

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL

SALA ESPECIAL DE SEGUIMIENTO SENTENCIA T-025 DE 2004

Magistrado Presidente: Luis Ernesto Vargas Silva

AUTO 201 de 2015

Ref.: Solicitud de información al Gobierno Nacional sobre el estado del diseño e implementación de los ajustes ordenados al componente de Retornos y Reubicaciones en sus programas específicos, en el marco de los autos de seguimiento 008 de 2009, 383 de 2010, 219 de 2011 y de la sentencia T-025 de 2004, por medio de la cual se declara el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado en Colombia.

Magistrado Ponente:

Dr. LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá D.C., veintiséis (26) de mayo de dos mil quince (2015).

El Presidente de la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, en virtud de sus facultades constitucionales y legales, profiere la presente providencia, con fundamento en los siguientes

ANTECEDENTES

1. Mediante la Sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional declaró el Estado de cosas inconstitucional (ECI) en materia de desplazamiento forzado, una vez verificada la falta de correspondencia entre las capacidades presupuestales e institucionales dispuestas por el Estado colombiano para atender a la población desplazada, y la situación grave, masiva y sistemática de vulneración de sus derechos fundamentales.

2. Como ha reiterado esta Sala Especial en sus autos de seguimiento, de conformidad con el Art. 27 del Decreto 2591 de 1991¹, el juez constitucional conserva su competencia hasta tanto no verifique la cesación de la vulneración de los derechos fundamentales de la población desplazada o el Goce efectivo de sus derechos (GED).
3. Mediante los autos de seguimiento 008 de 2009 (M.P. Manuel José Cepeda), 383 de 2010 y 219 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), la Corte Constitucional valoró el componente de retornos y reubicaciones, identificó un conjunto de falencias y ordenó la adopción de las medidas respectivas para superarlas.
4. En el auto 008 de 2009, se verificaron vacíos en los programas del Gobierno Nacional relacionados con: (i) la necesidad de afinar soluciones para garantizar el GED de la población desplazada que retorna o se reubica; (ii) el bajo deseo de la población desplazada de retornar o reubicarse en otro municipio (3% y 10% de la población desplazada, respectivamente); y (iii) la necesidad de desarrollar herramientas para garantizar sostenibilidad a los procesos de retornos y reubicaciones ya efectuados. La Corte ordenó al Gobierno Nacional, por lo tanto, ajustar el componente bajo criterios de racionalidad y la adopción de enfoques diferenciales y de derechos.
5. En el auto 383 de 2010, por su parte, una vez verificado el incumplimiento de lo ordenado en el auto 008 de 2009, se desarrolló un detallado diagnóstico sobre las falencias registradas en el componente en función de los principios que rigen los procesos de retornos y reubicaciones, a saber, los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad. Algunas de estas falencias fueron: (i) el caso omiso que hacían algunas autoridades a las solicitudes de retornos o reubicaciones individuales o familiares; (ii) la falta de acompañamiento y atención a varios procesos de retornos y reubicaciones; (iii) la ausencia de oferta institucional para desarrollar procesos de retornos o reubicaciones bajo condiciones de dignidad y sostenibilidad; y (iv) los problemas de discriminación y convivencia que debían afrontar tanto la población desplazada como la población retornada o reubicada en los lugares de recepción. En consecuencia, la Sala reiteró al Gobierno Nacional la necesidad de ajustar el componente a través del diseño de mecanismos idóneos y eficaces para garantizar un acompañamiento integral a los procesos de retornos y reubicaciones.
6. Finalmente, en el auto 219 de 2011 la Sala Especial reiteró algunas de las fallas y los vacíos detectados con anterioridad en el componente de retornos y reubicaciones, en materia de: (i) falta de garantía del principio de dignidad a los procesos de retornos y reubicaciones, en términos de ausencia de programas para el acompañamiento en el proceso de estabilización socio-económica; (ii) carencia de programas o instrumentos para la sostenibilidad de los procesos de retornos y reubicaciones; y (iii) falta de valoración de las necesidades de

¹ Art. 27 del Decreto 2591 de 1991: "...En todo caso, 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."

rehabilitación y reconstrucción territorial, así como de integración de la población retornada y reubicada. De tal manera que la Sala Especial de Seguimiento ordenó, nuevamente, al Gobierno Nacional ajustar el componente de retornos y reubicaciones bajo los parámetros establecidos en los autos 008 de 2009 y 383 de 2010, así como informar acerca de los resultados alcanzados.

7. En respuesta a esta orden, a la Sala Especial de Seguimiento fueron allegados dos informes por parte del Gobierno Nacional de fechas: 8 de noviembre de 2011² y 8 de mayo de 2012³. En estos informes se dio cuenta, primero, de los vacíos y fallas del componente desde la perspectiva del Gobierno Nacional, segundo, de un cronograma y una serie de criterios para ajustar el componente y, tercero, de algunos avances puntuales en este proceso de ajuste. No obstante, no se aportó información que permitiera concluir de manera razonable la superación de las falencias identificadas en los autos anteriormente descritos.
8. Ante la necesidad de contar con información actualizada sobre las acciones institucionales emprendidas para ajustar el componente de retornos y reubicaciones, la Sala solicitó al Gobierno Nacional, mediante los autos del 11 marzo de 2014, 256 y 362 de agosto y noviembre de 2014, aportar información al respecto⁴. Sumado a lo anterior, a la Sala fueron allegados otros informes provenientes de la Contraloría General de la República⁵, la Procuraduría General de la Nación⁶, la Defensoría del Pueblo⁷, la Comisión de Seguimiento de los Organismo de Control⁸, la Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011⁹, la sociedad civil¹⁰ y la Comisión

² Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DAPS). Informe del DAPS en Respuesta al Auto de Seguimiento 219 de 2011. 8 de Noviembre de 2011.

³ Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV). Informe de la UARIV en respuesta al Auto de Seguimiento 219 de 2011. 8 de Mayo de 2012.

⁴ Ver al respecto los siguientes informes: (i) UARIV. Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004: Respuesta al Auto de Marzo de 2014. Abril de 2014; (ii) Gobierno de Colombia: Prosperidad para Todos. Informe del Gobierno Nacional de Avance sobre el Cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004. 2014; (iii) Gobierno de Colombia: Prosperidad para Todos. Informe al Auto 227 de 2014. Respuesta al traslado de los informes presentados por la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo. Agosto de 2014; (iv) Gobierno de Colombia: Prosperidad para Todos. Informe Integrado del Gobierno Nacional en Respuesta del Auto del 11 de Marzo de 2014: Informes Radicados el 22 de Abril de 2014 y 8 de Agosto de 2014; y (v) UARIV. Informe del Gobierno Nacional sobre la Medición de la Encuesta de Goce Efectivo de Derechos de la Población Desplazada: Respuesta a los Autos del 11 de Marzo, 256 y 362 de 2014. Bogotá D.C. 2014.

