup>1064</sup> Así, según informa a la Sala la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (CSPPDF), “[e]l porcentaje de personas que no estaban obligadas a cancelar la totalidad o parte de la matrícula o la totalidad o parte de la pensión aumentó del 66% en 2007 al 98.7% en el 2013”.<sup>1065</sup>

Según la encuesta UARIV –DANE del 2014, “el 87,8% de niños, niñas y adolescentes entre 5 y 17 años víctimas de desplazamiento forzado asisten a alguno de los niveles de educación preescolar, básica o media”.<sup>1066</sup> Este resultado es muy similar al reportado por la Encuesta Nacional de Víctimas de la Contraloría General de la República, el cual arrojó un porcentaje del 86.5% para el mismo indicador.<sup>1067</sup> Aunque ambas mediciones no son idénticas, sí son muy similares, y son indicativas del porcentaje alto en la medición de la cobertura del derecho. Se trata de una cobertura que, además, según señala la (CSPPDF) “representa un ligero avance con respecto a la situación existente en 2007 y 2008, años en los que estos porcentajes fueron de 81.0% y 86,2%, respectivamente.”<sup>1068</sup>

La CSPPDF también informó a la Sala que aunque esta cobertura representa un nivel alto en el acceso al derecho, sin embargo, es “[...] inferior a la media nacional que asciende 91,7%”.<sup>1069</sup> Así, las mediciones disponibles del 2014 muestran que las tasas para la población desplazada aún se encuentran por debajo del promedio nacional en cerca del 4%. No obstante, esta Sala valora positivamente que, según las encuestas de IGED, no se ha presentado un estancamiento y, por el contrario, la cobertura entre 2010 y 2013 ha mostrado una leve mejoría.

---

<sup>1063</sup> “Por el cual se establecen las condiciones de aplicación de la gratuidad educativa para los estudiantes de educación preescolar, primaria, secundaria y media de las instituciones educativas estatales y se dictan otras disposiciones para su implementación”.

<sup>1064</sup> Según el informe de la UARIV de Seguimiento a la sentencia T- 025 de 2004 en respuesta al auto del 11 de marzo de 2014 - abril de 2014, Desde el 2011, se implementó la gratuidad universal en transición y primaria, y se continuó de manera focalizada en educación secundaria y media para población vulnerable. La expansión de la gratuidad en 2011 significó aumentar los recursos para dicho concepto en 21,5%.

<sup>1065</sup> Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. Comentarios sobre la propuesta del Gobierno en materia del Estado de Cosas Inconstitucional –ECI- y criterios para una eventual declaratoria de superación del ECI. *Ibíd.* Pág. 41.

<sup>1066</sup> 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 de 2014, 256 y 362 de 2014 - diciembre de 2014. Pág. 112.

<sup>1067</sup> Resumen Ejecutivo. 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 restitución de tierras en Colombia - Contraloría Delegada para el sector agropecuario - Equipo de monitoreo y seguimiento a la política pública dirigida a la población víctima - Bogotá, enero de 2015. Pág. 53

<sup>1068</sup> Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. Comentarios sobre la propuesta del Gobierno en materia del Estado de Cosas Inconstitucional –ECI- y criterios para una eventual declaratoria de superación del ECI. 14 de octubre de 2015. Pág. 41

<sup>1069</sup> Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. Comentarios sobre la propuesta del Gobierno en materia del Estado de Cosas Inconstitucional –ECI- y criterios para una eventual declaratoria de superación del ECI. *Ibíd.* Pág. 41.

De manera correlativa, el porcentaje de menores de edad desplazados por fuera del sistema escolar registrados en el RUV, con una edad de 5 a 17 años, en el año 2013 ascendió a 13.4%. Esta tasa resulta 1.6 superior a la tasa del promedio nacional.<sup>1070</sup> Lo anterior, también evidencia que la situación de acceso al sistema escolar de los niños, niñas y adolescentes desplazados aún no es igual a la situación del conjunto de los menores no desplazados.

Esta mejoría entre el 2010 y 2014 en la obligación mínima del Estado para con la población desplazada en materia de educación, no obsta para que esta Sala Especial llame la atención al Ministerio de Educación y a la Unidad para las Víctimas, en el sentido de que redoblen sus esfuerzos en la búsqueda activa de menores de edad desplazados que aún se encuentran por fuera del sistema educativo, y que se encuentran ubicados en zonas con alertas tempranas o en zonas que, pese a que no cuentan con estas alertas, en ellas se cierne amenazas y peligros para los niños y niñas generados por actores armados, entre ellos, el riesgo de desplazamiento. En estos casos, la vinculación al sistema escolar inmediata configura una medida indispensable y necesaria para la prevención temprana y mitigación de estos riesgos. De acuerdo con la información reportada por el Gobierno Nacional, en respuesta al auto 097 de 2015, cerca de 609.000 niños, niñas y adolescentes (NNA) inscritos en el RUV están excluidos de sistema escolar.<sup>1071</sup> Preocupa a la Sala que las autoridades responsables, al carecer “de una estrategia eficaz para lograr vincular efectivamente a todos los NNA víctimas del conflicto al sistema educativo”,<sup>1072</sup> desconozcan si estos menores se encuentran en municipios de riesgo derivado del conflicto y la violencia, según informó el Ministerio de Educación y la Unidad para las Víctimas, en repuesta al Auto 333 de 2015.<sup>1073</sup>

Sumado a lo anterior, de acuerdo con el análisis de la CSPPDF,<sup>1074</sup> aunque ha habido un aumento en la cobertura neta entre el 2007 y 2013 en preescolar, ésta se encuentra cerca de 8 puntos por debajo del promedio nacional y, además, la tasa de cobertura neta para la población desplazada en básica secundaria, resulta inferior al promedio nacional en cerca de 10 puntos porcentuales y en más de 14 puntos porcentuales en educación media, para el año 2013. La diferencia es mucho más amplia en el acceso a la Educación Superior, en donde la tasa de cobertura neta para la población en situación de desplazamiento forzado es de

---

<sup>1070</sup> Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. Comentarios sobre la propuesta del Gobierno en materia del Estado de Cosas Inconstitucional –ECI- y criterios para una eventual declaratoria de superación del ECI. *Ibíd.* Pág. 41.

<sup>1071</sup> [D]e acuerdo con el último cruce de bases de datos RUV — SIMAT histórico [...] la población desplazada entre 5 y 17 años que no registró atención educativa durante el 2014 ni en vigencias anteriores asciende a 608.045 NNAJ, resultado que se obtiene por la diferencia entre la población total desplazada entre 5 y 17 años según los registros del RUV que al cierre de 2014 era de 2.149.284 NNAJ y la población que cruza con los registros de SIMAT del punto anterior (1.541.239). *Informe de respuesta al Auto 097 de 2015.* Pág. 11.

<sup>1072</sup> Informe de la Contraloría General de la República – 11 de junio de 2015 *Respuesta al auto 097 de 2015.* Pág. 6.

<sup>1073</sup> Informe de Repuesta al Auto 333 de 2015.

<sup>1074</sup> Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. Comentarios sobre la propuesta del Gobierno en materia del Estado de Cosas Inconstitucional –ECI- y criterios para una eventual declaratoria de superación del ECI. *Ibíd.* Pág. 41.



sólo 8.8 frente a 27.6 para el total del país, lo que sitúa a la población desplazada en 20 puntos porcentuales por debajo de la media nacional.<sup>1075</sup>

(ii) El Gobierno Nacional ha realizado esfuerzos generales para contribuir a la disminución de la deserción escolar y fomentar la permanencia en el sector educativo de la población vulnerable. En términos generales, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Deserción –ENDE–, la tasa de deserción escolar del sector oficial ha disminuido históricamente, al pasar de 8% en el año 2002 a 5.8% en 2006; a 4.89% en el 2010; a 4.28% en 2012 y a 3.8% en el 2013. También ha venido implementado estrategias de escolarización, tales como: la ejecución del proyecto “*La Escuela busca al Niño*”<sup>1076</sup>, que logró la vinculación de cerca de 4000 niños y niñas al sistema escolar; la estrategia “*matriculación*”<sup>1077</sup> dirigida a los municipios con mayores brechas en cobertura educativa, y el impulso de los Planes de Permanencia en 85 Secretarías de Educación de las entidades territoriales certificadas.<sup>1078</sup>

No obstante, en cuanto a los apoyos complementarios, aunque el Ministerio de Educación viene destinando mayores recursos presupuestales para mejorar *apoyos en alimentación escolar* a través del ICBF,<sup>1079</sup> con lo cual se ha aumentado la cobertura de atención de 4.065.179 estudiantes en el 2012 a 4.073.708 en 2013,<sup>1080</sup> no ha sucedido lo mismo con los recursos de inversión del sector solidario para “transporte escolar”, “útiles escolares”, “uniformes o vestuario escolar”, toda vez que, para el año 2013, estos recursos ascendían a un total de \$11.240.584.436, con una cobertura de atención de 330.901 personas. Para el año 2014, este valor disminuyó a \$8.362.602.256 y la cobertura de atención se redujo a 268.640 personas.<sup>1081</sup>

Sobre estas estrategias, la Sala deben señalar que, en la medida en que se encuentran dirigidas a toda la población en edad escolar y éstas eventualmente puede mejorar el acceso y la permanencia escolar de la población desplazada,

---

<sup>1075</sup> Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. Comentarios sobre la propuesta del Gobierno en materia del Estado de Cosas Inconstitucional –ECI– y criterios para una eventual declaratoria de superación del ECI. *Ibíd.* Pág. 41.

<sup>1076</sup> Por medio de la cual se focalizaron cinco entidades territoriales en las cuales fueron vinculados al sistema educativo el 78% de los 6.136 potenciales estudiantes identificados.

<sup>1077</sup> Cuyo propósito es formular con las secretarías de educación de las entidades territoriales, estrategias de acceso y permanencia, diversificadas por regiones y zonas con las mayores brechas en cobertura educativa y la asistencia técnica integral por parte del MEN. Informe del 7 de abril de 2015 en respuesta al auto 097 de 2015 – Ministerio de Educación y UARIV. Pág. 21.

