

REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

AUTO 202 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 aspectos generales o ejes transversales, en el marco de los autos de seguimiento 008 de 2009, 383 y 385 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 conservará su competencia hasta tanto 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 y 385 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, la Sala Segunda de Revisión verificó, entre otras, fallas relacionadas con: (i) la falta de priorización del componente de retornos y reubicaciones dentro de la agenda de la política pública y (ii) la falta de vinculatoriedad jurídica del Protocolo de Retornos y Reubicaciones. 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, esta Sala Especial 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 las falencias detectadas fueron: (i) la ausencia de información sobre el universo de la población desplazada que retorna o se reubica, así como sobre su nivel de estabilización socio-económica; (ii) el insuficiente presupuesto destinado al componente de retornos y reubicaciones, tanto a nivel nacional como territorial; (iii) la falta de acompañamiento institucional a procesos de retornos y reubicaciones, dado que muchos de ellos eran realizados *motu proprio* por la población desplazada; (iv) la deficiente coordinación nación-territorio al momento de promover, acompañar y atender esta clase de procesos; y (v) la falta de adopción de enfoques diferenciales e Indicadores de goce efectivo de derechos (IGED) en estos procesos. En consecuencia, la Sala reiteró al Gobierno Nacional la necesidad de ajustar el componente, tanto en las falencias institucionales y presupuestales detectadas en el auto, como en el diseño de estrategias de coordinación y articulación entre los distintos niveles territoriales, teniendo en cuenta las necesidades, preocupaciones, intereses y la capacidad de las entidades territoriales.
6. En el auto 385 de 2010, si bien no se hizo una valoración integral del componente, se cuestionó sobre el modo en que se modificaría o ajustaría el Sistema General de Participaciones, teniendo en cuenta la necesidad de algunas entidades territoriales de obtener recursos financieros desde el nivel nacional en función de los cambios demográficos presentados tras procesos de retornos y reubicaciones.

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."

7. 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 priorización del componente, debilidad presupuestal, coordinación Nación-Territorio y, además, encontró (i) la dilación injustificada en el proceso de ajuste del Protocolo de Retornos y Reubicaciones; (ii) la ausencia de información sobre el grado de satisfacción de los principios de seguridad, voluntariedad y dignidad y del nivel del GED en los 455 casos de retorno reportados como exitosos por parte del Gobierno Nacional a través de sus informes; y (iii) la persistencia de graves cuadros de vulneración a los principios rectores de los procesos de retornos y reubicaciones, especialmente, cuando estos procesos son realizados por comunidades étnicas. Así las cosas, la Sala Especial de Seguimiento ordenó, nuevamente, al Gobierno Nacional ajustar el componente de Retornos y Reubicaciones bajo los parámetros establecidos en los autos 008 de 2009, 383 de 2010 y 385 de 2010, así como le ordenó al Gobierno Nacional y a los Organismos de Control aportar información sobre el estado y el nivel de GED de los 455 casos de retorno reportados como exitosos por parte del Gobierno Nacional en el marco de la “Estrategia Retornar es Vivir”.
8. En respuesta a estas órdenes, 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 documentos 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 alguna sobre el estado de los 455 casos de retorno calificados como exitosos en el marco de la “Estrategia Retornar es Vivir”, así como tampoco se allegó información que permitiera concluir de manera razonable la superación de las falencias identificadas por los autos anteriormente descritos.
9. 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

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.

provenientes de la Contraloría General de la República⁵, la Defensoría del Pueblo⁶, la Procuraduría General de la Nación⁷, 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 Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)¹¹. 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 (Ver Anexo I del auto).

CONSIDERACIONES

10. El componente de retornos y reubicaciones, si bien no fue calificado en el auto 008 de 2009 como uno de los componentes con mayor rezago¹², amerita una nueva valoración sobre su estado actual en el marco de un diagnóstico integral sobre el estado de cosas inconstitucional (ECI). Más aún si se tiene en cuenta, primero, el reiterado llamado a ajustar el componente, hecho a través de los autos 383 de 2010 y 219 de 2011 y, segundo, las situaciones de vulneración a los derechos fundamentales de la población retornada y reubicada, conocidas por la Sala a través de los casos documentados por los Organismos de Control y las organizaciones de la sociedad civil.
11. La reciente información allegada a la Sala en la materia, si bien da cuenta de algunos avances tendientes a ajustar el componente a los nuevos contenidos

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 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.

⁷ 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.

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) 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 En este auto fueron calificados como los componentes de mayor rezago los de: (i) tierras, (ii) generación de ingresos y (iii) vivienda.

normativos de la Ley 1448 de 2011 y los decretos que la reglamentan, no permite tener certeza sobre el estado actual del componente y el nivel de GED de la población retornada y reubicada. Menos aun cuando el informe relativo a la orden 19 del auto 219 de 2011 o a los 455 casos de la “Estrategia Retornar es Vivir”, nunca fue puesto en conocimiento de la Sala.

12. Atendiendo a la importancia que adquiere el componente de retornos y reubicaciones para la superación de ECI, de una parte y, de la otra, a las complejidades que acompañan su implementación¹³; el seguimiento al componente debe ser detallado, contar con información amplia y suficiente, así como redefinir o actualizar sus categorías de análisis acorde a las nuevas dinámicas que ha generado la Ley 1448 de 2011 en los procesos de retornos y reubicaciones.
13. Resulta indispensable, por lo tanto, hacer preguntas puntuales tanto al Gobierno Nacional como a los Organismos de Control, en torno al alcance de los avances reportados a lo largo de 2014, teniendo en cuenta para tales efectos algunos de los vacíos y las fallas señalados en su momento (2012-2014) por los Organismos de Control y las organizaciones de la sociedad civil.
14. En la presente providencia estas preguntas estarán orientadas a los ejes transversales del componente de retornos y reubicaciones, a saber, (i) sistemas de información, (ii) presupuesto, (iii) acompañamiento institucional, (iv) Protocolo de Retornos y Reubicaciones, (v) Planes de Retornos y Reubicaciones, (vi) trato específico o diferenciado a los procesos de reubicaciones rurales y urbanas, (vii) coordinación nación-territorio, (viii) coordinación nación-nación, (ix) participación y (x) Indicadores de Goce Efectivo de Derechos (IGED).

Estos aspectos o ejes resultan de especial relevancia, en tanto posibilitan el adecuado diseño e implementación del componente y, en ese orden de ideas, el acompañamiento y la atención integral a casos o procesos puntuales de retornos y reubicaciones.

¹³ La importancia del componente de retornos y reubicaciones radica, primero, en permitir el tránsito hacia una solución duradera frente al desplazamiento forzado o hacia la superación del mismo (i.e. *Asamblea General de las Naciones Unidas (Consejo de Derechos Humanos). Marco de soluciones duraderas para los desplazados Internos. 9 de Febrero de 2010 (A/HRC/13/21/Add.4)*); segundo, en ser la forma de reparación o restitución de derechos por excelencia frente al desplazamiento forzado y el despojo (Principio 29.2 de los Principios Deng: *Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. Principios Rectores de los Desplazamientos Internos. 11 de Febrero de 1998 (E/CN.4/1998/53/Add.2)* y Principio 10 de los Principios Pinheiro: *Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. Principios sobre la Restitución de viviendas y de patrimonio con motivo del regreso de los refugiados y desplazados internos. 28 de Junio de 2005 (E/CN.4/Sub.2/2005/17)*); y, tercero, en ser un componente complejo que requiere del adecuado y eficaz funcionamiento de los demás componentes y requisitos habilitantes de la política pública. Al respecto, no se debe olvidar que el componente de retornos y reubicaciones, más que catorce (14) componentes, comprende el respeto y la promoción y la garantía de derechos fundamentales o mínimos básicos a la población retornada y reubicada. Conforme a la Ley 1448 de 2011 y al nuevo Protocolo de Retornos y Reubicaciones (Resolución 329 de Mayo de 2014), estos derechos serían: (i) identificación, (ii) salud, (iii) educación, (iv) alimentación adecuada, (v) vivienda, (vi) orientación ocupacional, (vii) reunificación familiar, (viii) atención psicosocial, (ix) tierras, (x) seguridad alimentaria, (xi) generación de ingresos y trabajo, (xii) servicios públicos, (xiii) vías y comunicaciones y (xiv) organización social.

Sistema de información sobre retornos y reubicaciones:

15. Una de las principales condiciones para que el componente de Retornos y Reubicaciones de la política pública cumpla con sus objetivos de garantizar la estabilización socio-económica de la población desplazada y la superación de las condiciones de vulnerabilidad propias del desplazamiento forzado, es contar con un sistema de información acerca de los procesos de retornos y reubicaciones existentes en el país; las personas y familias que retornan o se reubican y, con ello, el grado de satisfacción de sus derechos (GED). Un sistema semejante permitirá: asignar recursos económicos y humanos adecuados y suficientes al componente, desarrollar procesos de planeación y proyección de programas, estrategias y acciones, establecer la cobertura territorial del componente, así como fijar prioridades, de tal manera que las acciones institucionales sean ordenadas y articuladas.

Desde 2011 el Gobierno Nacional ha venido enunciando su compromiso de adoptar este sistema de información o un Reporte Único de Retornos y Reubicaciones¹⁴. No obstante, más allá de la planeación de actividades para el desarrollo de este sistema¹⁵, del registro de algunas personas retornadas y reubicadas en el marco del Programa familias en su tierra (FEST) en el Registro Único de Víctimas (RUV)¹⁶ y la actualización del estado de condiciones de seguridad y dignidad de algunos casos¹⁷, no se han observado avances tangibles en la adopción de un sistema o un reporte semejante. Tanto los Organismos de Control, la sociedad civil como organismos internacionales han señalado la gravedad de esta situación y han advertido que ésta puede denotar no sólo la imposibilidad de conocer el universo de casos de retornos y reubicaciones existentes en el país¹⁸, sino también la poca relevancia que se le ha dado a este

¹⁴ Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DAPS). Informe del DAPS en Respuesta al Auto de Seguimiento 219 de 2011. 8 de Noviembre de 2011. Pág. 288 y 289.

¹⁵ En el informe del 8 de Mayo de 2012 de la UARIV, si bien no se registra un avance contundente en términos de la efectiva puesta en funcionamiento del Reporte Único de Retornos y Reubicaciones; sí hay un modesto avance en términos de la identificación de las diferentes fases para poner en marcha este Reporte, a saber las fases de: (i) Análisis de Requerimiento de Información, (ii) Diseño de Esquemas Tecnológicos, (iii) Codificación y (iv) Pruebas e Implementación. Siendo la fase más avanzada hasta ese momento, la de Análisis de Requerimiento de Información, a través de la celebración de reuniones entre los diferentes equipos encargados de los retornos y reubicaciones, en aras de estandarizar los criterios para registrar la información pertinente. Ver al respecto: 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. 101-105.

¹⁶ La UARIV señala que el Grupo de Retornos y Reubicaciones detectó que cerca de 2000 familias tenían inconvenientes con su inclusión en el Registro Único de Víctimas (RUV), aun estando inmersas en procesos de Retorno o Reubicación¹⁶. En este sentido, se planteó como compromiso, priorizar a estas personas y familias para efectos de su registro, mediante una ruta especial que implica la articulación entre el DAPS como director del Programa Familias En Su Tierra (FEST), el Grupo de Retornos y Reubicaciones y la Red Nacional de Información de la UARIV. Según la esta última entidad, cerca de 500 casos de 2225 ya habrían solucionado el problema por intermedio de esta ruta. Ver al respecto: 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. 109-111.

¹⁷ UARIV. Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004: Respuesta al Auto de Marzo de 2014. Abril de 2014. Pág. 192. 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.