⁵ Informe de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, auto del 28 de abril de 2014 – No. 227 del 25 de julio de 2014. Bogotá D.C., Agosto de 2014; Primera Encuesta Nacional de Víctimas CGR-2013: Construcción de la Línea Base para el Seguimiento y el Monitoreo al Cumplimiento de la Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras en Colombia. Bogotá D.C., enero de 2015.

⁶ Observaciones a documento: Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004. Respuesta al Auto de 11 de Marzo de 2014. Bogotá, D.C., Mayo de 2014.

⁷ Análisis y Valoración de la Política Pública de Retornos y Reubicaciones: Informe en el Marco de la Sentencia T-025 de 2004, en Respuesta al Auto 219 de 2011. Agosto de 2012; Atención al Desplazamiento a 3 Años de Implementación de la Ley 1448 de 2011. Bogotá, Marzo 2015.

⁸ Primer Informe de Seguimiento y Monitoreo de los Organismos de Control. Agosto de 2012; Segundo Informe de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (2012-2013). Agosto de 2013.

⁹ Primer Informe al Congreso de la República (2013-2014). Bogotá D.C., Agosto de 2014.

¹⁰ (i) Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. Comentarios a los Informes del 11 y del 24 de Noviembre de 2011 del Gobierno Nacional a la Corte Constitucional sobre las Órdenes Contenidas en el Auto 219 de 2011. Bogotá D.C., Enero de 2012; (ii) Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. El Reto ante la Tragedia Humanitaria del Desplazamiento Forzado: Garantizar la Superación del ECI en el marco de la nueva Ley de Víctimas. Bogotá D.C., Febrero de 2012; (iii) Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. Víctimas e institucionalidad local: percepciones y valoraciones sobre la política de retornos en Colombia. Bogotá D.C., Abril de 2012; (iv)

Interamericana de Derechos Humanos¹¹. Estos documentos aportaron información y algunas recomendaciones en torno a la necesidad de continuar ajustando el componente de retornos y reubicaciones, dada la persistencia de buena parte de las falencias y los vacíos identificados por los autos de seguimiento, y la documentación de casos de retornos y reubicaciones con graves cuadros de vulneración de derechos fundamentales e insatisfacción de los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad.

CONSIDERACIONES

9. El componente de retornos y reubicaciones amerita una nueva valoración sobre su estado actual, debido a su importancia para la superación del ECI y el restablecimiento socioeconómico de la población desplazada. Para efectos de desarrollar esta valoración, será necesario que el Gobierno Nacional responda, de manera suficiente, actualizada y precisa, preguntas relacionadas con los diferentes programas, estrategias, herramientas y rutas que han sido diseñados de manera específica para el componente de retornos y reubicaciones. Dentro de estos se encuentran: (i) la ruta para dar trámite a los retornos y reubicaciones individuales o familiares; (ii) la Estrategia de atención integral rápida a los retornos y reubicaciones, así como la consideración de algunos casos de retornos y reubicaciones como emblemáticos; (iii) el Programa familias en su tierra (FEST); y (iv) el instrumento para el diagnóstico y la planeación de la integración comunitaria.

Retornos y reubicaciones individuales o familiares:

10. El Gobierno Nacional en sus informes ha establecido que ha creado una nueva ruta, en el marco de la Ley 1448 de 2011, para darle trámite a los procesos de retornos y reubicaciones individuales o familiares¹², y que, en efecto, esta nueva ruta ha conllevado a un incremento sustancial de las solicitudes de retornos y reubicaciones individuales o familiares¹³. Sin embargo, no queda muy claro dentro de esta ruta cuántas solicitudes no han sido viabilizadas o atendidas; más aún cuando el mismo Gobierno Nacional en su informe de agosto de 2013, admitió su incapacidad para darle trámite a

Human Rights Watch. El Riesgo de Volver a Casa: Violencia y Amenazas contra Desplazados que Reclaman Restitución de sus Tierras en Colombia. Septiembre de 2013; (v) Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP). Restitución de Tierras y Violaciones de Derechos Humanos: A tres Años de la Expedición de la Ley 1448 de 2011. Segundo Semestre de 2014; y (vi) Amnistía Internacional. Un Título de Propiedad No Basta: Por Una Restitución Sostenible de Tierras en Colombia. Noviembre de 2014.

¹¹ Informe de País: Colombia: Verdad, Justicia y Reparación. 31 de Diciembre de 2013.

¹² Gobierno de Colombia: Prosperidad para Todos. Informe del gobierno Nacional para las Comisiones Primeras del Senado y Cámara. Agosto 2013. Pág. 186-188.

¹³ Conforme al Gobierno Nacional, la cifra de solicitudes de retornos y reubicaciones individuales o familiares tramitados y viabilizados entre 2009 y agosto de 2014, habría sido de 7000, de las cuales un 80% se habría causado a partir de 2010. Ver al respecto: Gobierno de Colombia: Prosperidad para Todos. Informe al Auto 227 de 2014. Respuesta al traslado de los informes presentados por la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo. Agosto de 2014. Pág. 52. Ver también: 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. 285-286.

todas las solicitudes recibidas¹⁴. Por tanto, la Sala considera pertinente que el *Grupo de Retornos y Reubicaciones de la UARIV* responda:

- (i) ¿Cuántas solicitudes de retornos y reubicaciones individuales o familiares se han recibido entre 2011 y la fecha, entre solicitudes viabilizadas y no tramitadas? ¿Qué porcentaje representan las solicitudes no tramitadas sobre el total de solicitudes recibidas en este mismo período?
- (ii) ¿Cuáles han sido las principales razones para que el Gobierno Nacional esgrima su incapacidad de dar trámite a la totalidad de solicitudes de retornos y reubicaciones individuales o familiares recibidas en este período?
- (iii) ¿Qué acciones se han emprendido para dar trámite, acompañamiento y atención a todas las solicitudes de retornos y reubicaciones individuales o familiares recibidas?
- (iv) ¿Se ha eliminado la barrera de acceso a los procesos de retornos y reubicaciones individuales o familiares, señalada por la Comisión de Seguimiento de los Organismos de Control¹⁵, en términos de exigir a la población con voluntad de retornar o reubicarse bajo esta modalidad (individual o familiar) contar con redes de apoyo en los lugares de recepción?

11. De otro lado, la nueva ruta también sugiere dudas respecto a cómo se va a garantizar a la población que retorna o se reubica de manera individual o familiar, acceso efectivo a la oferta institucional en materia de estabilización socio-económica, pues, como el mismo Gobierno Nacional reconoció, a nivel territorial la oferta institucional se encuentra concentrada en los retornos y reubicaciones de carácter masivo o colectivo¹⁶. En consecuencia, se solicita al *Grupo de Retornos y Reubicaciones de la UARIV* que aclare:

- (i) ¿Cuántos de los Planes de Retornos y Reubicaciones (PRR) adoptados a la fecha, prevén de manera efectiva medidas de atención y estabilización socio-económica para retornos y reubicaciones individuales o familiares? ¿A qué municipios pertenecen estos planes?
- (ii) ¿Cuántas familias y personas retornadas o reubicadas de manera individual o familiar han accedido de manera efectiva a programas de estabilización socio-económica, especialmente en materia de generación de ingresos y vivienda, a través de remisiones a la oferta institucional local o de inclusiones en los PRR? ¿A qué programas han accedido estas familias y personas?
- (iii) Además de la concentración de la oferta institucional local en procesos de retornos y reubicaciones colectivos o masivos, ¿Cuáles son las principales dificultades que enfrentan los retornos y reubicaciones individuales o familiares para acceder a esta oferta? ¿Qué dificultades se han encontrado en el proceso de inclusión de estos retornos y reubicaciones en instrumentos de

¹⁴ Gobierno de Colombia: Prosperidad para Todos. Informe del gobierno Nacional para las Comisiones Primeras del Senado y Cámara. Agosto 2013. Pág. 191.