<sup>1078</sup> Informe integrado del Gobierno Nacional en respuesta al auto del 11 de marzo de 201 Pág.162

<sup>1079</sup> Mediante CONPES 159 de 2013, se prevé asignar \$124.830 millones correspondientes a la distribución de once doceavas para alimentación escolar, con destino a todos los municipios del país, mediante Resolución No. 16841 de 2012 el MEN asignó \$78 mil millones para cofinanciar el Programa de Alimentación Escolar de las entidades territoriales beneficiarias con regalías directas, y mediante la Resolución No. 1081 de 2013 estableció las reglas para el giro y aplicación de los recursos de cofinanciación del programa de las entidades territoriales mencionadas. Informe del sistema nacional de atención y reparación integral a las víctimas a las comisiones primeras de senado y cámara - Bogotá D.C. – marzo de 2013. Pág.241

<sup>1080</sup> De acuerdo con la Ley 1176 de 2007 para la focalización de la alimentación escolar se debe dar prelación a los establecimientos educativos oficiales que atiendan población en situación de desplazamiento, comunidades rurales e indígenas y establecimientos educativos con la mayor proporción de la población clasificada en los niveles 1 y 2 del SISBEN. Informe integrado del Gobierno Nacional en respuesta al auto del 11 de marzo de 201 Pág.164

<sup>1081</sup> Informe del 7 de abril de 2015 en respuesta al auto 097 de 2015 – Ministerio de Educación y UARIV. Pág. 18.

debido a que los informes gubernamentales no discriminan variables específicas para la población desplazada, no es posible analizar el impacto concreto de las mismas en relación con los NNA desplazados. En ese sentido, la Sala reitera el llamado que realizó en el Auto 219 de 2011, sobre la necesidad de que el Gobierno adecúe sus instrumentos de seguimiento de tal manera que presente información sobre los resultados de las estrategias de escolarización y prevención de la deserción escolar para la población víctima de desplazamiento forzado, atendiendo a las particularidades que la caracterizan.

En efecto, aunque los datos de la encuesta ENDE muestran a grandes rasgos la reducción histórica de la deserción escolar para toda la población en edad escolar, aún no se ha realizado un diagnóstico específico de las causas de deserción escolar para la población víctima,<sup>1082</sup> ni para la población desplazada en particular, lo que puede limitar la pertinencia en la implementación de estrategias específicas y diferenciadas para evitar este fenómeno en esta población. Así, preocupa a esta Sala Especial la estimación efectuada por la Procuraduría General de la Nación, según la cual: “el 2.9% de la población desplazada entre 5 y 17 años no terminan el año escolar”.<sup>1083</sup> Acerca de este segmento poblacional, agrega la PGN, el Gobierno Nacional no puede formular en la práctica políticas claras de escolarización y permanencia en los procesos formativos básicos.<sup>1084</sup>

De otro lado, la Sala observa con preocupación las barreras aún mayores que enfrentan los NNA que residen en zonas rurales de difícil acceso, con presencia de actores armados y débil presencia estatal, para contar con el apoyo en transporte escolar, kits escolares<sup>1085</sup>, infraestructura y dotación de mobiliarios en estado aceptable, al igual que materiales didácticos en las aulas escolares, y personal docente permanente y capacitado.<sup>1086</sup> Esta situación ocurre tanto en comunidades no retornadas<sup>1087</sup> como en las retornadas.<sup>1088</sup>

---

<sup>1082</sup> Primer Informe al Congreso de la República 2013 – 2014 Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011 Bogotá D.C., Colombia - Agosto de 2014. Pág. 123

<sup>1083</sup> Procuraduría General de la Nación informe del 01 de junio de 2015 Informe de respuesta al auto 097 de 2015. Pág. 9

<sup>1084</sup> Procuraduría General de la Nación informe del 01 de junio de 2015 Informe de respuesta al auto 097 de 2015. Pág. 9

<sup>1085</sup> - Primer Informe al Congreso de la República 2013 – 2014 Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011 Bogotá D.C., Colombia - Agosto de 2014. Pág. 124; La Contraloría que en relación con el transporte escolar y los kit escolares en algunos municipios no se implementan por “*el desconocimiento que los gobernantes locales tienen de la política, y en otras por falta de recursos.*” Contraloría - 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. Pág. 8

<sup>1086</sup> Primer Informe al Congreso de la República 2013 – 2014 Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011 Bogotá D.C., Colombia - Agosto de 2014. Pág. 125

<sup>1087</sup> Esta preocupación es compartida por la Procuraduría General de la Nación, al señalar que “Las víctimas de desplazamiento forzado que actualmente se encuentra asentada en el sector rural es la más afectada en razón a que las condiciones resultan ser inadecuadas o insuficientes, por cuanto se identifican problemas en infraestructura, difícil acceso, condiciones de seguridad, falta de docentes, y recurso de material y tecnológico disponible; por lo que resulta importante que el Ministerio de Educación se articule con las Entidades Territoriales, para garantizar la seguridad y el transporte escolar en las zonas de difícil acceso para asegurar la cobertura en materia educativa de estas comunidades. Procuraduría General de la Nación - Informe del 01 de junio de 2015 en respuesta al auto 097 de 2015. Pág. 10

<sup>1088</sup> Defensoría del pueblo - atención al desplazamiento a 3 años de implementación de la Ley 1448 de 2011 - marzo de 2015. Pág.100

Al respecto, se ha informado sobre las deficiencias en la identificación de las necesidades educativas de los núcleos familiares retornados, debido a las dificultades del Gobierno Nacional para ubicar a la población víctima que ha accedido a la oferta local en educación, de una parte y, a la falta de flexibilización de su oferta a nivel local, de otra parte. Según señala la Contraloría General de la República, en el Tarra y otros municipios de Norte de Santander, no hay empresas que ofrezcan el transporte bajo los parámetros establecidos por el Gobierno Nacional para este servicio y, por las características de la región, no hay oferta de docentes, lo que compromete la calidad de la educación.<sup>1089</sup>

Igualmente, respecto de la zona del bajo Atrato chocoano, la Defensoría del Pueblo<sup>1090</sup> advirtió acerca de los serios problemas de falta material didáctico, falta de dotación de equipos de cómputo y/o su subutilización. Lo anterior, porque “los maestros no están en la capacidad de enseñar su uso”, y por la inexistencia de bibliotecas o materiales de consulta. Si bien entre los años 2010 y 2013, fueron construidas 21 aulas en el Consejo Comunitario de Cacarica, la Defensoría encontró que en la mayoría de estas aulas las baterías sanitarias se encuentran en un estado inservible; la infraestructura en general en malas condiciones o en riesgo de derrumbarse<sup>1091</sup> y, además, en la mayoría de comunidades sólo hay escuela primaria y se presenta desescolarización permanente por la ausencia de los maestros y las largas caminatas de los niños y niñas para trasladarse hasta las escuelas. Todo lo anterior, contribuye al aumento de la deserción escolar, pérdida de ciclos educativos completos o que, a la tercera o cuarta semana de clases al año, los menores sean promovidos el próximo ciclo escolar, con las deficiencias en la calidad educativa que esto conlleva.<sup>1092</sup>

**(iii)** En relación con la identificación y caracterización de menores desplazados excluidos de sistema educativo, el Ministerio de Educación señaló que para caracterizar a menores de edad por fuera del sistema educativo, además de las estrategias generales contra la deserción escolar señaladas en la sección anterior, desde el año 2012, en articulación con la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema (ANSPE), se han venido implementado las brigadas de escolarización.<sup>1093</sup> Esta estrategia inicia con el cruce de información entre los menores de edad cuyas familias están inscritas en la Red Unidos y en el SIMAT.<sup>1094</sup> Una vez verificada la población menor de edad desescolarizada,

---

<sup>1089</sup> Contraloría General de la República. 11 de junio de 2015 - Informe de respuesta al auto 097 de 2015. Pág. 4.

<sup>1090</sup> Defensoría del Pueblo – Informe Bajo Atrato Chocoano – Marzo de 2015. Pág. 19

<sup>1091</sup> Este es el Caso de la Escuela las Mercedes en la comunidad de Barranquilla.

<sup>1092</sup> Defensoría del Pueblo – Informe Bajo Atrato Chocoano – Marzo de 2015. Pág. 19

<sup>1093</sup> Informe del 7 de abril de 2015 en respuesta al auto 097 de 2015 – Ministerio de Educación y UARIV. Pág. 21.

<sup>1094</sup> Los resultados del cruce de información se envían al Asesor Regional de Oferta (ARO) de la Red Unidos, quien en terreno se encarga de confirmar el estado educativo de la población que no aparece en el SIMAT. En esta acción se puede identificar que hay niños y niñas vinculados al sistema educativo pero que no cruzan con el SIMAT o que la población efectivamente se encuentra desescolarizada. Cuando se identifican niños y niñas vinculados al sistema que no cruzan, la SEC y el ARO definen el plan de acción para actualizar y depurar el SIMAT.

“la SEC y el ARO definen las acciones para vincular y asegurar su acceso al sistema educativo”.<sup>1095</sup>

Adicionalmente, el Ministerio de Educación emitió la Circular N° 30 de 2014, con la cual se busca dar orientaciones para la articulación de estrategias que impacten la cobertura y la permanencia de la población en edad escolar en el sistema educativo, en el marco de la alianza entre el Ministerio de Educación Nacional y el Programa Más Familias en Acción. Además, ha propiciado la articulación entre las SEC, la Red Unidos y DPS con el propósito de fortalecer la identificación de población desescolarizada que permita a las secretarías de educación generar los cupos requeridos para la vinculación de esta población y, cuenta con el Sistema de Información para el Monitoreo, Prevención y Análisis de la Deserción Escolar — SIMPADE, que al recoger información del estudiante, de su núcleo familiar, del contexto institucional y municipal permite “tomar decisiones que mejoren la permanencia escolar”.<sup>1096</sup>

Al respecto, esta Sala Especial observa que el Gobierno Nacional no especificó los resultados de las iniciativas enunciadas para la población desplazada<sup>1097</sup>. En particular, aunque destaca los lineamientos generales de la Circular 30 de 2014, e indica que brinda asistencia técnica a las Secretarías de Educación de las entidades territoriales con mayor concentración de personas víctimas, no precisa los resultados obtenidos como resultado de esta asistencia, en términos de identificación y vinculación de niños y niñas desplazados que cuentan con un cupo escolar. Además, la Sala comparte la advertencia de la Procuraduría General de la Nación en el sentido de que “no existen mecanismos e instrumentos idóneos que permitan formular políticas específicas de escolarización de la población en situación de desplazamiento forzado en edad escolar, por la ausencia de un instrumento de seguimiento específico para esta población, que permita la identificación y seguimiento de los sujetos víctimas de desplazamiento forzado en edad escolar.”<sup>1098</sup>.

Sumado a ello, muchas entidades territoriales, cuyos menores de edad desplazados demandan un cupo escolar, carecen de capacidad técnica y presupuestal para caracterizar a la población desplazada que requiere de acceso al servicio, y no consultan la base de datos de la Unidad para las Víctimas para determinar si los niños y niñas que demandan el servicio son desplazados.<sup>1099</sup>

**(iv)** En relación con la aplicación de modelos pedagógicos acordes con las necesidades particulares de la población desplazada, en sus informes de los años

---

<sup>1095</sup> Informe del 7 de abril de 2015 en respuesta al auto 097 de 2015 – Ministerio de Educación y UARIV. Pág. 22

<sup>1096</sup> Sin embargo, es paquete de iniciativas “[...] está diseñado para el total de la población sin discriminación para la población en situación de desplazamiento.” Informe 7 de abril de 2015. Respuesta al auto 097 de 2015 .Ministerio de Educación y UARIV. Pág. 35

<sup>1096</sup> Informe 7 de abril de 2015. Respuesta al auto 097 de 2015. Ministerio de Educación y UARIV. Pág. 36

<sup>1097</sup> Contraloría General de la República. 11 de junio de 2015. Respuesta al auto 097 de 2015. Pág. 6.