¹⁸ Ver al respecto: Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe de País: Colombia: Verdad, Justicia y Reparación. 31 de Diciembre de 2013. Pág. 227. Párr. 546; Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011. Primer Informe al Congreso de la República (2013-2014). Bogotá D.C., Agosto de 2014. Pág. Pág. 595 (Recomendaciones 116 y 118, Aparte relativo al ECI); Comisión de Seguimiento

componente al interior de la política pública, generándose con ello una grave vulneración de derechos de la población desplazada que desea acceder a una solución duradera o sostenible¹⁹.

Si bien la Sala Especial reconoce la labor realizada por la Unidad para las Víctimas en términos de desarrollar caracterizaciones municipales que permiten contar con información consolidada sobre el número de personas retornadas a los diferentes municipios del país, con base en los datos recogidos en los registros administrativos²⁰; estas caracterizaciones no resultan suficientes para identificar: (i) el número global de procesos de retornos y reubicaciones existentes en el país; (ii) los diferentes tipos de procesos existentes (acompañados, no acompañados, individuales, masivos, colectivos, retornos laborales, reubicaciones temporales, entre otros); (iii) dónde se concentran estos procesos; (iv) de manera específica, cuántas reubicaciones rurales y urbanas existen en el país, y en qué lugares se concentran; y (v) el nivel de satisfacción de los principios de voluntariedad, dignidad y seguridad, así como el nivel de GED de la población que retorna o se reubica²¹. Así las cosas, para esta Sala resulta de capital importancia que se determine por parte del *Grupo de Retornos y Reubicaciones* y la *Subdirección de la Red Nacional de Información de la Unidad para las Víctimas (UARIV)*, lo siguiente:

- (i) ¿A qué dificultades se han enfrentado para que este Reporte Único de Retornos y Reubicaciones no haya sido adoptado a la fecha?
- (ii) De continuar con la iniciativa de adoptar un sistema de información o un reporte semejante, ¿de cuánto sería el tiempo estimado para su efectiva adopción e implementación?
- (iii) Acorde a los sistemas de información con los que cuenta la UARIV, ¿cuál es el universo de casos de retornos y reubicaciones existentes en el país, identificando el número de casos, número de familias y personas comprendidas en estos casos, denominación de los casos, clase de proceso o caso (retorno o reubicación, individual, masivo o colectivo, acompañado o no acompañado, entre otros) y su georreferenciación (vereda, corregimiento, municipio y departamento)?
- (iv) ¿Cuántos de estos casos cuentan con un reporte actualizado sobre el nivel de materialización de los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad (GED)?

a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. Comentarios a los Informes del 11 y del 24 de Noviembre de 2011 del Gobierno Nacional a la Corte Constitucional sobre las Órdenes Contenidas en el Auto 219 de 2011. Bogotá D.C., Enero de 2012. Pág. 97; 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. 19.

¹⁹ 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. 77.

²⁰ Esta información se encuentra disponible en el portal virtual de la Red Nacional de Información (RNI): <http://rni.unidadvictimas.gov.co/?q=node/278>. Consultado: 21 de mayo de 2015.

²¹ La información que se reporta en estas caracterizaciones municipales en materia de retornos y reubicaciones, gira exclusivamente en tornos a los retornos, en términos de número de personas retornadas por municipio. Las variables empleadas para identificar a estas personas son: (i) retornos individuales, (ii) retornos individuales promovidos a través del Programa FEST y (iii) retornos que se conocen de manera indiciaria por la coincidencia entre el lugar de ubicación actual y el lugar de expulsión. De tal manera que, por un lado, no es posible identificar las reubicaciones existentes en los municipios y, por otro, no es posible contar con información sobre las diferentes tipologías de los retornos identificados, especialmente, los de orden masivo o colectivo.

16. Por su parte, teniendo en cuenta que el conocimiento del universo de casos o procesos de retornos y reubicaciones existentes en país, resulta fundamental para focalizar y priorizar, de un lado, las zonas de intervención de los programas y las estrategias destinados a acompañar y atender esta clase de procesos y, de otro, los correctivos de política pública a que haya lugar en la materia; la Sala considera pertinente que se esclarezca por parte del *Grupo de Retornos y Reubicaciones y la Subdirección de la Red Nacional de Información de la Unidad para las Víctimas (UARIV)*:

- (i) Acorde a los sistemas de información con los que cuenta actualmente la UARIV, ¿cuáles son los departamentos y municipios que concentran la mayor cantidad de procesos de retornos y reubicaciones en el país?

Presupuesto destinado al componente de retornos y reubicaciones:

17. Si bien el Gobierno Nacional en sus informes de agosto de 2014 indicó que el presupuesto destinado al componente de retornos y reubicaciones incrementó para el período 2012 - 2013²², no especificó cuáles fueron las medidas adoptadas para ampliar el alcance del mismo, cuál fue –en términos de un monto específico- el incremento presupuestal aplicado para el componente y cómo este incremento soluciona las falencias presupuestales detectadas -tanto a nivel nacional como a nivel territorial- por los autos 383 y 385 de 2010 y 219 de 2011²³. Por tanto, la Sala considera que se deben aclarar los siguientes aspectos

²² 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. 26. En este informe se sostiene: “*En relación con la composición de los recursos entre 2012 y 2013, en la programación presupuestal se adicionaron algunas medidas que dan mayor alcance a la puesta en marcha de la Ley 1448 de 2011, concretamente en retornos y reubicaciones, coordinación Nación-territorio, restitución de tierras, vivienda y educación superior*”. No obstante, no se especifica, de un lado, cuáles fueron las medidas adoptadas para ampliar el alcance del presupuesto, y de otro, cuál fue –en términos de un monto específico- el incremento presupuestal aplicado para el componente de retornos y reubicaciones.

²³ En el auto 383 de 2010, el Gobierno Nacional reconoció que el presupuesto destinado para el componente de retornos y reubicaciones, era uno de los más bajos dentro de las destinaciones a la Política de Atención Integral a la Población Desplazada. Esta información fue también corroborada por el ACNUR y el Consejo Noruego para Refugiados (CNR) respecto del nivel territorial.

Posteriormente, en el Auto 219 de 2011 se refirma este problema en los siguientes términos: “*En cuanto al presupuesto para este componente de la política, el actual Gobierno indicó que “dependerá del que sea asignado por cada una de las entidades responsables con respecto a cada uno de los elementos de los retornos y las reubicaciones.” Es decir, que salvo los \$ 39.000.000.000 que Acción Social asignará para la intervención y seguimiento a los procesos de retorno y reubicación, no se ha determinado el presupuesto para el desarrollo de este componente, ni para el cumplimiento de las órdenes impartidas por la Corte.*” De tal forma, que el problema presupuestal puede caracterizarse en dos sentidos: (i) bajas asignaciones presupuestales y (ii) falta de asignación presupuestal específica para este componente por parte de las entidades competentes de garantizar mínimos básicos en el marco de esta clase de procesos.

Aunado a lo anterior, la Sala Especial de Seguimiento estableció en el auto 219 de 2011: “*221. También preocupa a la Corte Constitucional, dado el nivel de generalidad de los lineamientos presentados por el Gobierno Nacional o su altísima dependencia en la capacidad de las entidades territoriales, que no exista claridad sobre cómo se resolverán los siguientes problemas: ...La baja capacidad institucional, técnica o financiera de algunas entidades territoriales incluidas en el Plan Retornar es Vivir, que puede postergar de manera indefinida su liderazgo en el tema de retornos y reubicaciones y en el ajuste efectivo de este componente de la política...*”

²³ 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. 51.

por parte de los *Ministerios de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Grupo de Apoyo a la Coordinación Territorial en materia de Políticas de Víctimas del Conflicto Armado del Ministerio del Interior y la UARIV*, en tanto coordinadora general del SNARIV y responsable de la implementación de los procesos de retornos y reubicaciones:

- (i) ¿Cuáles fueron las medidas adoptadas para ampliar el alcance del presupuesto destinado al componente de retornos y reubicaciones para el período 2012-2013?; ¿Se sostuvo este incremento en el presupuesto destinado al componente de retornos y reubicaciones para el período 2013-2014? ¿A través de qué medidas?
- (ii) ¿Con qué fuentes de recursos específicos destinados a los procesos de retornos y reubicaciones desde el nivel central, se cuenta de manera adicional a los destinados por el Programa FEST del Departamento para la Prosperidad Social (DPS)?
- (iii) ¿De cuántos recursos dispone el Gobierno Nacional para cumplir con los compromisos adquiridos o las obligaciones estipuladas en los Planes de Retornos y Reubicaciones (PRR) que se han adoptado a la fecha, en materia de los 14 mínimos o derechos a garantizar a esta clase de procesos?
- (iv) ¿Qué instrumentos se han empleado para identificar y cuantificar las necesidades de la población retornada y reubicada a nivel territorial y, en ese orden de ideas, ajustar las asignaciones presupuestales del nivel central a las demandas de esta población, bajo los principios de subsidiariedad, concurrencia y complementariedad?
- (v) ¿Se han previsto modificaciones al Sistema General de Participaciones (SGP) en aras de flexibilizarlo acorde a la variable de cambio demográfico generada por los procesos de retornos y reubicaciones, de conformidad con lo planteado en el auto 385 de 2010?

Acompañamiento institucional a casos de retornos y reubicaciones:

18. Conforme al Gobierno Nacional, con corte a agosto de 2014, cerca de 44.379 hogares habrían sido acompañados en su proceso de retorno y reubicación por la institucionalidad. Este acompañamiento comprende casos que: (i) se encuentran incluidos dentro de Planes de Retornos y Reubicaciones (PRR) a nivel local o municipal, (ii) han sido acompañados por la UARIV en el marco de procesos de reparación colectiva, (iii) han sido beneficiarios del Programa familias en su tierra (FEST) del Departamento para la Prosperidad Social (DPS) y (iv) han participado de la ruta retornos y reubicaciones individuales²⁴.

Sin embargo, el Gobierno Nacional también reconoce que sólo el 26.1% de los retornos y reubicaciones de su conocimiento han sido acompañados

²⁴Ver 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. 51.

institucionalmente²⁵. En tal sentido, el Gobierno admite el reto de identificar estos casos de retornos y reubicaciones no acompañados o espontáneos, en aras de atenderlos a través de diferentes estrategias²⁶. Dentro de estas, se establece al Programa FEST como un mecanismo especial de atención a los retornos y reubicaciones no acompañados o espontáneos²⁷.

Al respecto, afirma la Defensoría del Pueblo en su informe de agosto de 2012 que, formalmente, la nueva política de retornos y reubicaciones en el marco de la Ley 1448 de 2011, se concentra en atender los retornos ya efectuados sin acompañamiento. Lo cual, si bien resulta positivo en primer término, teniendo en cuenta que los casos que revisten de mayor gravedad o vulnerabilidad son, precisamente, aquellos que no han sido acompañados por la institucionalidad; puede resultar, a largo plazo, excluyente de la atención de nuevos casos de retornos o reubicaciones que cuenten con la voluntad de ser acompañados por la institucionalidad y surtirse de manera planeada²⁸.

En consecuencia, la Sala considera necesario que el *Grupo de Retornos y Reubicaciones de la UARIV* y el *Departamento para la Prosperidad Social (DPS)* aclaren las siguientes inquietudes:

- (i) ¿Qué mecanismos o acciones están siendo empleadas para efectos de identificar y acompañar los casos de retornos y reubicaciones espontáneos?
- (ii) ¿Qué concepción tiene la UARIV del acompañamiento a estos procesos y qué acciones puntuales comprende el acompañamiento a los mismos?; ¿Qué estrategias, programas o mecanismos especiales, adicionales al Programa FEST, se están diseñando o empleando para atender a esta clase de retornos o reubicaciones?