¹⁵ 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. 270.

¹⁶ Gobierno de Colombia: Prosperidad para Todos. Informe del gobierno Nacional para las Comisiones Primeras del Senado y Cámara. Agosto 2013. Pág. 190.

- planeación y seguimiento como los PRR o los Planes de Acción Territorial (PAT)?
- (iv) ¿Qué medidas se han asumido, de manera adicional, para garantizar a la población que retorna o se reubica de manera individual o familiar, el acceso efectivo a la oferta institucional local en materia de estabilización socio-económica, en situaciones en las que la remisión de los casos a la mencionada oferta o la inclusión de los mismos en los PRR o los PAT municipales, no resulta ser suficiente a tales efectos?

Estrategia de atención integral rápida a los retornos y reubicaciones y casos emblemáticos de retornos y reubicaciones:

12. De acuerdo a la información allegada a la Sala Especial de Seguimiento, la *Estrategia Retornar es Vivir*, diseñada en el marco de la Ley 387 de 1997, fue sustituida por la *Estrategia de atención integral rápida a los retornos y reubicaciones*, con el objetivo de ajustar las políticas gubernamentales en materia de retornos y reubicaciones a los supuestos de la Ley 1448 de 2011 o de la reparación integral¹⁷. Bajo esta nueva estrategia, se advierte que se han focalizado y se focalizarán casos de retornos y reubicaciones individuales o familiares, colectivos y masivos en cerca de 124 municipios del país en los que se concentran esta clase de procesos¹⁸.

No obstante, el Gobierno también señala que las zonas focalizadas para la intervención de la oferta institucional en materia de retornos y reubicaciones será establecida bajo los siguientes criterios: (i) municipios focalizados en los cuales ha incursionado el Programa familias en su tierra (FEST), (ii) zonas micro-focalizadas en las cuales se están profiriendo sentencias de restitución y (iii) lugares en los que se han adjudicado viviendas de interés prioritario para la población desplazada como forma de reubicación. De tal suerte, que se calculan 200 municipios focalizados con 230.000 hogares beneficiarios¹⁹.

Por su parte, el Gobierno Nacional estableció que ha seleccionado, desde el año 2012, nueve (9) casos de retornos y reubicaciones considerados como

¹⁷ Conforme a la información allegada a la Sala de Seguimiento, los objetivos de esta estrategia se plantean en los siguientes términos: (i) coordinar y focalizar la oferta institucional del SNARIV en los casos de retornos y reubicaciones –individuales y colectivos, surtidos y no surtidos- focalizados por la estrategia, (ii) garantizar la estabilización socio-económica de la población desplazada y su reparación integral y (iii) garantizar los principios propios de los retornos y reubicaciones, a saber, seguridad, voluntariedad y dignidad.

¹⁸ UARIV. Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004: Respuesta al Auto de Marzo de 2014. Abril de 2014. Pág. 168. Ver también: 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. 262.

¹⁹ Al respecto se señaló: “Actualmente, a esta estrategia de intervención territorial se adicionaron, además de los municipios focalizados y a los cuales entró el Programa Familias en su Tierra, las zonas de microfocalización de restitución de tierras, especialmente donde están profiriéndose sentencias; y los municipios donde están entregándose viviendas de interés prioritario a víctimas de desplazamiento para su reubicación. En total, se espera llegar a más de 200 municipios que suman más de 230.000 hogares, potenciales para el acompañamiento del Estado en su proceso de retornos y reubicación, con miras a las otras medidas de reparación integral.” Ver al respecto: UARIV. Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004: Respuesta al Auto de Marzo de 2014. Abril de 2014. Pág. 170. Ver también: Gobierno de Colombia: Prosperidad para Todos. Informe Integrado del Gobierno Nacional en Respuesta del Auto del 11 de Marzo de 2014: Informes Radicados el 22 de Abril de 2014 y 8 de Agosto de 2014. Pág. 264.

emblemáticos: Las Palmas (San Jacinto, Bolívar), Mampuján (María la Baja, Bolívar), Las Brisas (San Jacinto, 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), Resguardo Totumal (Belalcázar, Caldas) y Bahía Portete – comunidad Wayuu (Uribí, La Guajira)²⁰.

Por tanto, surgen a la Sala las siguientes preguntas destinadas al *Grupo de Retornos y Reubicaciones de la UARIV*:

- (i) ¿Cuántos y cuáles municipios serán finalmente los focalizados en el marco de la Estrategia de atención integral rápida a los retornos y reubicaciones? Enunciar los municipios y con cuáles procesos de retornos y reubicaciones cuentan. Así mismo, establecer, finalmente, a cuántas familias y personas desplazadas beneficiará esta Estrategia.
- (ii) ¿Retoma esta nueva Estrategia alguno de los casos focalizados por la anterior Estrategia “Retornar es Vivir”? En caso de ser así, ¿Cuáles han sido los casos retomados y dónde se encuentran ubicados?
- (iii) ¿Por qué las reubicaciones promovidas a través de la adjudicación o la formalización de tierras a la población desplazada por parte del INCODER, independientemente de la vía o el programa de acceso²¹, no son un criterio para la focalización de municipios y casos por parte de la Estrategia?
- (iv) ¿Cuáles son los contenidos específicos de esta Estrategia en términos de lo que se concibe por acompañamiento y atención a procesos de retornos y reubicaciones?; Además de la incorporación del enfoque de reparación integral, ¿en qué se diferencia, por ejemplo, esta nueva Estrategia de los contenidos y procedimientos de la Estrategia retornar es vivir?
- (v) ¿Cuáles han sido los resultados obtenidos por esta Estrategia en términos de acompañamiento y atención de casos de retornos y reubicaciones? Establecer cuántos y cuáles casos se han acompañado y atendido, así como, qué oferta institucional se ha puesto a disposición de los mismos.
- (vi) ¿Bajo qué criterios fueron seleccionados los casos considerados como casos emblemáticos de retornos y reubicaciones?
- (vii) ¿Qué tipo de prioridad o trato diferenciado reciben estos casos al ser considerados como emblemáticos? Explicar cuáles han sido los resultados del acompañamiento y atención a estos casos emblemáticos, en términos de

²⁰ UARIV. Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004: Respuesta al Auto de Marzo de 2014. Abril de 2014. Pág. 192 y 193. Ver también: 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. 280-281.