<sup>1098</sup> Procuraduría General de la Nación .Informe junio de 2015 Respuesta al auto 097 de 2015. Pág. 9

<sup>1099</sup> Contraloría General de la República, junio de 2015. Informe de respuesta al auto 097 de 2015. Pág. 4.

2013,<sup>1100</sup> 2014<sup>1101</sup> y 2015,<sup>1102</sup> el Gobierno Nacional destacó que cuenta con un portafolio de modelos educativos flexibles por medio de los cuales se atiende a adultos y niños y niñas desplazados.<sup>1103</sup> Para el año 2013, 154.380 víctimas han sido atendidas mediante “Modelos Educativos Flexibles”, incluyendo 17.140 adultos.<sup>1104</sup> Según el Gobierno, estos modelos permiten la atención educativa de la población víctima del conflicto armado, facilitando a los NNA que han tenido que abandonar la escuela, una alternativa pertinente y diferencial, que les permite reintegrarse a sus estudios y recibir los apoyos adicionales.<sup>1105</sup> Estos servicios, según el Gobierno, beneficiarían a las poblaciones que se encuentran en situación de desplazamiento, extraedad escolar, o en condiciones de alta vulnerabilidad.<sup>1106</sup>

Al respecto, la Sala considera que al Gobierno Nacional aún le falta acreditar que los modelos flexibles sí atienden a las necesidades educativas específicas para las personas desplazadas. Al respecto, la Defensoría del Pueblo afirmó que los modelos flexibles no responden a las necesidades y vulnerabilidades específicas de la población desplazada, especialmente la población ubicada en las zonas rurales alejadas de los cascos urbanos y de difícil acceso.<sup>1107</sup> Por su parte, la Contraloría General de la República indicó que desde el año 2013 formuló un hallazgo al Ministerio de Educación Nacional por “Inobservancia del artículo 92 del Decreto 4800 de 2011 referido a los lineamientos de política educativa para poblaciones afectadas por la violencia”<sup>1108</sup>. Pese a que el Ministerio publicó en respuesta el documento titulado “*Orientaciones Generales para la Atención Educativa a la Población Vulnerable y Víctima del Conflicto Armado Interno en diciembre de 2014*”, a juicio del ente de control, el documento carece de lineamientos concretos sobre qué deben hacer las entidades territoriales para lograr una mayor cobertura para la población víctima, garantizar la permanencia de los estudiantes, proveer la oferta complementaria y vincular a la población víctima a la oferta flexible.<sup>1109</sup>

---

<sup>1100</sup> Informes del Gobierno Nacional para las comisiones primeras de senado y cámara – agosto de 2013. Pág. 56; Informe del sistema nacional de atención y reparación integral a las víctimas a las comisiones primeras de senado y cámara - Bogotá D.C. – marzo de 2013. Pág. 224; Informe del Gobierno Nacional a las Comisiones Primeras del Congreso de la República - Avances en la Ejecución de la Ley 1448 de 2011 - II Semestre de 2013 - Bogotá, D.C., Marzo de 2014. Pág. 61. 62-67.

<sup>1101</sup> Informe integrado del Gobierno Nacional en respuesta al auto del 11 de marzo de 2014. Pág. 171-173.

<sup>1102</sup> Informe del 7 de abril del año 2015 en respuesta al auto 097 de 2015 – Ministerio de Educación y UARIV. Pág. 37

<sup>1103</sup> Estos modelos flexibles son: (i) Media Rural; (ii) Media Rural con énfasis en formación para el trabajo; (iii) Postprimaria con metodología Escuela Nueva; (iv) Aceleración del Aprendizaje; (v) Círculos de Aprendizaje; (vi) Preescolar escolarizado y no escolarizado; (vii) Telesecundaria; (viii) Grupos Juveniles Creativos; (ix) Bachillerato PACICULTOR; (x) Bachillerato Virtual; (xi) *Programa de Transformación de la Calidad* y (xii) propuesta de alfabetización ESPERE “La Alegría de Leer y Escribir...Perdonando”, diseñada específicamente para la atención de la población víctima del conflicto en Colombia.

<sup>1104</sup> - Informe del sistema nacional de atención y reparación integral a las víctimas a las comisiones primeras de senado y cámara - Bogotá D.C. – marzo de 2013. Pág. 12

<sup>1105</sup> Informe del sistema nacional de atención y reparación integral a las víctimas a las comisiones primeras de senado y cámara - Bogotá D.C. – marzo de 2013. Pág. 224.

<sup>1106</sup> Informe integrado del Gobierno Nacional en respuesta al auto del 11 de marzo de 2014. Pág. 171.

<sup>1107</sup> Defensoría del pueblo - atención al desplazamiento a 3 años de implementación de la Ley 1448 de 2011 - marzo de 2015. Pág. 99.

<sup>1108</sup> - Informe de la Contraloría General de la República – 11 de junio de 2015 Informe de respuesta al auto 097 de 2015. Pág. 2

<sup>1109</sup> Informe de la Contraloría General de la República – 11 de junio de 2015 Informe de respuesta al auto 097 de 2015. Pág. 4

(v) En materia de extra edad, según informó el Ministerio de Educación, modelo “Caminar en Secundaria” a 1.042 estudiantes y con Aceleración del Aprendizaje fueron atendidos 2.628 estudiantes en situación de extra edad, de un universo total de 241.785 niños y niñas entre 5 y 17 años víctimas en extra edad.<sup>1110</sup> Respecto de esta información, la Sala encuentra que se trata de una cobertura muy reducida y, en ese sentido, el Ministerio debe formular esquemas coordinados con las entidades territoriales para mejorar el acompañamiento y la cobertura de atención de programas dirigidos a menores de edad desplazados en extraedad. Adicionalmente, el Ministerio de Educación debe diseñar una estrategia que dé respuesta a la advertencia de Procuraduría General de la Nación sobre la necesidad de que medidas complementarias le permita a los jóvenes y adultos en extraedad, cumplir con los requisitos de escolaridad exigidos por el SENA en los programas de formación en la ruta de empleo.<sup>1111</sup>

(vi) Finalmente, en relación con la garantía del derecho a la educación en situaciones de emergencia generadas por conflicto, el Ministerio de Educación indicó que para garantizar la prestación del servicio educativo en situaciones de emergencia ocasionadas por desastres de origen socio-natural, desplazamiento forzado y otras contingencias derivadas del conflicto armado interno, en el 2012 implementó el proyecto denominado “*Fortalecimiento de capacidades del sector educativo para asegurar la prestación del servicio en situaciones de emergencia causadas por eventos ambientales y conflicto armado*”.<sup>1112</sup> Así mismo, señaló que viene adelantando encuentros regionales con las Secretarías de Educación certificadas para fortalecer la respuesta de las entidades territoriales ante situaciones de emergencia causadas por el conflicto armado.<sup>1113</sup>

Al respecto, la Sala desconoce el impacto de estas medidas en términos de la población desplazada que ha sido atendido bajo estos esquemas de emergencia, por situaciones de conflicto armado y violencia. En ese sentido, sólo hasta el 2014,<sup>1114</sup> se desarrolló una nueva versión del Sistema de Apoyo a la Emergencia (SAE), que permite desagregar el reporte de las secretarías de educación por tipo de emergencia,<sup>1115</sup> lo que en principio, da cuenta de los problemas de

---

<sup>1110</sup> Informe del 7 de abril del año 2015 en respuesta al auto 097 de 2015 – Ministerio de Educación y UARIV. Pág. 39.

<sup>1111</sup> Informe Procuraduría General de la Nación - observaciones al documento "seguimiento a la sentencia T - 025 de 2004 respuesta al auto del 11 de marzo de 2014" - Bogotá D.C., mayo de 2014. Pág. 15.

<sup>1112</sup> El objetivo principal del proyecto es la puesta en marcha de las Directivas Ministeriales No 12 de 2009 y No 16 de 2011, a través de la creación y consolidación de Redes de Educación en Emergencias que desarrollen estrategias en la prevención y gestión del riesgo, situaciones de crisis y post emergencia, a través de: i) Un sistema de mapeo de las amenazas y riesgos del sector educativo, para emitir alertas tempranas y acciones de prevención; ii) Redes de Educación en Emergencia; iii) planes de contingencia; y iv) la promoción de la participación de diferentes actores. Informe del Gobierno Nacional a las Comisiones Primeras del Congreso de la República - Avances en la Ejecución de la Ley 1448 de 2011 - II Semestre de 2013 - Bogotá, D.C., Marzo de 2014. Pág. 64

<sup>1113</sup> Informe integrado del Gobierno Nacional en respuesta al auto del 11 de marzo de 2014. Pág. 155.

<sup>1114</sup> Según informan los órganos de control, las secretarías de educación de las entidades territoriales visitadas en el marco de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley 1448, reportaron no conocer lineamientos para la atención educativa en situaciones de emergencia (prevención, emergencia y post-emergencia). Segundo informe de seguimiento y monitoreo a la implementación de la Ley de Víctimas y restitución de tierras comisión de seguimiento de los Organismos de Control - Bogotá D.C., Colombia - agosto de 2013. Pág. 276.

<sup>1115</sup> Informe del 7 de abril del año 2015 en respuesta del auto 097 de 2015 – Ministerio de Educación y UARIV. Pág. 42.

coordinación entre el Ministerio del Interior y las Secretarías para identificar y acompañar la implementación del modelo de emergencia derivadas del conflicto armado en el momento de la ocurrencia de una emergencia.

*Evaluación de la superación del ECI y del nivel de cumplimiento a la orden de realizar ajustes importantes al componente de educación. Persistencia de la intervención del juez constitucional y medidas a adoptar.*

Desde la Sentencia T-025 de 2004 y sus principales autos de seguimiento, esta Corte le ordenó al Gobierno Nacional adoptar las medidas necesarias para garantizar el acceso al derecho a la educación a la población desplazada. En ese sentido, el Gobierno Nacional debía dar respuesta a la falta de cobertura y gratuidad en el servicio educativo; la inasistencia y deserción escolar; la ubicación y caracterización de menores desplazados excluidos del sistema educativo; la aplicación de modelos pedagógicos acordes con las necesidades particulares de la población desplazada; la atención a población desplazada en extra-edad; y la garantía del derecho a la educación en situaciones de emergencia generadas por el conflicto.