19. Respecto de la inquietud de la Defensoría, en torno a qué prioridad se le dará al acompañamiento de los nuevos procesos de retornos y reubicaciones en relación a los ya efectuados, la Sala considera que, previo a resolverla, es necesario tener claridad sobre el universo de casos de retornos y reubicaciones no acompañados o espontáneos que existe actualmente en el país. Por tanto, la Sala estima pertinente que, antes de plantear cualquier tipo de cuestionamiento en ese sentido, la *Defensoría del Pueblo* dé cuenta de:

- (i) ¿Qué acciones ha adelantado para coadyuvar a la UARIV en la labor de identificación de los casos de retornos y reubicaciones no acompañados?;

²⁵ 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. 276.

²⁶ En el informe de Agosto de 2014 del Gobierno Nacional, se indica que se han emprendido diversas estrategias para responder a los retornos y reubicaciones no acompañados, mediante su inclusión en la correspondiente ruta de retornos y reubicaciones, en aras de garantizar los 14 componentes, y así, la estabilización socio-económica. No obstante, en este informe no se detalla en el contenido y alcance de estas estrategias. Ver al respecto: 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. 284-285.

²⁷ UARIV. Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004: Respuesta al Auto de Marzo de 2014. Abril de 2014. Pág. 180.

²⁸ 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. 54.

¿Con qué capacidades y canales de comunicación con la UARIV cuenta a tales efectos?

20. Ahora bien, en torno a los casos de retornos y reubicaciones no acompañados o espontáneos, la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (CSPPDF) señaló que estos, en algunas ocasiones, podían ser desconocidos o deslegitimados por parte de la institucionalidad, a tal punto, que la reivindicación de derechos por parte de la población retornada o reubicada frente a la institucionalidad local y nacional no lograra tener la suficiente acogida, impacto o incidencia²⁹. En tal sentido, la Sala pregunta al *Grupo de Retornos y Reubicaciones de la UARIV* y a la *Defensoría del Pueblo*:

- (i) ¿Cuántos casos se conocen de este tipo? ¿Cuáles son y dónde se encuentran ubicados? Hacer una breve descripción del contexto de falta de atención o deslegitimación del caso.
- (ii) ¿Qué medidas se han asumido para atender esta clase de casos, en los que usualmente los retornos y reubicaciones no acompañados no reciben respuestas efectivas y coordinadas por parte de las autoridades locales y nacionales?

Protocolo de retornos y reubicaciones:

21. El Gobierno Nacional reportó la adopción del nuevo *Protocolo de Retornos y Reubicaciones* mediante la *Resolución 329 del 26 de Mayo de 2014* de la UARIV³⁰. La Defensoría del Pueblo, en su momento (agosto de 2012), señaló que la expedita implementación de un nuevo Protocolo ajustado a la Ley 1448 de 2011, necesariamente, demandaría de presupuesto y personal capacitado, teniendo en cuenta las diversas rutas, fases, instrumentos técnicos y labores de construcción y verificación de los Planes de Retornos y Reubicaciones (PRR) a ser desarrolladas³¹. Por tanto, surgen a la Sala las siguientes preguntas

²⁹ 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. 54-55.

³⁰ Al respecto, se señala que el protocolo cubre los siguientes contenidos y propuestas para mejorar algunas de las líneas de seguimiento al componente de retornos y reubicaciones, desarrolladas por la Corte a través de sus autos de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, a saber: (i) la adopción de enfoques diferenciales para los 14 componentes de los retornos y reubicaciones; (ii) el afianzamiento de la ruta individual de retornos y reubicaciones por demanda, así como por oferta para los procesos masivos de retornos y reubicaciones; (iii) el fortalecimiento de la prevención, protección y las garantías de no repetición mediante (a) lineamientos para distinguir de los retornos y reubicaciones a corto y largo plazo y (b) la validación de los conceptos de seguridad proferidos por la fuerza pública en el marco de los Comités Territoriales de Justicia Transicional con participación de los organismos de control y la población retornada o reubicada; y (iv) el desarrollo en detalle de los esquemas especiales de acompañamiento, previstos en el Art. 77 del Decreto 4800 de 2011, más allá de lo adelantado por el DAPS en el marco de la implementación del Programa FEST.

Ver: 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. 52-53. 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. 261-262.

³¹ 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. 30.

destinadas al *Grupo de Retornos y Reubicaciones de la UARIV* en torno a la implementación del Protocolo:

- (i) Además de las labores previas de socialización del proyecto de Protocolo de Retornos y Reubicaciones con algunas entidades territoriales (ET)³², entidades del orden nacional³³ y con representantes de la Mesa Nacional de Víctimas (MNV) y los Comités Departamentales³⁴; una vez adoptado este instrumento, ¿se han desarrollado más labores de socialización del mismo?, ¿con qué actores se han desarrollado estas labores?, ¿han tenido en cuenta estas labores de socialización a las ET que actualmente concentran la mayor cantidad de procesos de retornos y reubicaciones en el país, así como a las comunidades retornadas y reubicadas o ad portas de retornar o reubicarse, en aras de empoderarlas sobre sus derechos y darles a conocer las distintas fases y rutas de sus respectivos procesos?
- (ii) ¿Con cuánto personal especializado en materia de retornos y reubicaciones, tanto a nivel central como territorial, cuenta la UARIV para socializar e implementar el Protocolo?; ¿Considera la UARIV que requiere de más personal especializado en materia de retornos y reubicaciones, tanto a nivel central como territorial, para socializar e implementar el Protocolo?

22. De otra parte, las preocupaciones sobre el Protocolo de Retornos y Reubicaciones no sólo giran en torno a la factibilidad de su implementación, sino también en torno a sus contenidos esenciales. Por ejemplo, entre otras falencias sobre sus contenidos³⁵, se ha señalado que el Protocolo, por un lado, no es capaz de fijar el núcleo esencial de los derechos a garantizar en el marco de estos procesos y que, por el contrario, se supedita a la limitada oferta sectorial

³² Dentro de las entidades territoriales focalizadas para desarrollar este ejercicio de socialización previa, se mencionaron a las Gobernaciones de Cundinamarca, Guaviare y Caquetá, y a los municipios y ciudades de Medellín, Mosquera, Copey, Teorama, Marquetalia, Córdoba (Bolívar), San Luis, Montañita, Bogotá, San Rafael, Astrea, El Charco, La Jagua, Barranco de Loba, Viotá, Urao, El Peñón, San Juan (Guajira), San Pablo, Yondó, Samacá, Armenia, Putumayo, Acandí, San Martín del Llano, Villa Garzón, Chía, Riosucio, Cartagena del Chairá, Sogamoso, Montelíbano, Caquetá, Unguía, La Dorada, Olaya Herrera y Villavicencio. Ver al respecto: UARIV. Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004: Respuesta al Auto de Marzo de 2014. Abril de 2014. Pág. 166-167.

³³ UARIV. Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004: Respuesta al Auto de Marzo de 2014. Abril de 2014. Pág. 166. 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. 261.

³⁴ UARIV. Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004: Respuesta al Auto de Marzo de 2014. Abril de 2014. Pág. 167. 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. 261.

³⁵ Los Organismos de Control en agosto de 2013 establecieron que este instrumento cuenta con fallas respecto de: (i) la garantía del principio de dignidad, en la medida que se no establece una oferta institucional suficiente para la satisfacción de los diferentes componentes de los retornos y reubicaciones; (ii) la falta de claridad sobre la articulación entre los planes de retornos y reubicaciones y los de reparación colectiva; (iii) la asignación de grandes responsabilidades a las Entidades Territoriales para atender los procesos de retornos y reubicaciones, sin el diseño de mecanismos específicos para su fortalecimiento real, técnico y financiero; (iv) el ambiguo rol de la UARIV respecto del liderazgo, impulso o coordinación de los Planes de Retornos y Reubicaciones a nivel local; (v) la deficiente determinación de rutas, estrategias y responsables para el componente de Seguridad Alimentaria; (vi) la inconveniencia de la adopción de un enfoque municipal para la adopción de los planes de retornos y reubicaciones; y (vii) el inadecuado condicionamiento de contar con una red de apoyo en el lugar de retorno o reubicación para aprobar las solicitudes de retornos y reubicaciones individuales o familiares. Ver al respecto: Comisión de Seguimiento de los Organismos de Control. Segundo Informe de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (2012-2013). Agosto de 2013. Pág. 168-170.

existente para cada uno de estos³⁶ y, por el otro, se ha establecido que el Protocolo continúa sin reconocer, a través de rutas específicas, las particularidades propias de los procesos de reubicaciones rurales y urbanas³⁷. En consecuencia, la Sala estima pertinente que el *Grupo de Retornos y Reubicaciones de la UARIV* dé cuenta de:

- (i) ¿Qué estrategias se han adoptado para corregir estas falencias en cuanto a los contenidos del Protocolo?; ¿Se ha contemplado la posibilidad desarrollar modificaciones al Protocolo en este sentido?

Planes de retornos y reubicaciones:

23. Los Planes de Retornos y Reubicaciones (PRR) cumplen tres importantes funciones: (i) desarrollar y concretar el componente de retornos y reubicaciones a nivel territorial y, en este orden de ideas, ser un instrumento de coordinación nación-territorio; (ii) trazar una hoja de ruta a los procesos o casos concretos de retornos y reubicaciones, conforme a las indicaciones del Protocolo de Retornos y Reubicaciones; y (iii) fijar y poner a disposición de la población que retorna o se reubica, la oferta institucional del Estado para acompañar y atender esta clase de procesos. Conforme al Gobierno Nacional, con corte a agosto de 2014, 85 municipios³⁸ habrían adoptado PRR. Al respecto, a la Sala le surgen las siguientes preguntas destinadas al *Grupo de Retornos y Reubicaciones de la UARIV*, la *Contraloría General de la República*, la *Defensoría del Pueblo* y la *Procuraduría General de la Nación*:

- (i) ¿Son los 85 municipios en los que se adoptaron estos PRR, los municipios que concentran el mayor número de procesos de retornos y reubicaciones en el país?; de no ser así, ¿cuándo se adoptarán los correspondientes PRR en estos municipios?, ¿qué estrategias se han desarrollado a tales efectos³⁹?

³⁶ Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. Comentarios a los Informes del 11 y del 24 de Noviembre de 2011 del Gobierno Nacional a la Corte Constitucional sobre las Órdenes Contenidas en el Auto 219 de 2011. Bogotá D.C., Enero de 2012. Pág. 89, 90 y 98.

³⁷ 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. 170.

³⁸ Estos municipios son: Alejandría, Argelia, El Carmen de Viboral, Corconá, Granada, Liborina, Nariño, San Carlos, San Francisco, San Luis, San Rafael, Sonson (Antioquia), Tame (Arauca), Córdoba, El Carmen de Bolívar, María la Baja, Morales, Norosí, Río Viejo, San Jacinto, San Juan de Nepomuceno, Santa Rosa del Sur (Bolívar), Marquetalia, Norcasia, Pensilvania y Samaná (Caldas), Florencia, Cartagena del Chairá, La Montañita, Valparaíso (Caquetá), Valledupar, Agustín Codazzi, Chiriguana, Curumaní, La Jagua de Ibirico, Pailitas, Pelaya, Pueblo Bello, San Diego (Cesar), Bagadó, Medio Atrato (Chocó), La Palma, Viota, Yacopi (Cundinamarca), Riohacha, Albania, Fonseca, San Juan del Cesar, Uribe (La Guajira), Algarrobo, Aracataca, Ciénaga, El Piñon, Fundación, Pivijay, Remolino, Sitio Nuevo (Magdalena), Villavicencio, El Castillo, El Dorado, Puerto López, San Martín y Vistahermosa (Meta), Pasto, Santa Bárbara, Tumaco (Nariño), Convención, Ocaña, San Calixto, Teorama (Norte de Santander), Puerto Asís, San Miguel, Valle del Guamuez (Putumayo), Mistrato, Pueblo Rico, Quinchía (Risaralda), Barrancabermeja, Landázuri, Sabana de Torres (Santander), Coloso, Ovejas, San Onofre, Tolviejo (Sucre), Ataco y Rioblanco (Tolima). Ver: 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. 274.