²¹ Dentro de estos programas se encuentran: (i) la titulación de baldíos y de predios bajo la administración del Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE-en liquidación-) y el Fondo Nacional Agrario (FNA), a nivel nacional; (ii) la implementación del ordenamiento, protección y regularización de tierras a nivel nacional; (iii) el subsidio integral para la conformación de empresas básicas agropecuarias (atención a la población desplazada y campesina a nivel nacional); (iv) la implementación de proyectos de desarrollo rural a nivel nacional (atención a la población desplazada); (v) la implementación del programa nacional de titulación, saneamiento, ampliación y dotación de tierras en calidad de resguardos indígenas, de clarificación y reestructuración de resguardos de origen colonial y de fomento al desarrollo rural; y (vi) la implementación del programa de legalización, adquisición y adjudicación de tierras rurales y desarrollo productivo para comunidades negras.

la oferta institucional puesta de manera efectiva a su disposición y GED de las comunidades retornadas o reubicadas.

Programa familias en su tierra (FEST):

13. El Programa FEST del Departamento para la Prosperidad Social (DPS), ha sido una de las principales ofertas institucionales destinadas de manera específica a los retornos y reubicaciones²². Este Programa ha venido prestando acompañamiento a esta clase de procesos en municipios focalizados, especialmente, en el marco de la anterior Estrategia “Retornar Es Vivir”.

Conforme a información aportada por el Gobierno Nacional, con corte a abril de 2014, el Programa, a través de sus dos primeras fases, habría logrado cubrir a 28.044²³ familias retornadas y reubicadas, ubicadas en 95²⁴ municipios. Sin embargo, la Sala considera necesario que se aclaren aspectos relativos a la naturaleza del Programa, su alcance o cobertura, su presupuesto, su funcionamiento y sus logros.

En torno a la naturaleza del Programa, si bien se ha establecido que es un programa destinado a incentivar y atender de manera inicial los retornos y reubicaciones²⁵, preocupa a la Sala de Seguimiento el que se plantee que el Programa pueda constituirse en la oferta institucional destinada a suplir los Esquemas especiales de acompañamiento previstos por los art. 66 de la Ley 1448 de 2011 y 77 del Decreto 4800 de 2011²⁶ y, en la práctica, estar llamado a solventar totalmente las necesidades de estabilización socio-económica de la población retornada o reubicada²⁷. Más aun cuando se deduce de las cifras aportadas por la UARIV en diciembre de 2014, que es el DPS quien, a través de este Programa, está destinando la mayor cantidad de recursos a los retornos y reubicaciones a nivel nacional²⁸. Por tanto, se considera necesario que el

²² UARIV. Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004: Respuesta al Auto de Marzo de 2014. Abril de 2014. Pág. 170-179. Ver también: 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. 265-269.

²³ Esta cifra se extrae de la sumatoria de las 16. 674 familias beneficiarias de la fase I del Programa y de las 11.370 familias beneficiarias de la fase II. Ver al respecto: UARIV. Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004: Respuesta al Auto de Marzo de 2014. Abril de 2014. Pág. 170-171.

²⁴ Este total de municipios cubiertos por el Programa, se extrae de la sumatoria de los 54 municipios cubiertos en la fase I del Programa y de los 41 cubiertos en la fase II. Ver al respecto: UARIV. Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004: Respuesta al Auto de Marzo de 2014. Abril de 2014. Pág. 174 y 176-179.

²⁵ Defensoría del Pueblo. Análisis y Valoración de la Política Pública de Retornos y Reubicaciones: Informe en el Marco de la Sentencia T-025 de 2004, en Respuesta al Auto 219 de 2011. Agosto de 2012. Pág. 15.

²⁶ UARIV. Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004: Respuesta al Auto de Marzo de 2014. Abril de 2014. Pág. 165. Ver también: 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. 259-260.

²⁷ Lo anterior, teniendo en cuenta que, según reportó la Defensoría del Pueblo en Agosto 2012, las Entidades Territoriales no destinan los recursos suficientes para la solventar los diferentes componentes de los retornos y reubicaciones, aun cuando son estas las encargadas de dar sostenibilidad a esta clase de procesos. Ver al respecto: Defensoría del Pueblo. Análisis y Valoración de la Política Pública de Retornos y Reubicaciones: Informe en el Marco de la Sentencia T-025 de 2004, en Respuesta al Auto 219 de 2011. Agosto de 2012. Pág. 27-28 y 39.

²⁸ En el informe de Diciembre de 2014 de la UARIV, se establece que el 82% de la oferta institucional para el acompañamiento de los procesos de retornos y reubicaciones ha provenido del DPS, mientras el 18% de la UARIV. Ver al respecto: UARIV. Informe del Gobierno Nacional sobre la Medición de la Encuesta de Goce

Departamento para la Prosperidad Social (DPS) y el Grupo de Retornos y Reubicaciones de la UARIV aclaren:

- (i) ¿Hasta qué punto, en la práctica, la oferta institucional del Programa FEST es la única que está recibiendo la población retornada o reubicada y que, en ese orden de ideas, está sustituyendo las obligaciones de las demás entidades, tanto del nivel territorial y nacional, para con los diferentes componentes de los retornos y reubicaciones?
- (ii) ¿Qué correctivos se han asumido o se pretenden asumir para que el Programa FEST, a pesar de su naturaleza de incentivo y de atención inicial a los procesos de retornos y reubicaciones, no sea la única oferta que despliega el Estado para esta clase de procesos y no se traduzca en el único programa destinado a suplir los esquemas especiales de acompañamiento y las demandas de estabilización socio-económica de la población retornada y reubicada?

14. Respecto del alcance y la cobertura del Programa, la Defensoría del Pueblo en su momento se cuestionó sobre cómo el DPS daría cobertura a otros casos de retornos y reubicaciones que se presentaran de manera voluntaria, fuera de los ya focalizados a nivel territorial que, para ese entonces (agosto de 2012), implicaban la atención a un número limitado de 70.000 familias retornadas y reubicadas²⁹. Del mismo modo, la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (CSPPDF) se cuestionó sobre el monto de los incentivos destinados a la población retornada o reubicada en el marco de este Programa, dado que, teniendo en cuenta sus recursos escasos, estos no podrían pasar de 7 millones de pesos por familia, bajo la condición de permanecer por lo menos 2 años en el lugar de retorno o acompañamiento³⁰. En consecuencia, la Sala considera pertinente que se aclare por parte del *Departamento para la Prosperidad Social (DPS) y el Grupo de Retornos y Reubicaciones de la UARIV*³¹, el alcance y la cobertura del Programa en los siguientes términos:

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. 276.