Tal como se expuso a lo largo de esta sección, en atención a esta orden, el Gobierno Nacional mejoró de manera significativa la *cobertura* en el acceso a la educación básica para los menores desplazados, la cual alcanza un 87.8% según la encuesta DANE-UARIV del 2014, y mejoró igualmente la *gratuidad* en las instituciones educativas oficiales con la expedición del Decreto 4807 de 2011, que ha permitido que el 98.7% de los menores matriculados se encuentren exentos de costos de matrícula, con corte en el 2013. A su vez, se han venido impulsando estrategias de búsquedas activas para vincular a los niños y niñas que se encuentran excluidos del sistema educativo como “*La Escuela busca al Niño*”, “*matriculación*”, Planes de Permanencia en 85 Secretarías de Educación de las entidades territoriales certificadas, brigadas de escolarización y la expedición de la Circular N° 30 de 2014 para enfrentar la deserción escolar.

En cuanto a la garantía de modelos educativos acordes con las necesidades y afectaciones particulares de la población desplazada, el Gobierno ha continuado con la implementación del portafolio general de modelos educativos con cobertura para adultos, y niños y niñas desplazados. Y, en relación con la garantía del derecho a la educación en situaciones de emergencia generadas por el conflicto armado, el Gobierno mantuvo el proyecto denominado “Fortalecimiento de capacidades del sector educativo para asegurar la prestación del servicio en situaciones de emergencia causadas por eventos ambientales y conflicto armado”.

Con base en esta respuesta, el Gobierno solicitó a esta Sala Especial “declarar el levantamiento del ECI en materia del derecho a la educación básica [...] toda vez que existe un avance sostenible en la formulación e implementación de una política pública de educación, permanente en el tiempo, que ha fortalecido la capacidad institucional y ha ajustado los procedimientos e instrumentos normativos existentes. Se da un porcentaje alto de garantía del derecho. De

acuerdo con los análisis, las mediciones del Gobierno Nacional de 2010 y 2014 son comparables y demuestran avance.”<sup>1116</sup>

### *Evaluación de la superación del ECI en materia de educación*

De acuerdo con la **Parte General** del presente auto, el umbral para dar por superado el ECI en relación con el derecho a la educación deberá medirse con registros administrativos, encuestas de verificación y encuestas de calidad de vida. Conforme a lo anterior, el umbral para superar el ECI en materia de educación deberá sujetarse a variables de asistencia escolar, deserción, repetición, apoyos necesarios para la alimentación y transporte escolar, y terminación del ciclo secundario, comparables en principio con las tasas regionales del resto de la población no desplazada *que se encuentra en condiciones socioeconómicas y situaciones de necesidad comparables*.

Teniendo en cuenta que esta Sala Especial no tiene conocimiento de estudios ni de mediciones actualizadas que permitan desagregar la situación específica de la población vulnerable nacional en materia de educación, y que en la actualidad la información disponible sólo permite hacer una comparación con el promedio nacional, este último criterio será utilizado de manera **provisional**, hasta que las autoridades responsables calculen los perfiles de educación de las personas vulnerables. Sólo así se podrá contar con la información que permita comparar que las personas desplazadas accedieron a este derecho, “en el mismo plano que los miembros de la población residente con necesidades comparables”.<sup>1117</sup>

Según el Gobierno Nacional, los resultados de la encuesta del 2010 indican que el 85.9% de los niños, niñas y jóvenes entre 5 y 17 años asisten regularmente a un establecimiento de educación formal; porcentaje muy cercano a la medición de la EGED 2013 - 2014, la cual presenta que el 87,8% de niños, niñas y adolescentes entre 5 y 17 años víctimas de desplazamiento forzado, asiste a alguno de los niveles de educación preescolar, básica o media. A juicio de Gobierno Nacional, entre 2010 y 2014 se presentó un aumento porcentual de 1.9 puntos, en la garantía del goce efectivo del derecho a la educación.

Ahora bien, en comparación con el acceso a la educación de los demás colombianos, la Encuesta de Calidad de Vida de 2013 realizada por el DANE demuestra que la población de estrato 1, 2 y 3 registra un indicador de educación de 90,7% a nivel nacional. Esta cifra es levemente superior a lo observado para la población desplazada y evidencia que el indicador de educación de la población desplazada no se encuentra lejos de la población no desplazada.<sup>1118</sup>

Sobre las cifras globales presentadas por el Gobierno, la CSPPDF presentó críticas y reparos. En primer lugar, resaltó que aunque se evidencian avances en el indicador de cobertura, ésta sigue siendo inferior al promedio nacional que asciende al 91,7%. Además, la cobertura del 87.8% no es estadísticamente diferenciable a la reportada en el 2010, pero sí representa un avance respecto de

---

<sup>1116</sup> Unidad para las Víctimas. Informe del Gobierno Nacional al Auto 298 de 2015. *Ibid.* Pág. 26

<sup>1117</sup> *Ibid.*, pág 25.

<sup>1118</sup> Unidad para las Víctimas. Informe del Gobierno Nacional al Auto 298 de 2015. *Ibid.* Pág. 27



la situación existente en el 2007 y el 2008, años en los cuales estos porcentajes eran del 81,0% y 86,2%, respectivamente. En segundo lugar, la tasa de cobertura bruta en preescolar y media son bajas y en el primer caso no ha habido una variación entre 2007 y 2013, lo que supone una amplia desventaja para la población desplazada en comparación con la media nacional, además de que la cobertura neta de educación preescolar se encuentra en 8 puntos porcentuales debajo del promedio nacional; en básica secundaria, la tasa de cobertura neta para la población desplazada resulta inferior a la nacional en cerca de 10 puntos porcentuales y, para educación superior, la tasa de cobertura para la población en situación de desplazamiento forzado es de sólo 8.8 frente al 27,6% para el total del país.

Los resultados presentados por el Gobierno Nacional, por lo tanto, impiden declarar superado el ECI para este derecho en esta ocasión. Las mediciones allegadas llevan a concluir que si bien ha habido un aumento histórico en la cobertura de un cupo escolar para niños y niñas desplazados entre 5 y 17 años, que asciende al 87.8%; este porcentaje sigue siendo inferior al promedio nacional, que se registra en 91.7%. Además, la diferencia de la situación de acceso de la población desplazada en educación en preescolar en su cobertura neta, es inferior para los niños y niñas desplazadas en ocho puntos porcentuales; en 10 puntos porcentuales en básica secundaria; y en cerca de 20 puntos porcentuales para educación superior.

Lo anterior, evidencia que la población desplazada aún no goza del derecho a la educación en la misma proporción que la población colombiana en general. En consecuencia, la Sala se abstendrá de declarar superado el ECI en este derecho. Este criterio deberá ser tenido en cuenta hasta que las autoridades responsables calculen los perfiles de educación de las personas vulnerables para así poder hacer la comparación con la población desplazada.

*Evaluación del nivel de cumplimiento a la orden de realizar ajustes importantes al componente de educación.*

La Sala encuentra que el Gobierno Nacional ha mostrado un cumplimiento *medio* a la orden de realizar ajustes importantes al componente de educación para avanzar en el goce efectivo de este derecho a favor de las personas desplazadas por la violencia. Ciertamente, las autoridades responsables cuentan con *planes e instituciones aceptables que medianamente se están implementado y evidencian algunos resultados que impactan favorablemente el goce efectivo del derecho.*<sup>1119</sup> Los importantes esfuerzos a nivel administrativo y presupuestal para mejorar la cobertura del acceso escolar para la población entre 5 y 17 años, la cual se encuentra cerca del 88%, así lo atestiguan. La implementación del Decreto 4807 de 2011, en materia de gratuidad, también ha arrojado resultados significativos, toda vez que los menores de edad –desplazados y no desplazados- matriculados en instituciones educativas públicas han sido exonerados de costos educativos.

---

<sup>1119</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-388 de 2013 (M.P. María Victoria Calle Correa).

Sin embargo, se presenta un nivel de cumplimiento *medio* en la medida en que las acciones y los planes diseñados por el Gobierno Nacional no han logrado generar resultados para mejorar el acceso al derecho a la educación por parte de los menores de edad desplazados que aún no se han vinculado al sistema escolar. Las limitaciones en los resultados se observan especialmente en persistencia de barreras para el acceso a un cupo escolar y a la continuidad de la prestación del derecho a la educación en las entidades territoriales que enfrentan situaciones de emergencias humanitarias generadas por el conflicto armado y la violencia generalizada. Además, tal como fue advertido con anterioridad, persisten problemas en las ayudas y los apoyos complementarios -transporte, ayuda alimentaria, kits, útiles y uniformes escolares- en las zonas rurales y de difícil acceso. Frente a estos vacíos aún *no es posible entrever en la respuesta institucional la adopción de los correctivos necesarios para impulsarlos*.<sup>1120</sup>

### *Persistencia de la intervención del juez constitucional y medidas adoptar*

De acuerdo con lo recogido en la **Parte General**, “en los casos en que el cumplimiento sea **medio**, el juez de tutela valorará si puede dar por cumplida la tutela, con ciertas advertencias y medidas de protección final, o si mantiene ciertas órdenes, las cuales, necesariamente deberán ser altamente respetuosas de unas autoridades que han demostrado estar actuando al menos aceptablemente”.<sup>1121</sup>

En este caso, esta Sala Especial considera necesario continuar con el seguimiento y mantener la vigilancia a ciertas órdenes, en la medida en la que se presentan algunas fallas que constituyen un *bloqueo institucional por omisión* y una *práctica inconstitucional* que produce un *trato discriminatorio* con los niños y niñas desplazados que habitan en zonas rurales y de difícil acceso, y en relación con los menores que enfrentan situaciones de emergencia causadas por el conflicto y la violencia.

En cuanto al bloqueo institucional por omisión, esta Sala observó una parálisis de la administración<sup>1122</sup> para garantizar el derecho a la educación de los menores desplazados que aún se encuentran excluidos del sistema escolar.<sup>1123</sup> La ausencia de un mecanismo específico para la identificación y vinculación de los niños y las niñas desplazados, en consecuencia, ha impedido que gocen de este

---

<sup>1120</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-388 de 2013 (M.P. María Victoria Calle Correa).

<sup>1121</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-388 de 2013 (M.P. María Victoria Calle Correa).

<sup>1122</sup> De acuerdo al informe de respuesta al auto 333 de 2015, el Gobierno Nacional no conoce con exactitud cuántos menores desplazados carecen de un cupo escolar y dónde se ubican. E igualmente, las cifras aportadas en relación con los resultados de las estrategias de escolarización y la circular 30 de 2014 impulsadas por Ministerio de Educación, no dan cuenta de un impacto significativo en la ampliación de coberturas de cupos educativos sobre el total de menores desescolarizados. En consecuencia, el Gobierno nacional aún no dispone de un mecanismo de búsquedas activas para determinar cuántos de estos menores aún no gozan de este derecho ni de las medidas para proceder a su vinculación al sector educativo, para así cumplir con la obligación mínima en el acceso al derecho a la educación.