³⁹ Aun cuando la Ley 1448 de 2011 estableció la responsabilidad de adoptar los PRR en cabeza de los CTJTr y, en este orden de ideas, de las administraciones municipales (art. 78 del Decreto 4800 de 2011); la UARIV también tiene una importante responsabilidad en la adopción de estos planes, considerando su deber de promover y coordinar los procesos de retornos y reubicaciones a nivel nacional (art. 66 de la Ley 1448 de 2011 y art. 74 y 76 del Decreto 4800 de 2011).

- (ii) ¿Qué casos concretos de retornos y reubicaciones cubren los planes adoptados? Toda vez que un mismo municipio puede contar con varios procesos o casos de retornos o reubicaciones de manera simultánea; ¿Cuántas familias y personas son cubiertas por estos planes? Discriminar la respuesta por municipio, proceso y clase de proceso (retorno o reubicación; individual, masivo o colectivo).
- (iii) ¿Se garantizó participación directa y efectiva a estas familias y personas en la construcción de los PRR? De ser así, ¿cómo se garantizó esta participación?, teniendo en cuenta que ante los CTJTr, por excelencia, tan sólo participan los representantes de la mesas de participación de víctimas⁴⁰, quienes no necesariamente se encuentran vinculados a procesos de retornos o reubicaciones.
- (iv) ¿Fueron excluidos de estos planes procesos de retornos y reubicaciones que actualmente también hacen presencia en estos 85 municipios? De ser así, ¿cuál fue la razón de la exclusión de estos procesos?; ¿Qué criterios fueron los aplicados para incluir determinados procesos de retornos y reubicaciones dentro de estos planes?
- (v) Tomando en cuenta que una vez aprobado el PRR municipal, pueden darse de manera aleatoria nuevos procesos de retornos y reubicaciones dentro de los municipios, ¿qué procedimientos se surten en la práctica para incorporar estos nuevos casos dentro de los PRR?; ¿Tienen las entidades territoriales la capacidad de incorporar estos nuevos casos de retornos y reubicaciones dentro de sus PRR?, teniendo en cuenta, de un lado, que muchas veces estos planes son de carácter anual, y de otro, que las sesiones de los CTJTr en materia de retornos y reubicaciones pueden ser poco frecuentes.
- (vi) ¿Cuántos de los 85 municipios que cuentan con PRR, han asignado, asegurado y ejecutado recursos de manera efectiva para el cumplimiento de estos planes, a través de sus PAT y Planes de desarrollo municipales?
- (vii) ¿Cuál ha sido el grado de cumplimiento de estos 85 PRR, en términos de acciones ejecutadas y finalizadas en torno a los 14 componentes de los retornos y reubicaciones?

24. Si bien el Gobierno Nacional en agosto de 2014 estableció que los PRR anteriormente enunciados se ajustaban a las pautas trazadas por la UARIV⁴¹, para la Sala no resulta del todo claro que se encuentren ajustados al nuevo Protocolo, considerando que su fecha de expedición fue mayo de 2014. En consecuencia, resulta pertinente indagar con *el Grupo de Retornos y Reubicaciones de la UARIV, la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo* sobre si:

- (i) ¿Se han desarrollado labores de verificación o evaluación del ajuste de los PRR a los presupuestos establecidos en el nuevo Protocolo?; ¿Cuáles han sido los resultados de esta labor de verificación o evaluación de los PRR?; ¿Se ajustan los planes aquí enunciados a los contenidos mínimos trazados por el nuevo Protocolo de Retornos y Reubicaciones?

⁴⁰ Art. 173 numeral 11 de la Ley 1448 de 2011.

⁴¹ 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. 51.

- (ii) Para los casos en que los PRR no se ajustan al Protocolo, ¿qué estrategias se han asumido por parte de las autoridades responsables para ajustarlos a los contenidos mínimos del Protocolo?

Reubicaciones rurales:

25. En Colombia las políticas públicas han dado prelación al acompañamiento y atención de los procesos de retorno por encima de las reubicaciones, aun cuando estas también son una importante alternativa para la superación del desplazamiento forzado⁴². Esta prelación ha hecho que las reubicaciones no sean abordadas de manera adecuada por las políticas públicas e, incluso, se encuentren en una situación de invisibilización y de mayor grado de desprotección constitucional respecto de los retornos⁴³. Esta situación se exagera en contextos rurales, en los que, tradicionalmente, la presencia y oferta social del Estado ha sido débil⁴⁴.

La UARIV estableció en mayo de 2012 que contaba con un inventario parcial de casos de adjudicación de tierras por parte del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), que habían derivado en procesos de reubicaciones⁴⁵. No obstante, se ha tenido noticia de que el número de reubicaciones existentes en el país es considerablemente superior y que el subregistro, entre otras causas, se debe a que el INCODER no asume como reubicaciones rurales a procesos que en la materialidad lo son. Por tanto, en aras de actualizar este inventario parcial y promover el acompañamiento y atención de estos casos, la Sala solicita al *INCODER* y al *Grupo de Retornos y Reubicaciones de la UARIV* resolver las siguientes preguntas:

- (i) ¿Cuál es el universo de reubicaciones existentes hasta el momento, teniendo en cuenta los diferentes programas⁴⁶ en cabeza del INCODER que pueden

⁴² Un ejemplo de esta prelación es la Política Pública de Retorno para la población en situación de desplazamiento (2009), también conocida como: “Retornar es Vivir”. No obstante, las cifras, en la reciente encuesta nacional de verificación, muestran que la voluntad de reubicación hacia zonas rurales es superior a la de retorno (2%). Ver al respecto: Contraloría General de la República. 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. Pág. 188.

⁴³ Las sentencias de tutela: T-1115 de 2008 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), T-878 de 2009 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla), T-159 de 2011 (M.P. Humberto Sierro Porto), T-244 de 2014 (M.P. Mauricio González Cuervo) y T-569 de 2014 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado), son reflejo de esta situación.

⁴⁴ Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. Víctimas e institucionalidad local: percepciones y valoraciones sobre la política de retornos en Colombia. Bogotá D.C., Abril de 2012. Pág. 61-62.

⁴⁵ En total, se georreferencian cerca de 42 casos, de los que son beneficiarios 1216 hogares, es decir, 2529 personas. Ver al respecto: UARIV. Informe de la UARIV en respuesta al Auto de Seguimiento 219 de 2011. 8 de Mayo de 2012. Pág. 97-99.

⁴⁶ Dentro de estos programas se encuentran: (i) la titulación de baldíos y de predios bajo la administración del Dirección Nacional de Estupecientes (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

- derivar en procesos de reubicaciones? Discriminar en la respuesta: número de casos, familias y personas cubiertas, vías o programas de acceso a la reubicación, y georreferenciación de estos casos.
- (ii) ¿Qué acciones de articulación con la UARIV ha desarrollado el INCODER para que estos casos de reubicaciones, alcancen los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad, o, dicho de otra manera, cuenten con acceso a la oferta institucional destinada a atender los procesos de retornos y reubicaciones?
 - (iii) ¿Cuáles son los criterios que tiene el INCODER 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?
 - (iv) ¿Ha diseñado el INCODER una ruta específica y de carácter permanente que permita encausar estos casos de reubicaciones hacia la ruta prevista por la UARIV para esta clase de procesos?

26. Atendiendo a las recientes observaciones hechas por la Defensoría del Pueblo sobre la falta de información consolidada en materia de la oferta institucional destinada a las reubicaciones rurales⁴⁷, la Sala retoma la preguntas planteadas en su momento (agosto de 2012) por la Comisión de Seguimiento de los Organismos de Control, para que el *INCODER, como la entidad competente y responsable de la adjudicación de predios rurales a la población desplazada*⁴⁸, determine:

*“(i) ¿Cuántas familias desplazadas están solicitando reubicación rural y para qué zonas del país? (ii) ¿Cuántas hectáreas de tierra se requieren para dar respuesta a la demanda de reubicación en predios rurales? (iii) ¿De cuántas hectáreas de tierras dispone actualmente el Estado Colombiano, que puedan ser asignadas a la población desplazada que solicita reubicación en zona rural? (iv) ¿Cuál es el presupuesto de que dispone el Estado Colombiano para la compra de tierras con destino a la población desplazada que solicita reubicación rural?”*⁴⁹.

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.

⁴⁷ La Defensoría del Pueblo en su reciente informe de marzo de 2015, estableció que no existía información consolidada por parte del INCODER sobre la cantidad de tierras y recursos de los que dispone para promover procesos de reubicación rural. En este orden de ideas, la Defensoría retoma las consideraciones de la Sentencia T-488 de 2014, en la que se ordena al INCODER un inventario de las tierras baldías bajo su administración. Ver al respecto: Defensoría del Pueblo. Atención al Desplazamiento a 3 años de Implementación de la Ley 1448 de 2011. Bogotá, Marzo de 2015. Pág. 102-103.

⁴⁸ En su momento (agosto de 2013), inquietaba a los Organismos de Control que el INCODER se mostrara evasivo frente a continuar con el ejercicio de esta función, dado que argumentaba que, bajo la nueva institucionalidad (Ley 1448 de 2011), esta debería ser una competencia de la UARIV o la Unidad de Restitución de Tierras; más aún cuando, según el INCODER, había dejado de un lado sus funciones y competencias en materia de reforma agraria para atender a la población desplazada. Ver al respecto: 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. 179.

⁴⁹ 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. 179-180.

27. Por su parte, teniendo en cuenta las reiteradas falencias en procesos de reubicaciones rurales, en términos de: (i) falta de adecuación productiva de los suelos de los predios adjudicados⁵⁰, (ii) adjudicación del predio bajo esquemas común y proindiviso⁵¹, (iii) barreras de acceso a derechos económicos, sociales y culturales (DESC)⁵² y (iv) no garantía de condiciones mínimas de seguridad a la población que se reubica⁵³; la Sala considera necesario que el *INCODER* y el *Grupo de Retornos y Reubicaciones de la UARIV* respondan:

- (i) ¿Qué medidas o estrategias han concertado o adoptado para superar estas falencias?, teniendo en cuenta que su no superación puede conllevar a graves vulneraciones de los principios de voluntariedad, seguridad, dignidad y sostenibilidad, propios de los procesos de reubicación; generando, incluso, nuevos desplazamientos forzados.

Reubicaciones urbanas:

28. Por su parte, otra de las vías para la materialización de procesos de reubicación es la de la adjudicación directa de Viviendas de Interés Prioritario (VIP) o de Subsidios de Vivienda Urbana a la población desplazada. Esta clase de procesos, conocidos también como reubicaciones urbanas, son los de mayor demanda por parte de la población desplazada (74%)⁵⁴. No obstante, su nivel de vulnerabilidad resulta, incluso, análogo al de las reubicaciones rurales. De un lado, por la insuficiente coordinación entre las políticas públicas destinadas al componente de vivienda y al de retornos y reubicaciones y, de otro, por la ubicación de los proyectos de vivienda destinados a la población desplazada en zonas marginales o periféricas de los centros o cascos urbanos; lo que ha generado, primero, falta de garantía de DESC a estos procesos de reubicación y, segundo, precarias condiciones de seguridad para la población que se reubica bajo esta modalidad⁵⁵.