Por su parte, la Defensoría del Pueblo, en su momento, señaló que preocupaba que el Gobierno Nacional reportara que los recursos en materia de retornos y reubicaciones estuvieran siendo destinados exclusivamente al Programa FEST. Primero, porque este programa no cubría a toda la población en proceso de retorno y reubicación, y segundo, porque este programa sólo cubría la atención inicial de la población retornada o reubicada, sin garantizar realmente condiciones de sostenibilidad a los procesos. Ver al respecto: Defensoría del Pueblo. Análisis y Valoración de la Política Pública de Retornos y Reubicaciones: Informe en el Marco de la Sentencia T-025 de 2004, en Respuesta al Auto 219 de 2011. Agosto de 2012. Pág. 38-39.

²⁹ Defensoría del Pueblo. Análisis y Valoración de la Política Pública de Retornos y Reubicaciones: Informe en el Marco de la Sentencia T-025 de 2004, en Respuesta al Auto 219 de 2011. Agosto de 2012. Pág. 16.

³⁰ Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. Víctimas e institucionalidad local: percepciones y valoraciones sobre la política de retornos en Colombia. Bogotá D.C., Abril de 2012. Pág. 15.

³¹ Conforme a la información allegada a la Sala, la UARIV es también competente para focalizar los casos y municipios a intervenir en el marco del Programa FEST. Ver al respecto: UARIV. Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004: Respuesta al Auto de Marzo de 2014. Abril de 2014. Pág. 171. Ver también: 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. 265.

- (i) Teniendo en cuenta los criterios a los que obedece la focalización e intervención del programa³²: ¿cuántos y cuáles serán en total los casos de retornos y reubicaciones focalizados por parte del Programa FEST dentro de las fases que actualmente se encuentran en curso y planeación? ¿Dónde se encuentran situados estos casos focalizados? Establecer los municipios y departamentos (georreferenciación) en los que se encuentran situados estos casos. ¿A cuánta población retornada o reubicada (familias y personas) le garantizará el Programa FEST cobertura, acorde a estas proyecciones de casos y municipios focalizados dentro de las fases que actualmente se encuentran en curso y planeación?
- (ii) ¿Cómo atenderá el Programa los casos no focalizados de manera previa, es decir, los casos de retornos y reubicaciones espontáneos o no acompañados que se identifiquen a lo largo de la implementación del mismo, o los nuevos casos de retornos y reubicaciones que se produzcan a lo largo de su implementación? ¿Serán estos casos atendidos dentro de las fases que actualmente se encuentran en curso? ¿Se ampliará la cobertura y los recursos de las fases que se encuentran en curso a tales efectos, en función de la demanda? O ¿Se generarán nuevas fases para atender estos casos?
- (iii) Para los procesos de retornos que han recibido la intervención del Programa, pero que cuyas diferentes fases no han sido suficientes para garantizarles cobertura total, como es el caso de los diferentes procesos de retorno de la región del Oriente antioqueño³³, ¿Cómo se garantizará que las fases del Programa que actualmente se encuentran en curso y planeación no dejen de focalizarlos, en aras de garantizarles cobertura total?
- (iv) ¿Cuáles de los incentivos anteriormente enunciados pueden ser también adjudicados o entregados a la población retornada o reubicada de manera colectiva?

15. En relación al presupuesto destinado al Programa, conforme a las cifras presentadas por la UARIV en diciembre de 2014, la asignación presupuestal por parte del DPS para los retornos y reubicaciones entre 2012 y 2014 fue constante³⁴. Visto lo anterior, a la Sala le surgen las siguientes preguntas destinadas al *Departamento para la Prosperidad Social (DPS)*:

- (i) ¿Se ha contemplado destinar mayor presupuesto de la entidad al Programa FEST, considerando que la nueva normatividad (Ley 1448 de 2011) y la nueva Estrategia de la UARIV, implicarán al Programa focalizar e intervenir

³² (i) familias que hayan retornado o se hayan reubicado bajo condiciones de voluntariedad y seguridad, (ii) zonas focalizadas bajo la Estrategia de atención integral rápida para los retornos y reubicaciones (estrategia coordinada por la UARIV), (iii) zonas inmersas en procesos de restitución de tierras, (iv) nuevos retornos y reubicaciones que se produzcan y (v) retornos y reubicaciones que se produzcan sin acompañamiento a lugares donde se cuente con condiciones mínimas de seguridad. Ver al respecto: UARIV. Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004: Respuesta al Auto de Marzo de 2014. Abril de 2014. Pág. 171. Ver también: 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. 265.

³³ Conforme a la Defensoría del Pueblo, tan sólo el 30% de la población retornada a la región del oriente antioqueño, ha sido cubierta por el Programa FEST. Ver al respecto: Defensoría del Pueblo. Atención al Desplazamiento a 3 Años de Implementación de la Ley 1448 de 2011. Bogotá, Marzo 2015. Pág. 97.

³⁴ En promedio se asignaron: 103.491.101.561 millones de pesos anuales, y su ejecución se dio de la siguiente manera: (i) 2012: 91.2% de ejecución, (ii) 2013: 98.2% y (iii) 2014: 67.7%.

- en un mayor número de casos, esto sin incluir los nuevos casos de retornos y reubicaciones que surjan a lo largo de su implementación?
- (ii) ¿Se han adelantado gestiones ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que se destinen mayores recursos a la entidad, teniendo en cuenta las consideraciones expuestas en la anterior pregunta?
 - (iii) ¿A qué se debe la baja ejecución presupuestal reportada en el año 2014?

16. Ahora bien, en torno al funcionamiento del Programa, la Sala estima necesario que se aclaren aspectos relativos a sus etapas³⁵. Sobre la etapa de alistamiento que, a su vez, comprende la de focalización, si bien se señala que los casos focalizados o a intervenir a través del Programa FEST, son remitidos por la UARIV al DPS³⁶; también se señala que los casos que hacen parte de la nueva Estrategia de la UARIV, como fue anteriormente expuesto, son focalizados según su pertenencia al Programa FEST³⁷. Generándose, así, una suerte de focalización circular en la que el DPS dice focalizar lo remitido por la UARIV y la UARIV, a su vez, dice focalizar lo comprendido dentro del Programa FEST. Por tanto, la Sala solicita al *Departamento para la Prosperidad Social (DPS)* y al *Grupo de Retornos y Reubicaciones de la UARIV* que aclaren:

- (i) ¿Cómo se da la focalización de los casos y los municipios que hacen parte del Programa FEST?
- (ii) ¿Cuántos casos ha remitido la UARIV al Programa FEST? ¿De qué casos se trata? Y ¿Dónde se encuentran situados estos casos (municipios y departamentos)?
- (iii) ¿Cuenta el Programa FEST con casos focalizados que no lo hayan sido previamente por la UARIV en el marco de su nueva Estrategia? ¿De qué casos se trata? Establecer su denominación, tipo de caso (retorno o reubicación), su ubicación (municipio y departamento) y el número de población retornada o reubicada cubierta por el caso (familias y personas).
- (iv) ¿Pertenece alguno de estos casos no focalizados previamente por la UARIV, pero sí focalizados por el Programa FEST, a la anterior Estrategia “Retornar es Vivir”?
- (v) ¿Incluirá la UARIV estos casos sólo focalizados por el Programa FEST dentro de su nueva Estrategia de atención integral rápida a los retornos y reubicaciones?