<sup>1123</sup> La Contraloría General de la República estimó que la cifra de menores desplazados excluidos de un cupo escolar puede ascender a cerca de 609.000, frente al total de menores inscritos en el RUV; cifra que de ser cierta, es alarmante y elocuente del impacto cuantitativo de la exclusión a la que pueden estar sometidos estos niños y niñas desplazados en relación con el goce efectivo del derecho.

derecho a pesar de ser titulares de un cupo escolar gratuito.<sup>1124</sup> Como resultado de lo anterior, el nivel de acceso a la educación por parte de los niños, niñas y adolescentes desplazados sigue siendo inferior frente al del resto de los menores colombianos, manteniéndose así la situación de vulnerabilidad, exclusión y discriminación acentuada que provocó la declaratoria del ECI.<sup>1125</sup>

De otro lado, la Sala considera que la falta de apoyos complementarios en materia de transporte escolar, apoyo alimentario, kits escolares, útiles escolares e uniformes en zonas rurales,<sup>1126</sup> la permanencia de personal docente en zonas rurales y/o de difícil acceso,<sup>1127</sup> y la falta garantía del derecho a la educación en situaciones de emergencia generada por el conflicto armado, configuran *un trato discriminatorio* para los niños y niñas desplazados que padecen estas circunstancias. El derecho a la educación para un menor desplazado requiere, además, del cupo escolar, las ayudas y apoyos complementarios que contribuyan a que estos niños cuenten con condiciones materiales reales y efectivas para asistir a las escuelas y gozar de su derecho a la educación.

Adicionalmente, el hecho de que los mecanismos específicos de contingencia para garantizar el derecho a la educación a los menores en la situación de emergencia posterior al desplazamiento, no actúen de manera coordinada y oportuna, impide que estos niños y niñas, por causas ajenas a su voluntad, gocen de este derecho en igualdad, incluso, respecto de los demás niños y niñas colombianos que no se padecen el fenómeno del desplazamiento y que se encuentran en una situación socio-económica similar.

La Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 del 2004, por lo tanto, ordenará a la Ministra de Educación Nacional que, en el término de un (1) mes contado a partir de la comunicación del presente auto, presente a la Corte Constitucional un informe sobre la metodología que empleará para avanzar en la superación de las falencias que configuran un bloqueo institucional en el acceso a la educación, señaladas en este auto, a saber: **(i)** la identificación y vinculación de cerca 609.000 niños y niñas desplazados que se encuentran por fuera del sistema escolar, haciendo énfasis en las entidades territoriales que se encuentran en situaciones de emergencia como resultado del conflicto armado y la violencia **(ii)**; y la garantía de apoyos complementarios en materia de transporte, apoyo alimentario, kits, útiles, uniformes escolares y permanencia de personal docente, en aquellas zonas rurales y de difícil acceso **(iii)**.

Sobre los otros aspectos identificados en las consideraciones anteriores, los Organismos de Control deberán continuar con el seguimiento, toda vez que se trata de falencias propias de una política pública que no representan bloqueos

---

<sup>1124</sup> Ver Sentencia T-025 de 2004, y autos 251 de 2008, 008 de 2009 y 219 de 2011.

<sup>1125</sup> Las mediciones disponibles del 2014 muestran que las tasas para la población desplazada aún se encuentran por debajo del promedio nacional en cerca del 4%. (*Ver supra*).

<sup>1126</sup> - Primer Informe al Congreso de la República 2013 – 2014 Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011 Bogotá D.C., Colombia - Agosto de 2014. Pág. 124; La Contraloría que en relación con el transporte escolar y los kit escolares en algunos municipios no se implementan por “*el desconocimiento que los gobernantes locales tienen de la política, y en otras por falta de recursos.*” Contraloría - 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. Pág. 8

<sup>1127</sup> Defensoría del Pueblo – Informe Bajo Atrato Chocoano – Marzo de 2015. Pág.19

institucionales ni prácticas inconstitucionales que ameriten la intervención excepcional del juez constitucional.

En mérito de lo expuesto, la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 del 2004,

## RESUELVE

**Primero.- ORDENAR**, a través de la Secretaría General de esta Corporación, al Director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y al Director del Departamento Nacional de Planeación, que presenten un documento, con la participación de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, en el que informen acerca de cuáles son las necesidades de capacidad institucional y administrativa requeridas, al igual que los ajustes a la actual batería de indicadores que consideren adecuados, para efectos de realizar un análisis que permita evaluar, en última instancia, lo siguiente: **(i)** si la población desplazada enfrenta o no mayores situaciones de riesgo que el resto de la población nacional en relación con los derechos a la vida, la libertad y la integridad personal; **(ii)** si el Estado actúa de manera eficaz para atender la situación de extrema vulnerabilidad que caracteriza los días y meses que siguen al desarraigo (i.e. registro y ayuda humanitaria), de una parte y, de la otra, **(iii)** si promueve las acciones y las medidas a mediano y largo plazo con el propósito de generar las condiciones de sostenibilidad económica y social a favor de la población desplazada (i.e. vivienda, generación de ingresos, restitución de tierras, retornos y reubicaciones), de forma tal que la población desplazada tenga acceso a estos bienes y servicios *en el mismo plano que los miembros de la población residente con necesidades comparables*. Y, finalmente si, **(iv)** en materia de los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, las personas desplazadas por la violencia tienen acceso a esas medidas en igualdad de condiciones que las víctimas de graves vulneraciones a los Derechos Humanos o infracciones al Derecho Internacional Humanitario, en el marco de una política pública acorde con los principios de racionalidad que definió esta Corporación en la Sentencia T-025 de 2004. Lo anterior, bajo el entendido de que la Corte toma nota de los avances, rezagos y retrocesos en el acceso de la población desplazada a este último conjunto de derechos, sin que esto quiera decir que hacen parte de los umbrales exigidos para satisfacer el ECI, al estar recogidos en normas recientes que no hicieron parte de la órbita del análisis de esta Corte en la Sentencia T-025 de 2004.

El documento referenciado deberá ser allegado a esta Sala Especial de Seguimiento en un término no superior a dos (2) meses contados a partir de la notificación de la presente providencia, en medio físico y magnético.

*Coordinación Nación territorio y presupuesto*

**Segundo.- SOLICITAR**, mediante la Secretaría General de esta Corporación, al Procurador General de la Nación y al Contralor General de la República, que expliquen a esta Sala Especial de Seguimiento, las razones por las cuales no han informado a la Corte Constitucional sobre las investigaciones disciplinarias y fiscales adelantadas, respectivamente, en relación con las autoridades locales y departamentales de los municipios y departamentos que, según el Departamento Nacional de Planeación, enfrentan una *situación crítica en materia de desplazamiento*, cuentan con suficiente capacidad de inversión y, aun así, incumplieron sus responsabilidades con la población desplazada.

El documento referenciado deberá ser allegado a esta Sala Especial de Seguimiento en un término no superior a un (1) mes contado a partir de la notificación de la presente providencia, en medio físico y magnético.

A partir del año 2016, el Procurador General de la Nación y el Contralor General de la República presentarán los resultados de las investigaciones disciplinarias y fiscales realizadas desde el año 2010, y de las que efectúen en adelante, en una sección del informe anual de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011.

**Tercero.- ORDENAR**, mediante la Secretaría General de esta Corporación, al Director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, al Ministro de Hacienda y Crédito Público y al Director del Departamento Nacional de Planeación que, con estricta observancia del principio de coherencia: (i) evalúen la dimensión del esfuerzo presupuestal que es necesario realizar para cumplir con las obligaciones a favor de la población víctima de desplazamiento forzado contenidas en las Leyes 387 de 1997 y 1448 de 2011, atendiendo a las advertencias realizadas por los organismos de control y los actores de la sociedad civil, recogidas en este pronunciamiento; (ii) determinen el ritmo con el cual darán cumplimiento a estas obligaciones; (iii) precisen las fuentes y los mecanismos de consecución de los recursos, al igual que los respectivos componentes en los cuales se van a ejecutar y, finalmente, (iv) prevean un plan de contingencia en el evento de que los mecanismos y fuentes recursos inicialmente designados sean insuficientes para dar cumplimiento a las obligaciones señaladas en las Leyes 387 de 1997 y 1448 de 2011.

El Director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas deberá presentar un informe, en medio físico y magnético, ante esta Sala Especial de Seguimiento, en un término no superior a dos (2) meses a partir de la notificación del presente auto.

*Tierras*

**Cuarto.- ORDENAR**, a través de la Secretaría General de esta Corporación, al Director de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, que presente un documento en el que precise: (i) las necesidades de capacidad institucional, de coordinación interinstitucional y presupuestales que se registran para la implementación y sostenibilidad de la

estrategia de atención a los segundos ocupantes; al igual que **(ii)** la forma, el ritmo y el tiempo previsto en el que se van a realizar los ajustes pertinentes para responder a estas necesidades. Este documento deberá ser presentado a esta Sala Especial de Seguimiento en un término no superior a un (1) mes contado a partir de la notificación de la presente providencia, en medio físico y magnético.

**Quinto. - SOLICITAR**, a través de la Secretaría General de esta Corporación, al Defensor del Pueblo que presente un documento en el que explique : **(i)** cuáles son las necesidades de capacidad institucional requeridas para acompañar, mediante la Defensoría Pública, a los opositores que no cumplen con los presupuestos recogidos en la Ley 1448 del 2011, en los términos recogidos en este pronunciamiento; así como **(ii)** la forma, el ritmo y el tiempo previsto en el que se van a realizar los ajustes pertinentes para enfrentar estas necesidades. Este documento deberá ser presentado a esta Sala Especial de Seguimiento en un término no superior a un (1) mes contado a partir de la notificación del presente auto, en medio físico y magnético.

**Sexto.- EXHORTAR**, mediante la Secretaría General de esta Corporación y por conducto de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, o quien haga sus veces, a los Jueces y Magistrados Especializados de Restitución de Tierras para que, en el marco de su autonomía judicial: **(i)** se pronuncien acerca de la situación de los segundos ocupantes; y **(ii)** avancen en caminos interpretativos que afiancen la primacía del derecho material sobre el formal, y así contribuyan a agilizar, simplificar y descongestionar el proceso de restitución, facilitando con ello el acceso de las personas desplazadas a la restitución de tierras. Por lo tanto, en sus decisiones podrán tener en cuenta los criterios y opciones interpretativas señaladas en este pronunciamiento. Esto no es un impedimento para que se aparten de los mismos a través de una carga argumentativa suficiente, clara y explícita.

La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura deberá presentar ante esta Sala Especial un informe en el que dé cuenta de la comunicación de la presente providencia a los Jueces y Magistrados Especializados de Restitución de Tierras, en el plazo de un (1) mes contado a partir de la notificación del presente auto, en medio físico y magnético.