El Gobierno Nacional reportó en sus últimos informes que ha dado inicio a una ruta de reubicación en el lugar de recepción, teniendo en cuenta a tales efectos

⁵⁰ Defensoría del Pueblo. Atención al Desplazamiento a 3 Años de Implementación de la Ley 1448 de 2011. Bogotá, Marzo 2015. Pág. 98.

⁵¹ Defensoría del Pueblo. Atención al Desplazamiento a 3 Años de Implementación de la Ley 1448 de 2011. Bogotá, Marzo 2015. Pág. 99.

⁵² Defensoría del Pueblo. Atención al Desplazamiento a 3 Años de Implementación de la Ley 1448 de 2011. Bogotá, Marzo 2015. Pág. 99-100.

⁵³ La población desplazada que se reubica en sectores rurales, entre otras, debe afrontar situaciones como: (i) discriminación, (ii) amenazas y hostigamientos, (iii) convivencia con personas desmovilizadas de grupos armados organizados al margen de la Ley y (iv) nuevos eventos de desplazamiento.

⁵⁴ Contraloría General de la República. 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. Pág.188.

⁵⁵ Defensoría del Pueblo. Atención al Desplazamiento a 3 Años de Implementación de la Ley 1448 de 2011. Bogotá, Marzo 2015. Pág. 55-57 y 62, 63 y 64.

la política de vivienda⁵⁶. Según el Gobierno, la UARIV, el Ministerio de Vivienda, el DPS, la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema (ANSPE) y 18 Alcaldías municipales estarían coordinándose para encausar dentro de la ruta de reubicaciones y reparación a 20.000 familias beneficiarias de 30 proyectos de Vivienda de Interés Prioritario (VIP)⁵⁷, así como, a otras 70.000 que accederán al subsidio de vivienda del 100% en especie⁵⁸. Al respecto, la Sala considera necesario que el *Grupo de Retornos y Reubicaciones de la UARIV* aclare las siguientes inquietudes:

- (i) ¿Cuáles son las particularidades de esta ruta de reubicación en el lugar de recepción (reintegración)⁵⁹?; ¿Comparte esta ruta los presupuestos básicos de la ruta de retornos y reubicaciones prevista en el nuevo Protocolo?; ¿Cómo se han reforzado para esta clase de reubicaciones los presupuestos básicos de la integración comunitaria?
- (ii) ¿En qué etapa de la ruta de retornos y reubicaciones se encuentran los 20.000 casos anteriormente descritos? ¿Se encuentran estos casos incluidos dentro de los PRR municipales?
- (iii) Más allá de lo previsto en el Decreto 2726 de 2014 en materia de priorización de la población desplazada que hace parte de la ruta de atención, asistencia y reparación integral de la UARIV, para el acceso al programa de vivienda, ¿existe un canal de comunicación regular o consolidado entre el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y la UARIV a efectos de dar a conocer y remitir casos de adjudicación de viviendas o subsidios de vivienda que demanden del acceso a la oferta institucional prevista para los procesos de reubicación o, dicho de otra manera, de la garantía de los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad?
- (iv) ¿Cuál es el universo de casos de adjudicación de viviendas o subsidios de vivienda que demandan de la oferta institucional destinada a las reubicaciones? ¿Dónde se sitúan estos casos (municipios y departamentos)?

⁵⁶ UARIV. Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004: Respuesta al Auto de Marzo de 2014. Abril de 2014. Pág. 180. 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. 270.

⁵⁷ 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. 51. 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.

⁵⁸ UARIV. Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004: Respuesta al Auto de Marzo de 2014. Abril de 2014. Pág. 180. 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. 270.

⁵⁹ Los Organismos de Control establecieron, al momento de hacer algunas críticas al borrador del Protocolo de Retornos y Reubicaciones, que era necesario reconocer las particularidades propias de los procesos de reubicación respecto de los de retorno. En consecuencia, a juicio de los Organismos de Control, los procesos de reubicación debían contar con sus propios planes, rutas y procedimientos, reconocidos formalmente dentro del nuevo Protocolo de Retornos y Reubicaciones. Ver al respecto: 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. 170.

29. Por su parte, en relación a los proyectos de vivienda ya concluidos que, conforme a la reciente información aportada por la Defensoría del Pueblo (marzo de 2015), se encuentran en una situación de vulnerabilidad o desprotección, en términos de falta de garantía de DESC y de condiciones mínimas de seguridad para la población reubicada (i.e. reubicaciones urbanas ubicadas en los departamentos de: Norte de Santander, Cesar, Valle del Cauca y Sucre, puntualmente, los casos del barrio Nueva Esperanza (Tolú Viejo) y de San Fernando del Rodeo (Cúcuta))⁶⁰; la Sala considera necesario que el *Grupo de Retornos y Reubicaciones de la UARIV* y el *Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio* respondan:

(i) ¿Qué estrategias y acciones se asumirán para que estos casos logren superar su situación de vulnerabilidad?; ¿Qué acciones se han concertado con las Entidades Territoriales (ET) y las entidades del orden nacional a tales efectos?

30. Ahora bien, a Sala Especial de Seguimiento también preocupan, especialmente, los casos de asentamientos urbanos de población desplazada y no desplazada de larga data⁶¹, también denominados: asentamientos mixtos. Estos asentamientos, si bien han tenido origen en formas irregulares de ocupación del territorio (rural o urbano), merecen también ser considerados para su eventual formalización y acceso a los contenidos propios de los procesos de reubicación, bien sea dentro del mismo asentamiento o en un nuevo predio. En consecuencia, la Sala estima necesario que el *Grupo de Retornos y Reubicaciones de la UARIV* y el *Grupo de Apoyo a la Coordinación Territorial en materia de Políticas de Víctimas del Conflicto Armado del Ministerio del Interior* determinen:

- (i) ¿Qué estrategias y acciones se han emprendido para identificar esta clase de asentamientos, así como para lograr su formalización, normalización y legalización?, teniendo en cuenta que de esta manera, de un lado, se podrían alcanzar soluciones habitacionales para la población desplazada que no ha accedido a los programas en la materia y, de otro, se podría garantizarle: seguridad jurídica sobre los predios e inclusión en el desarrollo urbano y rural.
- (ii) ¿Qué estrategias o acciones de coordinación con las Entidades Territoriales se han emprendido en este sentido?, tomando en cuenta que estos

⁶⁰ Defensoría del Pueblo. Atención al Desplazamiento a 3 Años de Implementación de la Ley 1448 de 2011. Bogotá, Marzo 2015. Pág. 55-57.

⁶¹ Uno de los casos más ilustrativos al respecto, es el de la población desplazada que actualmente ocupa el predio el Tamarindo en la zona metropolitana de Barranquilla (Atlántico). Este caso fue ampliamente documentado por Amnistía Internacional en su más reciente informe. Allí, se relata cómo sistemáticamente se le ha venido denegando, por parte de la administración local, una solución duradera a la población desplazada y no desplazada allí asentada. Lo anterior, bajo la consideración arbitraria de que la ocupación del predio constituye una vía de hecho o una invasión ilegal por parte de la población desplazada. Ver al respecto: Amnistía Internacional. Un Título de Propiedad No Basta: Por Una Restitución Sostenible de Tierras en Colombia: Hablan los Reclamantes de Tierras; Restitución de Tierras en Colombia. Noviembre de 2014. Así mismo, otro ejemplo de asentamientos mixtos es el de la vereda el Granizal en el municipio de Bello, Antioquia.

asentamientos también pueden constituirse en una suerte de solución duradera o sostenible para la población desplazada.

- (iii) ¿Se cuenta actualmente con información sobre el número, la ubicación y la situación de vulnerabilidad de esta clase de asentamientos? De ser así, ¿dónde se encuentran ubicados (municipios y departamentos) la mayoría de esta clase de estos asentamientos? Especificar en qué consiste su situación de vulnerabilidad.

Retornos y reubicaciones y coordinación nación – territorio:

31. Teniendo en cuenta que el Gobierno Nacional ha señalado la relevancia de los Comités Territoriales de Justicia Transicional (CTJTr) bajo la nueva normatividad (Ley 1448 de 2011) para el diseño, adopción e implementación de los Planes de Acción Territorial (PAT) y los Planes de Retornos y Reubicaciones (PRR)⁶², es decir, para desarrollar el componente de retornos y reubicaciones a nivel territorial; la Sala solicita al *Grupo de Apoyo a la Coordinación Territorial en materia de Políticas de Víctimas del Conflicto Armado del Ministerio del Interior*, al *Grupo de Retornos y Reubicaciones* y a la *Subdirección de Coordinación Nación-Territorio de la UARIV* que aporten información sobre:

- (i) La instalación y el funcionamiento de los CTJTr, a lo largo de 2013 y 2014, en aquellos municipios y departamentos que cuentan actualmente con la mayor cantidad de procesos de retornos y reubicaciones en el país⁶³; ¿Cuántos y cuáles de estos municipios y departamentos articularon de manera adecuada los PRR con los PAT y los Planes de Desarrollo Local?

32. Aunado a lo anterior, los Organismos de Control han venido señalando de manera reiterada que el rol de la UARIV de promoción y coordinación de los procesos de retornos y reubicaciones a nivel territorial no resulta del todo claro, teniendo en cuenta que en este nivel quien dirige la implementación de la Política Pública de Atención y Reparación Integral a Víctimas es la administración municipal o departamental por intermedio de los CTJTr. Para los Organismos de Control, esta situación resulta especialmente preocupante en casos en los que las entidades territoriales no tienen ni la voluntad ni la capacidad técnica, administrativa y presupuestal para impulsar y atender esta clase de procesos⁶⁴. Por tanto, la Sala considera necesario que *el Grupo de*

⁶² El Gobierno Nacional dentro de sus informes ha establecido que el funcionamiento de los CTJTr, es una importante garantía para la coordinación nación-territorio; toda vez que en esta instancia se adoptan los Planes de Acción Territorial y los Planes de Retornos y Reubicaciones. Ver al respecto: UARIV. Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004: Respuesta al Auto de Marzo de 2014. Abril de 2014. Pág. 165-166. Ver también: Gobierno de Colombia: Prosperidad para Todos. Informe del Gobierno Nacional de Avance sobre el Cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004. 2014. Pág. 39-40.

⁶³ Conforme al Gobierno Nacional en la nueva Estrategia de Atención Integral Rápida a los Retornos y Reubicaciones, aproximadamente, serían los 124 municipios priorizados a tales efectos. Ver al respecto: 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.

⁶⁴ 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

Retornos y Reubicaciones y la Subdirección de Coordinación Nación – Territorio de la UARIV y el Grupo de Apoyo a la Coordinación Territorial en materia de Políticas de Víctimas del Conflicto Armado del Ministerio del Interior den cuenta de:

- (i) ¿Qué estrategias o acciones se han emprendido para fortalecer las competencias de la UARIV a nivel territorial en materia de impulso y coordinación de procesos de retornos y reubicaciones?

33. Adicionalmente, tomando en cuenta los casos reportados por la Defensoría del Pueblo y la Comisión de Seguimiento y Monitoreo, en los que los CTJTr no resultaron funcionales para promover, de un lado, procesos de retorno⁶⁵, y de otro, el cumplimiento de medidas pos-fallo de restitución⁶⁶, que también inciden en eventuales procesos de retorno; la Sala solicita a la *Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación*, que profundicen la información sobre el funcionamiento o la funcionalidad de los CTJTr en materia de retornos y reubicaciones, en términos de:

- (i) Disposición o voluntad política de las administraciones locales para instalar y convocar estos escenarios cuando se trata de la planeación y seguimiento a procesos de retornos y reubicaciones; (ii) asistencia a estos escenarios de las entidades y funcionarios obligados para con los diversos componentes de los procesos de retornos y reubicaciones; (iii) conocimiento de los funcionarios públicos a nivel territorial de la estructura, los contenidos y los procedimientos propios del componente de retornos y reubicaciones; y (iv) la capacidad de estos escenarios de promover y consolidar compromisos puntuales materia de los 14 componentes de los retornos y reubicaciones, así como, para plantear correctivos y soluciones eficaces frente a bloqueos en los procesos de retornos y reubicaciones o incumplimientos respecto de sus 14 componentes.