17. Aunado a lo anterior, preocupa a la Sala que ante la necesidad de coordinación entre la UARIV y el DPS para efectos de definir la cobertura del Programa FEST y de la Estrategia de atención integral rápida a los retornos y reubicaciones, la Defensoría del Pueblo haya indicado, en su momento (agosto de 2012), que no

³⁵ A saber, las de: (i) alistamiento y focalización, (ii) implementación y fortalecimiento de capacidades y (iii) salida y transición

³⁶ UARIV. Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004: Respuesta al Auto de Marzo de 2014. Abril de 2014. Pág. 171. Ver también: 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. 265.

³⁷ UARIV. Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004: Respuesta al Auto de Marzo de 2014. Abril de 2014. Pág. 170. Ver también: Gobierno de Colombia: Prosperidad para Todos. Informe Integrado del Gobierno Nacional en Respuesta del Auto del 11 de Marzo de 2014: Informes Radicados el 22 de Abril de 2014 y 8 de Agosto de 2014. Pág. 264.

había la suficiente coordinación entre ambas entidades a efectos de la implementación del Programa FEST³⁸. En consecuencia, la Sala considera necesario que el *Departamento para la Prosperidad Social (DPS)* y el *Grupo de Retornos y Reubicaciones de la UARIV* aporten información sobre:

- (i) ¿Cuáles han sido las acciones de coordinación que han emprendido, entre 2012 y 2014, con el objetivo de focalizar los casos a atender en el marco del Programa FEST y la nueva Estrategia de atención integral rápida a los retornos y reubicaciones?
- (ii) ¿Cuáles han sido las dificultades que se han presentado en estas labores de coordinación?
- (iii) ¿Qué acciones han asumido ambas entidades para superar estas dificultades?
- (iv) ¿Qué respuesta coordinada se dio a los cerca de 1700 casos de beneficiarios del Programa FEST que faltaban por ser incluidos dentro del Registro Único de Víctimas (RUV), de conformidad con lo reportado por la Defensoría del Pueblo en 2012³⁹?
- (v) ¿Se han presentado casos análogos en los que población retornada o reubicada, incurra en el Programa FEST, no se encuentre aun incluida dentro del RUV? ¿Qué respuesta se ha dado a estos casos?

18. Respecto de la etapa de implementación y fortalecimiento de capacidades del Programa, tanto la Defensoría del Pueblo como la Contraloría General de la República (CGR), han hecho observaciones puntuales en torno a: (i) el inadecuado enfoque de la labor del Comité Comunitario de Control Social de los Hogares Retornados y Reubicados Rurales⁴⁰; (ii) la falta de conocimiento de las comunidades retornadas y reubicadas de los objetivos y las etapas del Programa, así como, de las labores que desempeña el Comité anteriormente enunciado; (iii) la dilación con que se producen los desembolsos de los incentivos, sin que se verifique de manera efectiva si están llegando o no a sus destinatarios⁴¹; (iv) la no inclusión de todas las familias de una misma

³⁸ Defensoría del Pueblo. Análisis y Valoración de la Política Pública de Retornos y Reubicaciones: Informe en el Marco de la Sentencia T-025 de 2004, en Respuesta al Auto 219 de 2011. Agosto de 2012. Pág. 17.

³⁹ La Defensoría del Pueblo en su informe de **agosto de 2012**, señaló que si bien se habían solucionado los problemas de registro de 500 personas retornadas, incurras en el Programa FEST; aún quedaban por solucionar los de 1725 personas, también incluidas dentro de este programa. Ver al respecto: Defensoría del Pueblo. Análisis y Valoración de la Política Pública de Retornos y Reubicaciones: Informe en el Marco de la Sentencia T-025 de 2004, en Respuesta al Auto 219 de 2011. Agosto de 2012. Pág. 39-40.

⁴⁰ Al respecto, amplía la Defensoría del Pueblo indicando que este Comité se ha enfocado en ejercer control sobre la población retornada y reubicada, sin ejercer un verdadero control sobre los compromisos institucionales adquiridos en materia de mínimos vitales para con esta población. Según la Defensoría, este Comité podría generar conflictos al interior de las comunidades, así como, podría ponerlas en riesgo, teniendo en cuenta que éste tiene la capacidad de reportar la presencia de cultivos de uso ilícito en zonas de retorno o reubicación que, per se, ya constituyen un elevado riesgo para esta clase de procesos, entre otros que se pueden presentar en dichas zonas.

Aunado a lo anterior, a juicio de la Defensoría, las sanciones que impone este Comité a las comunidades como colectivos y a sus miembros como individuos, resultan severas y, contrario, a promover los procesos de retornos y reubicaciones, pueden desincentivarlos y hacerlos insostenibles, e incluso permitir que las instituciones eludan sus obligaciones para con la población retornada o reubicada, mediante la aplicación arbitraria de estas sanciones. Ver al respecto: Defensoría del Pueblo. Análisis y Valoración de la Política Pública de Retornos y Reubicaciones: Informe en el Marco de la Sentencia T-025 de 2004, en Respuesta al Auto 219 de 2011. Agosto de 2012. Pág. 16.

⁴¹ En una visita desarrollada de manera conjunta por funcionarios de la Sala Especial de Seguimiento y la Defensoría del Pueblo, se advirtió lo siguiente respecto del incentivo destinado a ideas productivas para la comunidad retornada al corregimiento de El Salado (Carmen de Bolívar, Bolívar): “En el marco del desarrollo

comunidad retornada o reubicada dentro del Programa, lo que deriva en una acción con daño o de debilitamiento comunitario⁴²; y (v) la necesidad de articular el Programa con el componente de Generación de Ingresos de la Política Pública, especialmente, dada la suspensión injustificada del incentivo de ideas productivas a partir de la fase II del Programa, lo que le dio a éste un cariz eminentemente asistencialista⁴³. En este sentido, la Sala considera pertinente que el *Departamento para la Prosperidad Social (DPS)* dé cuenta sobre:

- (i) ¿Qué correctivos ha asumido para hacer frente a las observaciones anteriormente descritas?

19. En relación a la etapa de salida y transición, el Gobierno Nacional ha señalado que en ésta se da a conocer a los Comités Territoriales de Justicia Transicional (CTJTr) las necesidades de estabilización socio-económica que aún persisten dentro de la población retornada y reubicada tras la implementación del

de proyectos productivos, la comunidad manifestó que ha sido partícipe del Programa Familias En Su Tierra (FEST). Empero manifiesta que, primero, no se ha actualizado la base de datos contentiva de los núcleos familiares beneficiarios, segundo, no se ha ampliado la cobertura de las familias beneficiarias para la segunda fase del FEST, tercero, aparecen algunos pagos como retirados cuando estos no se han efectuado, y cuarto, muchos de los proyectos productivos no contemplan las prácticas tradicionales campesinas como válidas.”(Subrayas de la Sala Especial de Seguimiento. 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. 9.