**Séptimo.- ORDENAR**, mediante la Secretaría General de esta Corporación, al Director de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, la creación de un mecanismo que permita la articulación de las rutas de protección de predios -individual y colectiva- vía su inscripción en el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados (RUPTA), con la política de restitución de tierras. Lo anterior, teniendo en cuenta las competencias transferidas a esta Unidad, mediante el parágrafo primero del artículo 28 del Decreto 2365 de 2015, en materia de la administración del Registro Único de Predios y Territorios Abandonados (RUPTA).

Ese mecanismo de articulación debe permitir realizar un ejercicio de evaluación que permita determinar, a partir de un procedimiento reglado y no discrecional, si se adopta o no una medida de protección de predios en relación con las

solicitudes de restitución que se encuentran en las zonas en las que no se ha implementado aún el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (RTDAF), mientras se surte el proceso de micro focalización, en los términos descritos en el presente auto.

El Director de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas deberá allegar a la Sala Especial de Seguimiento, en un término no superior a tres (3) meses a partir de la notificación de la presente providencia, un informe en el que dé cuenta de los avances en la adopción e implementación de ese mecanismo, en medio físico y magnético.

**Octavo.- ORDENAR**, mediante la Secretaría General de esta Corporación, al Director de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, para que en coordinación con la Procuraduría General de la Nación, con la Superintendencia de Notariado y Registro, y con el Ministerio del Interior, adopten un plan de choque para superar las falencias registradas en este pronunciamiento en materia de protección de predios y territorios, las cuales que se han traducido en el declive de la utilización de las rutas individual y colectiva, y que han impedido que se materialicen las medidas de protección.

El Director de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, el Superintendente de Notariado y Registro, el Procurador General de la Nación y el Ministro del Interior, deberán allegar a la Sala Especial de Seguimiento un informe conjunto en el que establezcan los avances en la adopción e implementación de este plan de choque, en un término no superior a tres (3) meses a partir de la notificación de la presente providencia, en medio físico y magnético.

**Noveno.- ORDENAR**, mediante la Secretaría General de esta Corporación, al Ministro del Interior, en el marco de su participación en el Subcomité de Prevención, Protección y Garantías de no Repetición, la adopción de un protocolo que incorpore un procedimiento *homologado y reglado* que permita hacer seguimiento, monitoreo y acompañamiento del nivel central al territorial, en materia del levantamiento de las medidas colectivas de protección de tierras y de las autorizaciones para la enajenación o transferencia de bienes. Lo anterior, de forma tal que se garantice la debida protección a la población desplazada frente a posibles situaciones de fuerza o amedrentamiento a las que se vea sometida para la venta de sus predios. El Ministro de Interior deberá presentar a la Sala Especial de Seguimiento un documento en el que informe sobre los avances obtenidos en la adopción e implementación de este protocolo, en un término no superior a tres (3) meses contados partir de la notificación del presente auto, en medio físico y magnético.

**Décimo.- ORDENAR**, mediante la Secretaría General de esta Corporación, al Director del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural en liquidación, en coordinación con la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, la Agencia Nacional de Tierras y el Centro Nacional de Memoria Histórica, con el apoyo técnico del Archivo General de la Nación, que adopte como medida cautelar las acciones necesarias para recuperar, mantener,

proteger y conservar toda la información que reposa en el Archivo del Incoder y que es necesaria para esclarecer la verdad de la magnitud del despojo y del abandono de tierras; que sirva como insumo para proteger y restituir los territorios despojados y/o abandonados y para garantizar el derecho a la memoria histórica. Esta labor implica, la protección de la información que es necesaria para clarificar y revertir situaciones de despojo administrativo; para salvaguardar las solicitudes de titulación de los campesinos y colonos que estén en curso; para clarificar situaciones de acumulación de Unidades Agrícolas Familiares (UAF) y de apropiación y ocupación de baldíos; para seguir adelantando los procesos de constitución, ampliación y saneamiento de territorios indígenas, al igual que la constitución y saneamiento de territorios colectivos, en ambos casos, para que no se obstaculice en el futuro la realización de procesos de clarificación de la propiedad, de recuperación y deslinde de baldíos, así como de extinción de dominio.

Tales acciones deberán respetar las reglas y principios generales que regulan la función archivística del Estado, consagrados en la legislación nacional y reglamentados por el Gobierno Nacional, y en los tratados internacionales, tales como la garantía de la conservación física, de las condiciones operacionales, de la seguridad, de la perdurabilidad y reproducción de la información contenida en los archivos, entre otras.

Estas entidades deberán presentar un informe ante esta Sala Especial de Seguimiento, a más tardar dentro de veinte (20) días a partir de la notificación de esta providencia, en medio físico y magnético.

### *Vivienda*

**Décimo primero.-ORDENAR**, mediante la Secretaría General de esta Corporación, a la Ministra de Vivienda, Ciudad y Territorio, diseñar una estrategia que ofrezca alternativas para satisfacer las necesidades habitacionales de las familias que participaron en los esquemas de vivienda anteriores, que se encuentran en estado de calificado o tienen un subsidio asignado, y no podrán acceder a una solución de vivienda en el marco del *Programa de Vivienda Gratuita*, dando respuesta a las fallas identificadas en este pronunciamiento y en el auto 160 del 2015.

A su vez, a partir de la información acerca de las carencias de las entidades territoriales en términos de suelo urbanizable, recursos financieros, administrativos y logísticos, así como de la presencia y situación de la población desplazada en esos municipios, el Gobierno deberá establecer una estrategia que incorpore los criterios de priorización y diseñar las acciones necesarias para aplicar el principio de *subsidiariedad* (C.P. art. 288). La aplicación del principio de subsidiariedad implica en este caso hacer énfasis en las entidades territoriales en las que se concentren, en mayor medida, los hogares que participaron en los esquemas anteriores y que no han podido acceder a una solución de vivienda.

La Ministra de Vivienda, Ciudad y Territorio deberá presentar a la Sala Especial de Seguimiento un informe en el que dé cuenta de sus avances en el



cumplimiento de la presente orden, en un término máximo de cuatro (4) meses contados a partir de la notificación del presente auto, en medio físico y magnético.

**Décimo segundo.-ORDENAR**, mediante la Secretaría General de esta Corporación, a la Ministra de Vivienda, Ciudad y Territorio, presentar un informe en el que exponga el número y la caracterización de los proyectos declarados en siniestro, indemnizados, paralizados o en incumplimiento, la cantidad de hogares desplazados afectados, al igual que las medidas que ha implementado y va a implementar para impulsarlos y lograr su pronta culminación.

En caso de que sea inviable culminar en un plazo razonable el respectivo proyecto, se deberá informar acerca de la liberación de los hogares desplazados y del trato prioritario que reciben para acceder a otra solución de vivienda, en los términos descritos en este pronunciamiento.

La Ministra de Vivienda, Ciudad y Territorio deberá presentar a la Sala Especial de Seguimiento un informe en el que dé cuenta de sus avances en el cumplimiento de la presente orden, en un término máximo de dos (2) meses contados a partir de la notificación del presente auto, en medio físico y magnético.

**Décimo tercero.- ORDENAR**, a través de la Secretaría General de esta Corporación, a la Ministra de Vivienda, Ciudad y Territorio que presente un informe en el que explique cómo va a solucionar las falencias puntuales registradas por los Organismos de Control, en relación con los proyectos implementados en el marco de la primera fase del Programa de Vivienda Gratuita, recogidas en este pronunciamiento. Este informe deberá ser presentado a la Sala Especial de Seguimiento en un término no superior a dos (2) meses contados a partir de la notificación de la presente providencia, en medio físico y magnético.

**Décimo cuarto.- ORDENAR**, a través de la Secretaría General de esta Corporación, al Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, que presente un informe en el que explique cómo los ajustes incorporados en el Decreto 1934 del 2015 han permitido, o qué otras estrategias va a realizar, para lograr: **(i)** la liberación de las familias desplazadas que participaron en proyectos declarados en siniestro, inconclusos y/o paralizados, para que así tengan la posibilidad de participar, a través de un trato prioritario, por otros subsidios ofrecidos por el Gobierno Nacional en el marco de los nuevos esquemas de la VIS-Rural –el Ministerio debe precisar el número y porcentaje de familias liberadas, aquellas que han logrado participar en los nuevos esquemas y el trato prioritario que han recibido al respecto-; **(ii)** la superación de los tiempos excesivos en la consecución de las pólizas y otras demoras que impiden que la materialización de los subsidios de vivienda se sincronice con las políticas de restitución, retornos y entrega y/o formalización de predios; y **(iii)** una estimación de las necesidades habitacionales a nivel rural de las familias desplazadas por la

violencia, de tal manera que se pueda planear una estrategia que incorpore metas, recursos y plazos definidos para satisfacerlas.

Este informe deberá ser presentado a la Sala Especial de Seguimiento en un término no superior a dos (2) meses contados a partir de la notificación de la presente providencia, en medio físico y magnético.

### *Generación de Ingresos*

**Décimo quinto.- ORDENAR**, a través de la Secretaría General de esta Corporación, al Director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, que presente ante esta Sala Especial de Seguimiento, informes trimestrales en los que exponga el número, porcentaje, características y análisis de la situación actual de las personas en relación con las cuales ha determinado como superada su situación de vulnerabilidad producto del desplazamiento; así como que corra traslado de esos informes a los Organismos de Control para que hagan las observaciones que encuentren pertinentes en la materia. El primero de estos informes deberá ser presentado por el Director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas a la Sala Especial de Seguimiento en un término no superior a quince (15) días a partir de la notificación del presente auto, en medio físico y magnético.

**Décimo sexto.- ORDENAR**, mediante la Secretaría General de esta Corporación, al Director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, a la Directora del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, a la Ministra de Trabajo, a la Ministra de Comercio, Industria y Turismo, al Director del Departamento Nacional de Planeación y al Director (a) de la recién creada Agencia de Desarrollo Rural, con la participación de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, que presenten una propuesta que permita medir y evaluar la idoneidad, la pertinencia y la eficiencia de la política de generación de ingresos y de empleo a favor de la población desplazada, superando las dificultades identificadas en este pronunciamiento. Los funcionarios anteriormente mencionados deberán presentar un informe conjunto, dirigido a la Sala Especial de Seguimiento, en el que den cuenta de los contenidos de esta propuesta, en un término máximo de dos (2) meses contados a partir de la notificación de la presente providencia, en medio físico y magnético.

**Décimo séptimo.- ORDENAR**, mediante la Secretaría General de esta Corporación, al Director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, a la Directora del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, a la Ministra de Trabajo, a la Ministra de Comercio, Industria y Turismo, al Director del Departamento Nacional de Planeación y al Director (a) de la recién creada Agencia de Desarrollo Rural, informar acerca de cómo los cambios que se van a introducir a la política de generación de ingresos a partir de septiembre del 2016, permiten incluir de manera diferenciada y articulada las necesidades de la población

desplazada por la violencia, tal como esta Corporación ha insistido en los autos 008 de 2009, 219 de 2011, 395 de 2015 y en el presente pronunciamiento.