34. De conformidad con los informes del Gobierno Nacional, el Reporte Único del Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial (RUSICST) y

de 2012. Pág. 36-37; 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. 169.

⁶⁵ La Defensoría del Pueblo en su informe de Agosto de 2012 estableció que algunas entidades territoriales no activaban los escenarios locales de coordinación interinstitucional, a saber los Comités Territoriales de Justicia Transicional (CTJTr), para construir los correspondientes planes de retornos y reubicaciones. Al respecto, se citaron los casos de los retornos a Chibolo (Magdalena) y La Europa (Ovejas, Sucre), donde las autoridades locales fueron renuentes a adoptar los correspondientes planes de retorno. En estos casos, cabe resaltar que la población retornada también era reclamante de tierra.

⁶⁶ Conforme a la Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento la Ley 1448 de 2011: “De los 100 municipios micro-focalizados, el subcomité reporta que en 90 de ellos hay CTJT y en 10 no existe (municipios de Cesar y Santander). De los 90 están en funcionamiento 87 y 3 no funcionan (ubicados en el Tolima). En los 87 CTJT, el tema de restitución de tierras se ha tratado en 50 sesiones plenarias del Comité, se han realizado 25 subcomités específicos de restitución y se han hecho 12 reuniones en otros escenarios. Al respecto vale la pena advertir que, si bien se evidencia un avance en las acciones descentralizadas de la restitución en el marco de los Comités, es necesario hacer un llamado a ampliar los subcomités específicos de restitución en los CTJT. De acuerdo a las cifras suministradas, se podría afirmar que hay al menos una reunión por municipio, esto resulta insuficiente para la coordinación de acciones de la oferta institucional de cara a la etapa administrativa y pos-fallo del proceso de restitución. Esto sin contar con las acciones de socialización de los planes y la capacitación a funcionarios y víctimas”. Ver al respecto: Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011. Primer Informe al Congreso de la República (2013-2014). Bogotá D.C., Agosto de 2014. Pág. 213.

los Planes de Acción de Territorial (PAT)⁶⁷, constituyen valiosas herramientas tanto para la coordinación nación-territorio como para monitorear y dar seguimiento a los procesos de retornos y reubicaciones y a sus correspondientes planes a nivel territorial⁶⁸. En este sentido, surgen a la Sala Especial de Seguimiento las siguientes preguntas sobre estas herramientas destinadas al *Grupo de Apoyo a la Coordinación Territorial en materia de Políticas de Víctimas del Conflicto Armado del Ministerio del Interior*, al *Grupo de Retornos y Reubicaciones* y a la *Subdirección de Coordinación Nación-Territorio de la UARIV*:

- (i) ¿Contiene el RUSICST variables específicas en materia de retornos y reubicaciones que permitan hacer seguimiento a esta clase procesos a nivel territorial, verbigracia, conocer los procesos que se han presentado a nivel local, los planes adoptados para estos y el nivel de cumplimiento que se le ha dado a estos planes? Lo anterior, tomando en cuenta que el Gobierno Nacional en sus informes tan sólo enuncia que hace seguimiento a los procesos de retornos y reubicaciones dentro de la variable de reparación integral⁶⁹.
- (ii) En caso de existir estas variables específicas dentro del RUSICST, ¿cuántas entidades territoriales (ET) presentaron información con corte a diciembre de 2014 en materia de retornos y reubicaciones?, ¿de qué calidad es la información que reportan las ET en la materia?, ¿permite la información reportada por ET hacer un adecuado seguimiento a este componente de la política pública?
- (iii) Dentro de los Planes de Acción Territorial (PAT) recolectados y evaluados por la UARIV y el Ministerio del Interior⁷⁰, establecer el grado de debilidad o fortaleza del componente de retornos y reubicaciones, en términos de diagnóstico, formulación de políticas y programas, asignación y disponibilidad presupuestal, y seguimiento.
- (iv) Partiendo de la información recolectada en materia de Retornos y Reubicaciones a través del RUSICST y los PAT, y en caso de que esta información haya sido adecuada y suficiente, señalar qué recomendaciones

⁶⁷ El Gobierno Nacional también señala que los PAT, además de un mecanismo de seguimiento a los procesos de retornos y reubicaciones a nivel local, es una importante herramienta de coordinación nación-territorio. Ver al respecto: Gobierno de Colombia: Prosperidad para Todos. Informe del Gobierno Nacional de Avance sobre el Cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004. 2014. Pág. 39-40.

⁶⁸ Ver al respecto: Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DAPS). Informe del DAPS en Respuesta al Auto de Seguimiento 219 de 2011. 8 de Noviembre de 2011. Pág. 290; UARIV. Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004: Respuesta al Auto de Marzo de 2014. Abril de 2014. Pág. 170; Gobierno de Colombia: Prosperidad para Todos. Informe Integrado del Gobierno Nacional en Respuesta del Auto del 11 de Marzo de 2014: Informes Radicados el 22 de Abril de 2014 y 8 de Agosto de 2014. Pág. 264. Gracias a estas herramientas de seguimiento, por ejemplo, se ha podido conocer la atención que ha prestado la alcaldía de Medellín a retornos hacia la región de Urabá y la alcaldía de Bogotá a los retornos de los Embera Chamí y Katío.

⁶⁹ El Gobierno Nacional afirmó al respecto: “Así por ejemplo, en el Plan de Desarrollo Territorial, el Plan de Acción Territorial y el Reporte Unificado del Sistema de información, Control y Seguimiento Territorial, RUSICST, se incluyen los retornos y reubicaciones como uno de los componentes de la reparación.” Ver: 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.

⁷⁰ Conforme al Gobierno Nacional, en una medición realizada por la UARIV entre 2013 y 2013, los componentes de los PAT más débiles a nivel de diagnóstico, oferta institucional, formulación de políticas y programas, asignación y disponibilidad presupuestal y seguimiento, son los relativos a verdad, justicia y reparación. Ver al respecto: Gobierno de Colombia, Prosperidad para todos. Informe del Gobierno Nacional a las Comisiones Primeras del Congreso de la República (V Informe). Agosto de 2014. Pág. 44.

se han extendido desde el nivel nacional a los municipios y departamentos en materia de Retornos y Reubicaciones para efectos de ajustar sus políticas territoriales a través de planes de mejoramiento.

35. Ahora bien, el Gobierno Nacional también ha enunciado dentro de sus informes que se constituyen en mecanismos para la coordinación nación – territorio en el marco de procesos de retornos y reubicaciones, de un lado, la Estrategia de Atención Integral Rápida para los Retornos y Reubicaciones, y de otro, el Mecanismo de Cofinanciación. La primera, a través de la focalización de la intervención de la UARIV en municipios con baja capacidad administrativa y presupuestal para asumir esta clase de procesos⁷¹; y el segundo, a través de la asignación de recursos provenientes del nivel central a aquellas entidades territoriales que desarrollen proyectos para atender a la población víctima de desplazamiento forzado, dentro de ésta a la que retorna o se reubica⁷². De tal manera, que el Gobierno Nacional reportó como avances en la materia: (i) la intervención de la UARIV en algunos CTJTr municipales en aras de asesorarlos y empoderarlos en materia de la construcción de PAT y PRR⁷³; (ii) la focalización de algunos municipios en función de su baja capacidad administrativa y presupuestal con el objetivo de incluirlos dentro de la Estrategia⁷⁴; y (iii) la cofinanciación hasta en un 60% de 7 proyectos, entre 2012-2013, en los departamentos de Antioquia, Atlántico, Guajira, Meta y Nariño, que beneficiaron a 28.310 desplazados ubicados en 43 municipios⁷⁵.

No obstante, resulta pertinente que se aclaren los siguientes aspectos sobre estos mecanismos por parte del *Grupo de Retornos y Reubicaciones y la Subdirección de Coordinación Nación-Territorio de la UARIV* y el *Grupo de Apoyo a la Coordinación Territorial en materia de Políticas de Víctimas del Conflicto Armado del Ministerio del Interior*:

- (i) ¿En cuáles CTJTr municipales intervino la UARIV para capacitar sobre el diseño y la implementación de los PAT y los PRR?, dicho de otra manera, ¿qué municipios han sido seleccionados como parte de la Estrategia de Atención Integral Rápida a los Retornos y Reubicaciones, en función de su

⁷¹ UARIV. Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004: Respuesta al Auto de Marzo de 2014. Abril de 2014. Pág.169. 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.

⁷² UARIV. Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004: Respuesta al Auto de Marzo de 2014. Abril de 2014. Pág. 170.

⁷³ UARIV. Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004: Respuesta al Auto de Marzo de 2014. Abril de 2014. Pág. 166.

⁷⁴ UARIV. Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004: Respuesta al Auto de Marzo de 2014. Abril de 2014. Pág. 169. 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.

⁷⁵ Los componentes objeto de estos proyectos, según se afirma, han sido: reducción de carencias habitacionales, generación de ingresos, seguridad alimentaria, atención psicosocial, reparación simbólica, vivienda, proyectos productivos, infraestructura social y comunitaria, o fortalecimiento comunitario y psicosocial. 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. Ver también: Gobierno de Colombia: Prosperidad para Todos. Informe del Gobierno Nacional de Avance sobre el Cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004. 2014. Pág. 48.

- baja capacidad presupuestal y administrativa?; ¿Cuál fue el impacto o el resultado de esta gestión de la UARIV?
- (ii) ¿Qué medidas adicionales a la capacitación de los CTJTr y a la inclusión de responsabilidades compartidas entre la nación y el territorio dentro de los PRR⁷⁶, se contemplan para el fortalecimiento de la capacidad de los municipios frente a procesos de retornos y reubicaciones?
 - (iii) ¿Cuáles de los proyectos cofinanciados por la UARIV para el período 2012-2013, estuvieron destinados de manera específica a población retornada o reubicada?; ¿Cuál fue el impacto de estos proyectos en términos de GED para la población retornada o reubicada?; Responder las anteriores preguntas en relación a la aplicación del mecanismo de cofinanciación para el período 2013-2014.

Retornos y reubicaciones y coordinación nación – nación:

- 36.** De acuerdo con la información allegada por el Gobierno Nacional a la Sala de Seguimiento, en el marco de la *Estrategia de Atención Integral Rápida para los Retornos y Reubicaciones*, la UARIV socializó a los diferentes Subcomités que hacen parte del SNARIV a nivel nacional sus obligaciones para con los 14 componentes de los procesos de retornos y reubicaciones. Del mismo, la UARIV impulsó la creación de tres mesas temáticas sobre: (i) Tierras, (ii) Mínimos Básicos y (iii) Prevención, Protección y Garantías de No Repetición, en aras de complementar el trabajo de estos Subcomités en materia de retornos y reubicaciones. Estas dos primeras mesas tan sólo funcionaron hasta 2013⁷⁷.

Al respecto, surgen a la Sala las siguientes preguntas destinadas a la *Subdirección de Coordinación del SNARIV* y al *Grupo de Retornos y Reubicaciones de la UARIV*, así como a los *Subcomités del nivel nacional del SNARIV* de: *Coordinación Nación-Territorio, Sistemas de Información, Atención y Asistencia, Reparación Colectiva, Restitución, Prevención, Protección y Garantías de No Repetición, y Enfoque Diferencial*⁷⁸:

- (i) De manera adicional al trabajo que han adelantado las mesas temáticas sobre Mínimos Básicos, Tierras y Prevención, Protección y Garantías de No Repetición, promovidas por el Grupo de Retornos y Reubicaciones de la UARIV⁷⁹: ¿Qué directrices, lineamientos o estrategias específicas se han

⁷⁶ UARIV. Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004: Respuesta al Auto de Marzo de 2014. Abril de 2014. Pág. 169. 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.