⁴² Defensoría del Pueblo. Análisis y Valoración de la Política Pública de Retornos y Reubicaciones: Informe en el Marco de la Sentencia T-025 de 2004, en Respuesta al Auto 219 de 2011. Agosto de 2012. Pág. 15-17.

No obstante, en consideración de la Sala, esta situación no es generalizable a todos los casos, dado que, en efecto, en algunos casos no todos los miembros de la comunidad retornada o reubicada cumplen con los requisitos para acceder a los incentivos propios del Programa.

⁴³ De acuerdo con lo establecido por la CGR, esta articulación entre el Programa y el Componente podría darse a través de las siguientes vías: (i) fortalecer la etapa post-contractual o de seguimiento a los operadores que manejan los recursos de los incentivos para las ideas productivas, pues se han presentado pérdidas en los recursos destinados al desarrollo de estas ideas; (ii) contemplar medidas ante contingencias que demanden de la reinversión de recursos, por ejemplo, la pérdida de cosechas; y (iii) restablecer en la fase II del Programa el Incentivo a las Ideas Productivas, en la medida que sólo así podrá el programa contribuir a la generación de ingresos y cumplir con el mandato legal por el cual fue creado. La suspensión de este incentivo fue verificada por la Contraloría en una visita realizada a varios municipios del departamento de Antioquia. Ver al respecto: Contraloría General de la República. Informe de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, Auto del 28 de abril de 2014 – No. 227 del 25 de julio de 2014. Bogotá D.C., Agosto de 2014. Pág. 31-32.

En la visita desarrollada de manera conjunta por funcionarios de la Sala Especial de Seguimiento y la Defensoría del Pueblo, se advirtió lo siguiente respecto del incentivo destinado a ideas productivas para la comunidad retornada al corregimiento de El Salado (Carmen de Bolívar, Bolívar): *“En el marco del desarrollo de proyectos productivos, la comunidad manifestó que ha sido partícipe del Programa Familias En Su Tierra (FEST). Empero manifiesta que, primero, no se ha actualizado la base de datos contentiva de los núcleos familiares beneficiarios, segundo, no se ha ampliado la cobertura de las familias beneficiarias para la segunda fase del FEST, tercero, aparecen algunos pagos como retirados cuando estos no se han efectuado⁴³, y cuarto, muchos de los proyectos productivos no contemplan las prácticas tradicionales campesinas como válidas.”* (Subrayas de la Sala Especial de Seguimiento).

Así mismo, se advirtió respecto de la comunidad retornada a Macayepo (Carmen de Bolívar, Bolívar): *“Acorde a lo expresado por las comunidades, el FEST entró a operar tiempo después del retorno, beneficiando a cerca 746 familias, privilegiando a 70 pertenecientes al casco urbano de Macayepo y a la vereda de Berrugueta. Empero, los montos asignados como incentivos para el retorno han venido decreciendo de manera injustificada.”* (Subrayas de la Sala Especial de Seguimiento).

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. 9 y 12.

Programa. Esto, con el objetivo de que las Entidades Territoriales⁴⁴ y las demás entidades que hacen parte del SNARIV cumplan con sus obligaciones en la materia⁴⁵. De tal manera, que se considera que las falencias presentadas en la Fase I de la implementación del Programa FEST, deben ser solventadas por el SNARIV en todos sus niveles⁴⁶. Por lo anterior, y considerando la trascendencia de esta etapa para la sostenibilidad de los procesos de retornos y reubicaciones, la Sala estima pertinente que se resuelvan las siguientes preguntas por parte del *Departamento para la Prosperidad Social y el Grupo de Retornos y Reubicaciones de la UARIV*:

- (i) ¿Cuántos casos de la fase I y II han sido remitidos a los CTJTr para efectos de continuar con su procesos de estabilización socio-económica?
- (ii) ¿De qué casos se trata? Establecer denominación del caso, clase de caso (retorno o reubicación) y su georreferenciación (municipios y departamentos).
- (iii) ¿Qué procedimientos se surten para hacer esta remisión o exposición de los casos ante los CTJTr?
- (iv) ¿Cuál ha sido la respuesta de los CTJTr o del SNARIV a nivel territorial frente a esta gestión del DPS? ¿Tienen las entidades territoriales, especialmente los municipios, la capacidad de asumir sus obligaciones frente a las necesidades básicas insatisfechas de la población retornada o reubicada?
- (v) ¿A qué programas de estabilización socio-económica, especialmente en materia de generación de ingresos y vivienda, han accedido las familias y personas que han hecho tránsito del Programa FEST hacia a la oferta institucional del SNARIV? ¿Qué resultados han alcanzado estas familias y personas en materia de estabilización socio-económica?, excluyendo lo ya alcanzado a través del Programa FEST que, dada su naturaleza, debe considerarse como un mero incentivo o atención inicial al retorno o reubicación.

20. Finalmente, en torno a los logros alcanzados por el Programa, si bien se estima que 28.044 familias retornadas y reubicadas han sido atendidas por el Programa FEST en sus dos primeras fases⁴⁷; esta cifra no resulta del todo clara si se contrasta con la sumatoria de los incentivos económicos destinados a los

⁴⁴ La Defensoría del Pueblo en su informe de Agosto de 2012 indicó, teniendo en cuenta la obligación de las ET de dar continuidad al Programa FEST, que era necesario hacer seguimiento a los Planes de Acción Territorial (PAT) y a los Planes de Desarrollo Locales, con el objetivo de ver cómo se iba a dar continuidad a este programa específico para la atención de la población retornada y reubicada. Lo anterior, en aras, a su vez, de observar cómo se iba a garantizar el GED de esta población. Ver al respecto: Defensoría del Pueblo. Análisis y Valoración de la Política Pública de Retornos y Reubicaciones: Informe en el Marco de la Sentencia T-025 de 2004, en Respuesta al Auto 219 de 2011. Agosto de 2012. Pág. 17-18.

⁴⁵ UARIV. Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004: Respuesta al Auto de Marzo de 2014. Abril de 2014. Pág. 173-174. Ver también: 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. 268.

⁴⁶ UARIV. Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004: Respuesta al Auto de Marzo de 2014. Abril de 2014. Pág. 174-175.