Los funcionarios anteriormente mencionados deberán presentar un informe conjunto, dirigido a la Sala Especial de Seguimiento, en el que den cuenta de los cambios introducidos a favor de la población desplazada en la política de generación de ingresos, en un término máximo de un (1) mes contado a partir de la notificación de la presente providencia, en medio físico y magnético.

### *Prevención y protección*

**Décimo octavo.- ORDENAR**, mediante la Secretaría General de esta Corporación, al Director de la Unidad Nacional de Protección y al Ministro del Interior que adopten los correctivos necesarios frente a las falencias que se han venido registrando en los esquemas individuales de protección de los Jueces y Magistrados Especializados en Restitución de Tierras, de acuerdo con lo expuesto en esta providencia. El Director de la Unidad Nacional de Protección y el Ministro del Interior deberán allegar a la Sala Especial un informe en el que den cuenta de: **(i)** las razones por las cuales han ocurrido estas fallas; **(ii)** las medidas correctivas que se asumirán, en aras de proveer y establecer esquemas adecuados de protección para estos funcionarios judiciales, y **(iii)** los resultados alcanzados con estas medidas. Este documento deberá presentarse ante esta Sala Especial en un término no superior a (21) días a partir de la notificación de este auto, en medio físico y magnético.

En todo caso, el término máximo en el cual deberán ser adoptadas las medidas correctivas no puede tardar más de quince (15) días a partir de la notificación de la presente providencia.

**Décimo noveno.- ORDENAR**, a través de la Secretaría General de esta Corporación, al Director de la Unidad Nacional de Protección y al Ministro del Interior que: **(i)** incorporen la ruta de protección colectiva en el Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, y que, **(ii)** presenten un informe en el que precisen: **(a)** las necesidades de capacidad institucional, de coordinación interinstitucional y presupuestales que se registran para la efectiva implementación y sostenibilidad de esta ruta, así como **(b)** la forma, el ritmo y el tiempo previsto en el que se van a realizar los ajustes pertinentes para enfrentar estas necesidades. Este informe deberá ser presentado de manera conjunta a la Sala Especial de Seguimiento en un término máximo de un (1) mes contado a partir de la notificación de la presente providencia, en medio físico y magnético.

**Vigésimo.- ORDENAR**, mediante la Secretaría General de esta Corporación, al Ministro del Interior, en el marco de su participación en el Subcomité de Prevención, Protección y Garantías de no Repetición, la construcción de una ruta urgente de identificación y mitigación de los riesgos en los 10 municipios más expulsores y en aquellos que enfrentaron crisis recurrentes durante el 2014 y el 2015, teniendo en cuenta que estos municipios no cumplen con los presupuestos de normalidad para realizar una gestión en el marco de los

esquemas ordinarios de planeación y articulación. El Ministro del Interior deberá presentar un informe en el que dé cuenta de los avances en la adopción e implementación de esta ruta urgente, en un término no superior a tres (3) meses contados a partir de la notificación del presente auto, en medio físico y magnético.

*Verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición.*

*Verdad y Justicia*

**Vigésimo primero.- SOLICITAR**, a través de la Secretaría General de esta Corporación, al Fiscal General de la Nación, la presentación de un informe anual a la Sala Especial de Seguimiento, a los Organismos de Control y a la Mesa Nacional de Víctimas, respecto de los avances en la lucha contra la impunidad frente al delito de desplazamiento forzado. El primer informe deberá ser allegado en un término no superior a un (1) mes, contado a partir de la notificación de la presente providencia, en medio físico y magnético.

**Vigésimo segundo.- ORDENAR**, a través de la Secretaría General de esta Corporación, al Ministro de Justicia y del Derecho y al Consejo Superior de Política Criminal y Penitenciaria del Estado, realizar un diagnóstico respecto de la eficacia de la nueva estrategia de priorización, investigación y gestión en materia penal frente al esclarecimiento, judicialización y castigo de los responsables del delito de desplazamiento forzado en el país, en los términos descritos en este pronunciamiento. En este diagnóstico, además, se deberá precisar cuál será el plan a seguir para realizar los ajustes que se encuentren necesarios, que permitan evidenciar resultados significativos en la lucha contra la impunidad frente a este delito. En torno a lo expuesto, se deberá presentar un informe anual a la Sala Especial de Seguimiento, a los Organismos de Control y a la Mesa Nacional de Víctimas. El primer informe deberá ser allegado en un término no superior a un (1) mes, contado a partir de la notificación del presente auto, en medio físico y magnético.

*Indemnización administrativa*

**Vigésimo tercero.- REQUERIR**, a través de la Secretaría General de esta Corporación, al Director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, para que en el término perentorio de quince (15) días, contados a partir de la notificación del presente auto, envíe a la Sala Especial de Seguimiento un informe detallado, en medio físico y magnético, en el que especifique el número de personas desplazadas que han accedido a las medidas de indemnización administrativa, hasta la fecha de notificación del presente auto, en aquellos casos en los que el desarraigo es el resultado del accionar de las denominadas BACRIM, pero que guarda, no obstante, una relación de cercanía y suficiencia con el conflicto armado, en los términos definidos en este auto y en el 119 de 2013.

**Vigésimo cuarto.- REITERAR** la orden duodécima del auto 119 de 2013, al Director de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, al

Comité Ejecutivo del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas, al Ministro de Justicia y del Derecho y al Fiscal General de la Nación, para que “con el propósito de definir cuándo un determinado daño es producto de un hecho en el marco del conflicto armado, para efectos de establecer si la población desplazada tiene acceso a los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y a las garantías de no repetición contempladas en la Ley 1448 de 2011, y en general, a aquellas medidas que NO sean indispensables para garantizar la protección, asistencia y atención a la que tiene derecho como resultado del desarraigo, adopte los criterios definidos por la Corte Constitucional en la sentencia C-781 de 2012 (M.P. María Victoria Calle) y que **mantenga actualizados tales criterios** de acuerdo con los futuros pronunciamientos de esta Corporación. Al respecto, esta Sala Especial ADVIERTE que el “rótulo” o denominación del actor como parte del conflicto armado o de la delincuencia común, no puede ser un argumento a priori y formal para definir de antemano si un determinado daño se enmarca o no dentro del conflicto armado, para efectos de definir el acceso de las personas desplazadas por la violencia a los derechos a la verdad, la justicia y la reparación contemplados en la Ley 1448 de 2011. La calificación del actor como grupo organizado al margen de la ley tampoco debe ser un requisito para considerar que el daño guarda una relación cercana y suficiente con el conflicto armado. Finalmente, al momento de evaluar si determinados daños ocasionados por el accionar de las BACRIM se presentan o no en el marco del conflicto armado, no es necesario que confluyan todos los criterios que señaló la Corte Constitucional en sus distintos pronunciamientos respecto a la determinación de la existencia de un conflicto armado. (...)” Subrayado fuera del texto original.

Respecto del cumplimiento de la presente orden se deberá informar a la Sala Especial trimestralmente, cuyo primer informe se entregará, en medio físico y magnético, dentro del plazo máximo de un (1) mes, a partir de la notificación de esta providencia, y al público en general a través de un vínculo específico en la página web de la Unidad para las Víctimas.

**Vigésimo quinto.- COMPULSAR**, a través de la Secretaría General de esta Corporación, copias de las actuaciones pertinentes a la Procuraduría General de la Nación para lo de su competencia, frente al incumplimiento de la orden duodécima del auto 119 de 2013, tal como quedó expuesto en la parte motiva.

**Vigésimo sexto.- ORDENAR**, a través de la Secretaría General de esta Corporación, al Director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, además de lo dispuesto en el aparte de presupuesto, la evaluación del porcentaje de personas desplazadas que, de acuerdo con los criterios de priorización establecidos en el Decreto 1377 de 2014: (i) accederán efectivamente a la medida de indemnización administrativa; (ii) en qué términos; (iii) qué porcentaje se encuentra a la espera de esta medida bajo tales criterios y (iv) en qué plazo accederá a la misma. En torno a lo expuesto, se deberá presentar un informe, en medio físico y magnético, dentro de un plazo máximo de dos (2) meses a partir a la notificación del presente auto,

a la Sala Especial de Seguimiento, a la plenaria del Congreso de la República, a los Organismos de Control y a la Mesa Nacional de Víctimas.

### *Rehabilitación*

**Vigésimo séptimo.- ORDENAR**, mediante la Secretaría General de esta Corporación, al Director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, y al Ministro de Salud y Protección Social, la adopción de medidas que permitan la disponibilidad efectiva del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas (PAPSIVI) para las víctimas del desplazamiento forzado, en cumplimiento de los presupuestos de una reparación transformadora y su ampliación progresiva a aquellas que aún no han accedido al mismo, para lo cual deberá presentarse un cronograma de trabajo de acuerdo con los presupuestos señalados en la parte motiva de este pronunciamiento. A su vez, esta Corporación requerirá un informe detallado por entidades territoriales del orden departamental respecto del número de víctimas atendidas hasta 2015 y las que se proyecta atender en 2016 a través del programa señalado y la consecuente asignación presupuestal. Este informe y cronograma deberán entregarse a la Sala Especial de Seguimiento en un (1) mes, contado después de notificado el presente auto, en medio físico y magnético.

### *Registro*

**Vigésimo octavo.-DECLARAR superado el Estado de Cosas Inconstitucional** frente a este componente de la política pública, pues la población desplazada en el país cuenta con un registro que permite, pese a las dificultades que aún se presentan, avanzar en su identificación y en su progresiva superación, excepto para pueblos y comunidades étnicos.

**Vigésimo noveno.- SOLICITAR** a la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Defensoría del Pueblo, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, informar a la Corte Constitucional si los resultados analizados en este pronunciamiento en relación con el registro se mantienen o si se advierten retrocesos, bloqueos institucionales o prácticas inconstitucionales, que demanden una nueva declaratoria de inconstitucionalidad y retomar la competencia para el seguimiento por parte de esta Corporación. Con especial atención deberán analizarse las medidas y resultados en torno a: (i) el registro para pueblos y comunidades étnicos; (ii) el adecuado funcionamiento de la mesa de trabajo que se constituyó por orden del auto 119 de 2013; (iii) la ruta de atención a las personas registradas como “víctimas de sentencias o auto”; (iv) el proceso de registro de las víctimas en el exterior; y (v) el suministro oportuno, con calidad y pertinencia, de la información respecto de la población desplazada, por parte de las entidades que hacen parte del SNARIV. Los anteriores son temas que se destacan dentro de la problemática que, como se señaló, aún faltan por resolver.

Dentro de esos informes, la Procuraduría General de la Nación deberá destinar un aparte para dar cuenta de las medidas adoptadas con el fin de contribuir al

mejoramiento del proceso de registro en la etapa de toma de declaración, a cargo del Ministerio Público.