⁷⁷ 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. 262-263.

⁷⁸ De conformidad con el Art. 238 del Decreto 4800 de 2011. Estos Subcomités son los de: Coordinación Nación Territorio, Sistemas de Información, Atención y Asistencia, Reparación Colectiva, Restitución de Tierras, Indemnización Administrativa, Medidas de Satisfacción, Prevención, Protección y Garantías de No Repetición, Enfoque Diferencial.

⁷⁹ Ver también: 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. 167.

- adoptado para el componente de retornos y reubicaciones en el marco de los Subcomités del nivel nacional del SNARIV anteriormente enunciados?
- (ii) ¿Qué Subcomités asumieron las tareas que desempeñaban las Mesas de Mínimos Básicos y Tierras en materia del diseño e impulso del componente de retornos y reubicaciones?
 - (iii) Si bien la coordinación del componente de retornos y reubicaciones a nivel nacional se estableció bajo el Subcomité de Reparación, ¿qué mecanismos de coordinación existen para que los diferentes Subcomités que tienen a su cargo componentes que también atañen a los procesos de retornos y reubicaciones, a saber, atención y asistencia, sistemas de información, coordinación nación-territorio, restitución, enfoques diferenciales y prevención, protección y garantías de no repetición; unifiquen sus criterios e impulsen acciones coherentes en torno al componente de retornos y reubicaciones?⁸⁰.

Lo anterior, teniendo en cuenta que, según reportó la Comisión de Seguimiento de los Organismos de Control en 2013, los Subcomités Temáticos del SNARIV a nivel nacional se abstuvieron de abordar el componente de Retornos y Reubicaciones de manera específica o diferenciada respecto de otros componentes de la política pública⁸¹. De tal manera, que a dicha fecha se percibía que, pese a los esfuerzos hechos por el Grupo de Retornos y Reubicaciones de la UARIV, persistía una gran descoordinación dentro del Gobierno Nacional en la materia, en detrimento de la consolidación una oferta institucional sólida destinada a los procesos de retornos y reubicaciones⁸².

Participación de las comunidades retornadas o reubicadas:

- 37.** La participación activa de las comunidades que retornan o se reubican dentro de sus respectivos procesos, en términos de fortalecimiento de los lazos comunitarios, empoderamiento e incidencia en los escenarios de construcción de la política pública –tanto a nivel territorial como a nivel nacional-, ha sido una de las principales preocupaciones de las organizaciones de la sociedad

⁸⁰ Esta pregunta retoma las inquietudes planteadas por la Defensoría del Pueblo a través de su “Análisis y Valoración de la Política Pública de Retornos y Reubicaciones” de Agosto de 2012. 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. 13.

⁸¹ Al respecto, se menciona el caso del el Subcomité de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición, que se abstuvo de pronunciarse frente a casos de riesgos específicos para las comunidades retornadas y reubicadas, que desbordan la capacidad de repuesta del nivel local. Ver al respecto: 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. 167.

⁸² 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. 172.

civil⁸³ y de la Defensoría del Pueblo⁸⁴. Por tanto, la Sala estima pertinente que el *Grupo de Retornos y Reubicaciones de la UARIV* aporte información sobre:

- (i) ¿Cómo se garantiza participación directa a las comunidades que retornan o se reubican en los CTJTr y los diferentes Subcomités del SNARIV?
- (ii) ¿Qué tipo de programas, estrategias o acciones se han desarrollado para fortalecer la participación de estas comunidades en sus respectivos procesos de retorno o reubicación?

Información puntual en torno al estado actual de casos de retornos y reubicaciones bajo Indicadores de Goce Efectivo de Derechos (IGED):

38. La orden 19 del auto 219 de 2011 solicitaba a Acción Social que remitiera información a la Sala Especial de Seguimiento sobre el estado actual de 455 casos de retornos y reubicaciones atendidos en el marco de la Estrategia “Retornar es Vivir”. No obstante, esta información nunca fue allegada a la Sala, y los únicos insumos con que cuenta la Sala para conocer del estado de casos específicos de retornos y reubicaciones son: informes de organizaciones de la sociedad civil⁸⁵, informes de la Defensoría del Pueblo⁸⁶ y reportes de visitas a terreno realizadas por funcionarios de la Sala Especial de Seguimiento con el

⁸³ La CSPPDF ha señalado que incluso cuando se logran consolidar organizaciones campesinas en el marco de procesos de retorno; estas no logran tener la suficiente acogida, impacto o incidencia dentro de la institucionalidad local. Bien sea porque la institucionalidad a nivel local no tiene la suficiente capacidad para atender las demandas específicas de la población retornada; o bien sea porque no existen canales institucionales o de política pública que reconozca las especiales demandas de las comunidades retornadas respecto de la población desplazada en general. Esto puede obedecer a varios factores: (i) la discriminación generalizada que se cierne sobre la población desplazada; (ii) la falta de canales institucionales específicos para la participación retornada en el marco de la política pública; y (iii) el hecho de que muchas veces se trate de retornos no acompañados, que, en ese orden de ideas, no son reconocidos por la institucionalidad como legítimos. Así las cosas, muchas veces esto conlleva a que las comunidades retornadas deban buscar la intermediación de otros líderes u organizaciones de población desplazada para hacer valer sus reivindicaciones. Siendo muchas veces estos ejercicios de intermediación adversos a sus intereses y debilitadores de sus bases organizativas. Ver: 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. 51-57.

⁸⁴ La Defensoría del Pueblo en su informe de Agosto de 2012, establece en materia de participación: (i) que las comunidades retornadas y reubicadas beneficiarias del Programa FEST suelen no conocer los objetivos y las fases de las programas, como consecuencia su participación no será activa dentro del mismo; (ii) que si bien se plantea dentro de la nueva política la atención a retornos ya efectuados, no es claro cómo se garantizará a estas comunidades participación u oportunidad de planeación de sus procesos de retorno; (iii) que teniendo en cuenta la importancia de los procesos de restitución de tierras para promover y atender los procesos de retorno, los escenarios de concertación de los procesos de restitución, a saber, los Comités de Restitución de Tierras Abandonadas y Despojadas Locales (CORL) (Decreto 599 de 2012) y los Subcomités del Tierras, no prevén la participación de los reclamantes de tierras *-mutatis mutandis* líderes de los procesos de retornos- en los mismos; y (iv) que ante la injerencia de agentes externos en las comunidades de Las Pavas, Jiguamiandó y Curvaradó, es necesario asumir estrategias de fortalecimiento organizativo de las comunidades que retornan, con el objetivo de evitar fraccionamientos internos y riesgos para su seguridad. 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, 18, 22, 27 y 51.

⁸⁵ Dentro de estos informes, entre otros, se encuentran: (i) 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; (ii) 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; y (iii) Amnistía Internacional. Un Título de Propiedad No Basta: Por Una Restitución Sostenible de Tierras en Colombia. Noviembre de 2014.

⁸⁶ Dentro de estos informes se encuentra el siguiente: 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.

apoyo del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Defensoría del Pueblo⁸⁷. Esta situación denota, tal como se mencionaba dentro de los primeros apartes de la presente providencia, de un lado, falta de información sobre el universo de casos de retornos y reubicaciones cubiertos por las políticas del Gobierno Nacional, y de otro, falta de adopción de un enfoque de IGED específico para los procesos de retornos y reubicaciones.

39. Considerando que la Sala no cuenta con información detallada sobre el universo de casos de retornos y reubicaciones cubiertos por las políticas gubernamentales, y tan sólo cuenta con información (parcial) sobre grupos fragmentados de casos⁸⁸; la Sala estima necesario que *el Grupo de Retornos y Reubicaciones de la UARIV, la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo*, así como, organizaciones invitadas como *el ACNUR, el Consejo Noruego para Refugiados (CNR) y la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (CSPPDF)*, remitan a la Sala propuestas de: (i) criterios de selección de casos, (ii) selecciones aleatorias de casos o procesos de retornos y reubicaciones acorde a estos criterios y (iii) criterios, indicadores y metodologías de medición y valoración de los casos o procesos seleccionados, en un término máximo de treinta (30) días contados a partir de la notificación de la presente providencia, en aras de que la Sala considere estas propuestas y acoja los elementos de las mismas que estime de mayor adecuación para evaluar la política pública de retornos y reubicaciones a partir de un ejercicio de estudio comparado de casos representativos.
40. Las propuestas en torno a los criterios de selección de los casos deben contemplar como mínimo los siguientes (criterios): (i) clase de proceso: retorno, reubicación o reintegración en el lugar de recepción, masivo, colectivo, individual o familiar, laboral o temporal, rural o urbano; (ii) procesos acompañados y no acompañados institucionalmente; (iii) enfoques diferenciales: procesos de retornos o reubicaciones cuyos sujetos son: comunidades indígenas, pueblos afrodescendientes, raizales o palenqueros, pueblos Rrom o gitanos, o poblaciones campesinas; y (iv) tiempo (año) en el

⁸⁷ Dentro de estas visitas se encuentra la realizada a Montes de María entre el 24 y 28 de Noviembre de 2014, en la que se tuvo la oportunidad de verificar, especialmente, a través de fuentes comunitarias, el estado de los casos de: Los Ángeles (Casco urbano de Carmen de Bolívar), Las Margaritas (Casco urbano de Carmen de Bolívar), La Sierra (Corregimiento del municipio del Córdoba Tetón), El Salado (Corregimiento del municipio de Carmen de Bolívar), Alta Montaña (Veredas del corregimiento de Macayepo del municipio de Carmen de Bolívar), Bajogrande (Corregimiento del municipio de San Jacinto), Las Palmas (Corregimiento del municipio de San Jacinto) y Zambrano (Municipio del Departamento de Bolívar).

⁸⁸ Dentro de estos universos de casos se encuentran: (i) los 42 casos de reubicaciones que fueron inventariados por la UARIV en 2012, en virtud de las adjudicaciones de tierras realizadas por el INCODER; (ii) los casos de retornos y reubicaciones individuales o familiares tramitados y viabilizados por la UARIV, que conforme a lo establecido por el Gobierno Nacional con corte a Agosto de 2014, serían cerca de 7000; (iii) los casos de retornos y reubicaciones masivos o colectivos focalizados en el marco de la nueva *Estrategia de Atención Integral rápida para los Retornos y Reubicaciones*; (iv) los 9 casos de retornos y reubicaciones considerados como emblemáticos; (v) los casos de retornos étnicos priorizados por la UARIV en el marco de procesos de reparación colectiva, a saber, los casos: Emberá Katío, Emberá Chamí, Wayuu, Wiwa, Nukak, Jiw, Wounaan, Hitnú, Sikuaní y Paez; y (vi) los ochenta y cuatro (84) casos dados a conocer a la Sala de Seguimiento por medio de los informes de la Defensoría del Pueblo y las organizaciones de la sociedad civil, y de las visitas a terreno desarrolladas por funcionarios de la Sala Especial de Seguimiento con el apoyo del ACNUR y la Defensoría del Pueblo. Estos últimos casos serán enunciados en el *Anexo I* al presente auto, discriminando su fuente de conocimiento y la clase de proceso de la que se trata (retorno o reubicación).

que se produjo el proceso de retorno o reubicación, teniendo en cuenta las diferentes políticas gubernamentales destinadas a atender esta clase de procesos⁸⁹. Este último criterio resulta de especial relevancia para la Sala Especial de Seguimiento, tomando en cuenta que permitirá observar la continuidad entre las diferentes políticas gubernamentales encaminadas a atender los procesos de retornos y reubicaciones y, en este orden de ideas, la progresividad y la sostenibilidad que se le ha garantizado a estos procesos a través del tiempo.