⁴⁷ Esta cifra se extrae de la sumatoria de las 16. 674 familias beneficiarias de la fase I del Programa y de las 11.370 familias beneficiarias de la fase II. Ver al respecto: UARIV. Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004: Respuesta al Auto de Marzo de 2014. Abril de 2014. Pág. 170-171.

retornos y reubicaciones efectivamente entregados en las fases I y II, donde las familias beneficiarias del Programa serían cerca de 25.617⁴⁸. En tal sentido, se solicita al *Departamento para la Prosperidad Social (DPS)* establecer:

- (i) ¿Cuántas son las familias y personas retornadas y reubicadas inscritas dentro del Programa en sus dos primeras fases, con independencia de que se encuentren o no incluidas en el Registro Único de Víctimas (RUV)?
- (ii) ¿Cuántas de estas familias y personas retornadas y reubicadas inscritas en el Programa, han recibido efectivamente incentivos económicos en el marco del mismo?
- (iii) Por su parte, ¿Qué porcentaje del universo de familias y personas inscritas en el Programa (tanto en su fase I como en su fase II), ha recibido de manera efectiva incentivos destinados a la mejora habitacional y al desarrollo de ideas productivas?
- (iv) ¿Cuál ha sido el impacto de estos dos últimos tipos de incentivos en la generación de condiciones de subsistencia mínima para la población retornada o reubicada? ¿Cuál ha sido el impacto de estos, incluso, en la generación de condiciones superiores a la subsistencia mínima y que se acercan a la transición hacia la estabilización socio-económica?

Instrumento para el diagnóstico y la planeación de la integración comunitaria:

21. Si bien el Gobierno Nacional ha venido señalando a través de sus informes, los contenidos y criterios de valoración de este instrumento⁴⁹ y su posible implementación por vía de los Planes de Retornos y Reubicaciones (PRR)⁵⁰; la Sala considera que se deben aclarar los siguientes aspectos por parte del *Grupo de Retornos y Reubicaciones de la UARIV*:

- (i) ¿Cuándo se dará la efectiva adopción de este instrumento? Según informó el Gobierno Nacional, los indicadores y fuentes de medición del instrumento aún se encontraban en elaboración⁵¹.

⁴⁸ Esta cifra se extrae de la sumatoria de las 17.519 familias beneficiadas por este incentivo económico en la fase I del Programa y de las 8.098 beneficiadas por este mismo incentivo en la fase II. Ver al respecto: UARIV. Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004: Respuesta al Auto de Marzo de 2014. Abril de 2014. Pág. 174 y 176-178.

De hecho, para 2013 esta cifra era de 25.308 familias acompañadas en su retorno o reubicación por parte del Programa FEST. Ver al respecto: Gobierno de Colombia: Prosperidad para Todos. Informe del gobierno Nacional para las Comisiones Primeras del Senado y Cámara. Agosto 2013. Pág. 321-322.

⁴⁹ UARIV. Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004: Respuesta al Auto de Marzo de 2014. Abril de 2014. Pág. 185-187.

Ver también: 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. 275-280.

⁵⁰ Gobierno de Colombia: Prosperidad para Todos. Informe al Auto 227 de 2014. Respuesta al traslado de los informes presentados por la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo. Agosto de 2014. Pág. 57-58.

⁵¹ UARIV. Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004: Respuesta al Auto de Marzo de 2014. Abril de 2014. Pág. 191. Ver también: 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. 280.

- (ii) ¿Cómo se garantizará la efectiva incorporación de este instrumento dentro de los PRR?
- (iii) ¿Cómo garantizará este instrumento integración en casos de retornos y reubicaciones individuales o familiares?

22. Por su parte, conforme a los informes del Gobierno Nacional, el enfoque de integración comunitaria⁵² de este instrumento, más allá del de integración local, busca la reconstrucción del tejido social de las comunidades retornadas, reubicadas o afectadas por el desplazamiento forzado, mediante el desarrollo de una serie de actos de reparación simbólica, reparación colectiva, construcción de memoria histórica y de dignificación de las víctimas de desplazamiento forzado, bajo esquemas participativos y comunitarios⁵³. En tal sentido, la Sala solicita al *Grupo de Retornos y Reubicaciones de la UARIV* que aclare la siguiente inquietud:

- (i) ¿Cómo se garantizará que este instrumento y sus actividades sean complementarias y no dupliquen las realizadas por: (a) el Programa FEST a través de los actos o acciones para la integración, (b) el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH) a través de acciones o actos para la reparación simbólica y (c) la misma UARIV a través de estrategias como la estrategia entrelazando?

23. Ahora bien, habida cuenta de que este instrumento fue implementado en un primer momento por el Programa FEST, donde se trabajó con corte a febrero de 2012 con cerca de 14.485 familias en 55 municipios⁵⁴. La Sala considera necesario que se resuelvan las siguientes inquietudes por parte del *Departamento para la Prosperidad Social (DPS)*:

- (i) ¿En qué municipios puntualmente se aplicó el instrumento por intermedio del FEST? Enunciar los 55 municipios.
- (ii) Desde un punto de vista cualitativo y en términos de integración comunitaria, ¿Cuáles fueron los resultados del trabajo con estas 14.485 familias?
- (iii) ¿Qué experiencias de este trabajo se pueden aportar al nuevo instrumento cuyos indicadores y fuentes de medición están por adoptarse?

⁵² La integración comunitaria se define en los siguientes términos: “La integración comunitaria implica la adaptación de los hogares víctimas de desplazamiento a su lugar de residencia, la reconstrucción del tejido social destruido a causa del delito de desplazamiento en los casos de retornos, o la construcción de un nuevo en los casos de reubicaciones; lo que a su vez trae consigo un sentimiento de pertenencia y arraigo al nuevo contexto, sentimiento de hacer parte de un conjunto social, en este caso, una comunidad. Igualmente, implica la atención de los habitantes de la comunidad de acogida (resistentes, vulnerables a causa de la pobreza, reinsertados, etc.) para generar cohesión y evitar acciones de discriminación.” Ver al respecto: UARIV. Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004: Respuesta al Auto de Marzo de 2014. Abril de 2014. Pág. 185.

⁵³ Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV). Informe de la UARIV en respuesta al Auto de Seguimiento 219 de 2011. 8 de Mayo de 2012. Pág. 118.

⁵⁴ Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV). Informe de la UARIV en respuesta al Auto de Seguimiento 219 de 2011. 8 de Mayo de 2012. Pág. 118-119.

En mérito de lo expuesto, el suscrito Magistrado Presidente de la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004,

RESUELVE

PRIMERO.- ORDENAR al Departamento para la Prosperidad Social dar respuesta a las preguntas formuladas en los apartes 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20 y 23 de la presente providencia, así como dar traslado de sus respuestas a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas para que, en su calidad de coordinadora del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, consolide esta información y la presente a esta Sala Especial de Seguimiento.

SEGUNDO.- ORDENAR a la Grupo de Retornos y Reubicaciones de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas resolver las inquietudes planteadas en los apartes 10, 11, 12, 13, 14, 16, 17, 19, 21 y 22 del presente auto, a través de un informe que deberá ser allegado a la Sala Especial de Seguimiento, en un término no superior a veinte (20) días contados a partir de la notificación de la presente providencia.

TERCERO.- ORDENAR a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas como coordinadora del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, que acopie la información requerida en la orden primera de la presente providencia, con el objetivo de presentarla en el informe referido en la orden segunda de la presente.

CUARTO.- ORDENAR a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que remita copias de este informe a la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo, en un plazo no superior a veinte (20) días contados a partir de la notificación de la presente providencia, para los fines que se consideren pertinentes.

Comuníquese, notifíquese y cúmplase.

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado Presidente Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025
del 2004

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General