#### *Ayuda humanitaria*

**Trigésimo.- ORDENAR**, mediante la Secretaría General de esta Corporación, al Director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, la construcción e implementación de una ruta para la entrega *directa* de la ayuda humanitaria inmediata, dando aplicación al principio de *subsidiariedad*, en los 10 municipios más receptores y en aquellos que enfrentaron crisis humanitarias recurrentes durante el 2014 y el 2015, que se encuentren en categorías 5 y 6 o bajo la Ley 550 de 1999, y que, en última instancia, no cumplan con los presupuestos de normalidad para realizar una gestión ordinaria en el marco de los esquemas habituales de planeación y articulación que contemplan los Planes de Acción Territorial (PAT) y los Planes de Contingencia, en los términos descritos en este pronunciamiento.

El Director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, deberá allegar a la Sala Especial de Seguimiento un informe en el que dé cuenta de los avances alcanzados en la adopción e implementación de esta ruta, en un término máximo de tres (3) meses contados a partir de la notificación de la presente providencia, en medio físico y magnético.

**Trigésimo primero.- ORDENAR**, mediante la Secretaría General de esta Corporación, al Director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que diseñe y ponga en marcha el Protocolo excepcional para la entrega de la ayuda humanitaria a favor de las comunidades que enfrentan restricciones a la movilidad y difíciles condiciones de seguridad, en los términos descritos en este pronunciamiento y en los autos 099 de 2013 y 205 de 2015. El Director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, deberá allegar a la Sala Especial de Seguimiento un informe en el que establezca los avances alcanzados en la adopción e implementación de este Protocolo, en un término máximo de tres (3) meses contados a partir de la notificación del presente auto, en medio físico y magnético.

**Trigésimo segundo.- ORDENAR**, mediante la Secretaría General de esta Corporación, al Director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que: **(i)** continúe con la entrega de la ayuda humanitaria, sin que sea un argumento válido supeditar su entrega a la realización del Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral (PAARI), para aquellas personas que, de acuerdo con el esquema anterior de medición, se catalogaron como de “vulnerabilidades altas”, en los términos descritos en este pronunciamiento; y que **(ii)** presente informes trimestrales en los que exponga el número de ayudas entregadas por este concepto, sus beneficiarios y el tipo de vulnerabilidad que enfrentan. El primer informe deberá ser allegado a la Sala Especial de Seguimiento en un término no superior a quince (15) días contados a partir de la notificación del presente auto, en medio físico y magnético.

**Trigésimo tercero.- ORDENAR**, a través de la Secretaría General de esta Corporación, al Director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que, junto con el Ministro del Interior, identifique las comunidades indígenas que se encuentran en las circunstancias descritas en este pronunciamiento y que requieren de la entrega de ayuda humanitaria hasta tanto se realice el retorno o la reubicación en condiciones de seguridad. Para este ejercicio se podrá contar con la participación de la Defensoría del Pueblo y del ACNUR.

El Director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y el Ministro del Interior, deben presentar a la Sala Especial de Seguimiento un documento conjunto en el que se informe sobre sus avances en la identificación de estas comunidades indígenas, en un término no superior a dos (2) meses contados a partir de la notificación de la presente providencia, en medio físico y magnético.

#### *Retornos y reubicaciones*

**Trigésimo cuarto.- ORDENAR**, mediante la Secretaría General de esta Corporación, al Director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que presente informes trimestrales relativos a los avances en el proceso de cuantificación, ubicación (georreferenciación) y caracterización de la población desplazada que ha retornado o se ha reubicado sin acompañamiento tras haber solicitado de manera infructuosa apoyo institucional para su proceso de retorno o reubicación, de conformidad con las consideraciones desarrolladas en el presente auto. Lo anterior, a efectos de implementar las herramientas de acompañamiento y atención integral dentro de esta población. El primer informe deberá ser allegado a la Sala Especial de Seguimiento en un término inferior a dos (2) meses, contado a partir de la notificación de la presente providencia, en medio físico y magnético.

**Trigésimo quinto.- SOLICITAR** al Procurador General de la Nación, al Defensor del Pueblo y al Contralor General de la República, que presenten un informe conjunto, en medio físico y magnético, en un término no superior a dos (2) meses, contado a partir de la notificación de la presente providencia, relativo a sus observaciones sobre el proceso adelantado por la Unidad Administrativa Especial para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas, en el marco de la orden Trigésimo cuarta de este pronunciamiento.

**Trigésimo sexto.- REITERAR**, a través de la Secretaría General de esta Corporación, al Director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, las órdenes décimo tercera y décimo sexta impartidas en el auto 202 de 2015, relativas a desarrollar un ejercicio de diagnóstico y valoración de la actual política pública de retornos y reubicaciones a partir de un estudio comparado de casos representativos; y, en ese sentido, **AMPLIAR** el plazo a tres (3) y ocho (8) meses para que el Director de esta entidad cumpla, respectivamente, con las órdenes décimo tercera y



décimo sexta del auto 202 de 2015, de conformidad con las consideraciones expuestas en el presente auto y las consideraciones 39, 40, 41, 42 y 43 del auto 202 de 2015.

**Trigésimo séptimo.- REITERAR**, a través de la Secretaría General de esta Corporación, la solicitud décimo cuarta del auto 202 de 2015 al Contralor General de la República, al Procurador General de la Nación y al Defensor del Pueblo, en aras de remitir una respuesta a la Sala Especial de Seguimiento en un término no superior a tres (3) meses, contado a partir de la notificación de la presente providencia, de conformidad con las consideraciones expuestas en el presente auto y las consideraciones 39, 40, 41, 42 y 43 del auto 202 de 2015.

**Trigésimo octavo.- REITERAR**, mediante la Secretaría General de esta Corporación, la invitación décimo quinta del auto 202 de 2015 a los Representantes del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, el Consejo Noruego para Refugiados y la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, para que remitan una respuesta en un término no superior a tres (3) meses, contado a partir de la notificación de la presente providencia, de conformidad con las consideraciones expuestas en el presente auto y las consideraciones 39, 40, 41, 42 y 43 del auto 202 de 2015.

**Trigésimo noveno.- ORDENAR**, mediante la Secretaría General de esta Corporación, al Director del Departamento Nacional de Planeación, al Director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, al Director de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, al Director del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (en liquidación), al Director de la Agencia de Desarrollo Rural y al Director de la Agencia de Renovación del Territorio, que en un término de tres (3) meses, contado a partir de la notificación de la presente providencia, presenten un informe conjunto, en medio físico y magnético, relativo a los avances o progresos alcanzados en el diseño e implementación del mecanismo de participación destinado a mitigar los impactos de los proyectos de gran escala en los territorios o municipios de las comunidades retornadas y reubicadas, y a promover proyectos de desarrollo propio.

**Cuadragésimo.- ORDENAR**, a través de la Secretaría General de esta Corporación, al Director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, al Director del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (en liquidación), al Director (a) de la Agencia Nacional de Tierras y al Director (a) de la Agencia de Renovación del Territorio, que en un término no superior a tres (3) meses, contado a partir de la notificación del presente auto, presenten un informe, en medio físico y magnético, que dé cuenta de un plan específico, con plazos definidos, en materia de reubicaciones rurales, de conformidad con las consideraciones expuestas en el presente auto.

**Cuadragésimo primero.- ORDENAR**, mediante la Secretaría General de esta Corporación, al Ministro del Interior, a la Ministra de Vivienda, Ciudad y Territorio y al Director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención

y Reparación Integral a las Víctimas, que en un término no superior a tres (3) meses, contados a partir de la notificación del presente auto, presenten un informe conjunto, en medio físico y magnético, relativo a los asentamientos precarios o informales donde se encuentra la población desplazada, de conformidad con las consideraciones expuestas en la presente providencia.

### *Participación*

**Cuadragésimo segundo.- DECLARAR** *superado el Estado de Cosas Inconstitucional* frente a este componente de la política pública, pues la población desplazada en el país cuenta con escenarios de participación, que pese a las dificultades que aún se presentan, van progresiva y sostenidamente hacia el goce efectivo del derecho.

**Cuadragésimo tercero.- SOLICITAR**, mediante la Secretaría General de esta Corporación, a la Procuraduría General de la Nación, a la Contraloría General de la República y a la Defensoría del Pueblo, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, informar a la Corte Constitucional si los resultados analizados en este pronunciamiento se mantienen o si se advierten retrocesos, bloqueos institucionales o prácticas inconstitucionales, que demanden una nueva declaratoria de inconstitucionalidad y retomar la competencia para el seguimiento por parte de esta Corporación, con especial atención deberán analizarse las medidas y resultados en torno a: **(i)** el funcionamiento adecuado de **(a)** las Mesas Municipales de Víctimas -en especial las de los municipios que pertenecen a las categorías 4, 5 y 6-, de **(b)** algunas mesas de orden departamental y de **(c)** la participación de quienes intervienen en espacios focalizados como los de retornos y reubicaciones; así mismo, en torno a **(ii)** la falta de incidencia de las propuestas, observaciones y sugerencias de la población desplazada frente a la política pública dirigida a la atención de sus necesidades, en los términos definidos en este pronunciamiento.

### *Educación*

**Cuadragésimo cuarto.- ORDENAR**, a través de la Secretaría General de esta Corporación, a la Ministra de Educación Nacional, que en el término de tres (3) meses, contado a partir de la comunicación de este auto, presente a la Sala Especial de Seguimiento un informe sobre la metodología que empleará para avanzar en la superación de las siguientes falencias: **(i)** la identificación y vinculación de cerca 609.000 niños y niñas desplazados que se encuentran por fuera del sistema escolar, haciendo énfasis **(ii)** en las entidades territoriales que se encuentran en situaciones de emergencia como resultado del conflicto armado y la violencia; y **(iii)** la garantía de apoyos complementarios en materia de transporte, apoyo alimentario, kits, útiles, uniformes escolares y permanencia de personal docente, en aquellas zonas rurales y de difícil acceso.

**Cuadragésimo quinto.- COMUNICAR**, a través de la Secretaría General de esta Corporación, la presente providencia a la Mesa Nacional de Participación de Víctimas, para que adopte las decisiones que considere pertinentes.

**Cuadragésimo sexto.- COMUNICAR**, mediante la Secretaría General de esta Corporación, la presente providencia al Procurador General de la Nación, al Defensor del Pueblo y al Contralor General de la República.

**Cuadragésimo séptimo.- COMUNICAR**, a través de la Secretaría General de esta Corporación, la presente providencia a la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, al representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), al representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) y al director en Colombia del Consejo Noruego para Refugiados (CNR), para que continúen en desarrollo de su importante labor de expertos acompañantes en el proceso de seguimiento que adelanta la Corte Constitucional.

Comuníquese y cúmplase.

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

**LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ**  
**Magistrado**  
*con salvamento de voto*

**GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO**  
**Magistrada**  
*con aclaración de voto*

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