41. Por su parte, las propuestas en torno a los criterios, indicadores y metodologías de medición y valoración de los casos, deberán considerar que si bien el Gobierno Nacional ha proferido a tales efectos el Decreto 2569 de 2014, que comenzará a ser implementado en septiembre de 2015⁹⁰; las metodologías y fuentes de medición allí contempladas, a saber: (i) la información de la RNI, (ii) la información en el marco de la aplicación del MAARIV, (iii) las valoraciones que se hacen en terreno con las víctimas de desplazamiento forzado y (iv) el Índice Global de Restablecimiento Social y Económico⁹¹, deben ser evaluadas, complementadas y articuladas con los indicadores sectoriales ya existentes en la materia y con los relativos al principio de seguridad de los procesos de retornos y reubicaciones (Auto 116 de 2008).

Del mismo modo, si los actores anteriormente enunciados así lo desean, podrán proponer para este ejercicio puntual indicadores tendientes a evaluar los principios de voluntariedad y sostenibilidad en esta clase de procesos, así como un indicador sobre el nivel de participación para los casos de retornos y reubicaciones de carácter colectivo.

Aunado a lo anterior, teniendo en cuenta que el Gobierno Nacional manifestó la necesidad de sumar los criterios establecidos en la herramienta de integración comunitaria a la medición prevista en el Decreto 2569 de 2014⁹², será necesario que se integren a las propuestas las variables contempladas en esta herramienta

⁸⁹ Desde 1995 se han desarrollado políticas para atender y acompañar los procesos de retornos y reubicaciones. La primera política al respecto fue la promovida en el marco de la Política del Salto Social (Conpes 2804 de 1995), cuyos desarrollos normativos posteriores se manifestaron a través del Conpes 2925 de 1997, la Ley 387 de 1997 y el Decreto 173 de 1998 (Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada). La segunda política en la materia fue la desarrollada en 1999 a través del Plan de Acción de Prevención y Atención del Desplazamiento Forzado (Conpes 3057 de 1999), en el que además de hacerse un balance sobre los alcances de la anterior política para casos concretos de retornos y reubicaciones, se desarrollaron nomas como: el Decreto 2569 de 2000 y el Decreto 2007 de 2001. La tercera política fue la promovida por el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (Decreto 205 de 2005), en el marco de la cual se desarrolló el primer protocolo de retornos y reubicaciones (2006). La cuarta fue la promovida específicamente para procesos de retorno a través de la Política Pública de Retorno para la población en situación de desplazamiento (2009), también conocida posteriormente como la “Estrategia Retornar es Vivir”. Y finalmente, la quinta es la promovida por el actual gobierno nacional en el marco de: la Ley 1448 de 2011, el Decreto 4800 de 2011, los documentos CONPES 3712 de 2011 y 3726 de 2012 -relativos al Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas-, y la nueva “Estrategia de Atención Integral Rápida a los Retornos y Reubicaciones” de la UARIV.

⁹⁰ De acuerdo con el art. 35 del Decreto, los ejercicios de medición de la superación de la vulnerabilidad en el marco de procesos de retornos y reubicaciones, se comenzarán a implementar nuevos (9) meses a partir de la entrada en vigencia del Decreto (12 de Diciembre de 2014), es decir, septiembre de 2015.

⁹¹ Conforme al art. 22 del Decreto, este índice deberá ser adoptado en conjunto por la UARIV y el DNP.

⁹² UARIV. Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004: Respuesta al Auto de Marzo de 2014. Abril de 2014. Pág. 184. 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.

para la medición o evaluación de los casos o procesos de retornos y reubicaciones seleccionados.

42. Así las cosas, una vez acogidos por parte de la Sala Especial de Seguimiento los elementos de las propuestas que considere de mayor adecuación para evaluar la política pública de retornos y reubicaciones, los casos o procesos de retornos y reubicaciones seleccionados deberán ser diagnosticados y evaluados en su estado actual, así como sometidos a un análisis en términos de IGED por parte de la UARIV, quien, en sentido estricto, deberá desarrollar el ejercicio de estudio comparado de casos representativos aquí propuesto.

Por *estado actual del proceso o caso* se entiende: (i) denominación del proceso según su georreferenciación o el sujeto colectivo; (ii) clase de proceso; (iii) número de personas y familias inmersas en el proceso; (iv) tiempo transcurrido entre el desplazamiento forzado y el retorno o la reubicación, o el año 2015; (v) fecha en la que se produjo el retorno o la reubicación, o en la que se planea llevar a cabo los mismos; (vi) tipo de acompañamiento institucional recibido; (vii) fase de la ruta en que se encuentra el proceso, de acuerdo con las diferentes fases establecidas por el actual Protocolo de Retornos y Reubicaciones (*Resolución 329 de 2014*); (viii) existencia o no de un Plan de Retorno y Reubicación (PRR) aprobado; (ix) en caso de existir este plan, los componentes y compromisos que contempla; (x) nivel de cumplimiento de estos compromisos; (xi) condiciones en las que vive la población retornada o reubicada en términos de dignidad; (xii) nivel de estabilización socio-económica y de sostenibilidad del proceso; (xiii) condiciones de seguridad actuales para el caso, en las que se deben reportar los hechos victimizantes o nuevos desplazamientos ocurridos tras el retorno o la reubicación; y, finalmente, (xiv) otros hechos o factores que permitan considerar el grado de éxito o fracaso del proceso de retorno o reubicación.

Los numerales (x), (xi), (xii) y (xiii) del estado actual de los casos o los procesos de retornos y reubicaciones hacen referencia a la *aplicación de IGED*. Por tanto, para su medición y valoración será preciso tomar en cuenta las consideraciones de la Sala Especial de Seguimiento en torno a los criterios, indicadores y metodologías de medición y valoración de los casos que resulten idóneos o adecuados para el ejercicio aquí propuesto.

Los Organismos de Control, por su parte, deberán remitir a la Sala Especial de Seguimiento un informe de observaciones sobre la labor realizada por la UARIV en el marco del ejercicio aquí propuesto.

43. Una vez notificadas a la UARIV las consideraciones de la Sala sobre: (i) los criterios de selección de los casos, (ii) las selecciones aleatorias de casos o procesos de retornos y reubicaciones y (iii) los criterios de medición y valoración de los mismos, o, dicho de otra manera, las consideraciones de la Sala sobre los elementos que delimitarán el ejercicio de estudio comparado de casos representativos de retornos y reubicaciones aquí propuesto; la UARIV contará con sesenta (60) días para allegar a la Sala los resultados finales del

ejercicio de diagnóstico y valoración del estado actual de los casos de retornos y reubicaciones seleccionados, de conformidad con lo anteriormente expuesto.

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 Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación dar respuesta a las preguntas formuladas en el aparte 17 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 al Departamento para la Prosperidad Social resolver la inquietud planteada en el numeral 18 del presente auto, y correr traslado de su respuesta 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.

TERCERO. – ORDENAR al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural que responda las preguntas planteadas en los apartes 25, 26 y 27 de la presente providencia, así como que dé 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.

CUARTO. – ORDENAR al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio dar respuesta a las inquietudes planteadas en el aparte 29 del presente auto, y correr 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.

QUINTO. – ORDENAR al Grupo de Apoyo a la Coordinación Territorial en materia de Políticas de Víctimas del Conflicto Armado del Ministerio del Interior que dé respuesta a las preguntas formuladas en los apartes 17, 30, 31, 32, 34 y 35 del presente pronunciamiento, así como que corra 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.

SEXTO. – ORDENAR al Grupo de Retornos y Reubicaciones y a las Subdirecciones de la Red Nacional de Información, Coordinación Nación – Territorio y Coordinación del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, dar respuesta a las preguntas planteadas en los apartes 15, 16, 17, 18, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 34, 35, 36 y 37 de la presente providencia, a través de un informe unificado, en un término máximo de treinta (30) días contados a partir de notificada la misma.

SÉPTIMO. – ORDENAR a la Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas, como coordinadora del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, que solicite y acopie la información requerida en el numeral 36 de la presente providencia a los Subcomités de Coordinación Nación-Territorio, Sistemas de Información, Atención y Asistencia, Reparación Colectiva, Restitución, Prevención, Protección y Garantías de No Repetición, y de Enfoque Diferencial del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Esta información deberá ser incluida dentro del informe unificado mencionado en la orden sexta del presente auto.

OCTAVO. – 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 a través de las órdenes primera, segunda, tercera, cuarta y quinta del presente auto, con el objetivo de presentarla en el informe unificado referido en la orden sexta de la presente providencia.

NOVENO. – ORDENAR a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que remita copias de este informe unificado 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 treinta (30) días a partir de notificada la presente providencia, para los fines que se consideren pertinentes.

DÉCIMO. – SOLICITAR a la Defensoría del Pueblo que un plazo máximo de treinta (30) días a partir de notificada la presente providencia, dé respuesta a las inquietudes planteadas en los numerales 19 y 20 de la misma, en torno a la documentación de casos de retornos y reubicaciones no acompañados o espontáneos.

DÉCIMO PRIMERO. – SOLICITAR a la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, aportar la información requerida en los apartes 23, 24 y 33 del presente auto, en un término no superior a treinta (30) días de notificado el mismo.

DÉCIMO SEGUNDO. – SOLICITAR a la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, remitir copias de la información solicitada a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y al Ministerio del Interior, en un plazo

máximo de treinta (30) días contados a partir de notificado el presente auto, con el objetivo de que se asuman los correctivos a que haya lugar.

DÉCIMO TERCERO. – ORDENAR al Grupo de Retornos y Reubicaciones de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas remitir a la Sala Especial de Seguimiento una propuesta en torno a: (i) criterios de selección de casos o procesos de retornos y reubicaciones, (ii) selecciones aleatorias de estos casos o procesos y (iii) criterios, indicadores y metodologías de medición y valoración de los mismos, en un término no superior a treinta (30) días contados a partir de la notificación de la presente providencia, en aras de que la Sala Especial de Seguimiento considere esta propuesta para 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, de conformidad con las consideraciones 39, 40, 41, 42 y 43 de la presente providencia.

DÉCIMO CUARTO. – SOLICITAR a la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, remitir a la Sala Especial de Seguimiento propuestas en torno a: (i) criterios de selección de casos o procesos de retornos y reubicaciones, (ii) selecciones aleatorias de estos casos o procesos y (iii) criterios, indicadores y metodologías de medición y valoración de los mismos, en un término no superior a treinta (30) días contados a partir de la notificación de la presente providencia, en aras de que la Sala Especial de Seguimiento considere estas propuestas para 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, de conformidad con las consideraciones 39, 40, 41, 42 y 43 de la presente providencia.

DÉCIMO QUINTO. - INVITAR 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), a aportar propuestas de: (i) criterios de selección de casos o procesos de retornos y reubicaciones, (ii) selecciones aleatorias de estos casos o procesos y (iii) criterios, indicadores y metodologías de medición y valoración de los mismos, en un término no superior a treinta (30) días contados a partir de notificada la presente providencia, en aras de considerarlas y desarrollar el ejercicio de diagnóstico y evaluación de la política pública aquí propuesto, de conformidad con las consideraciones 39, 40, 41, 42 y 43 de la presente providencia.

DÉCIMO SEXTO. – ORDENAR que, una vez notificadas a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas las consideraciones de la Sala en torno a estas propuestas, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas remita a Sala los resultados del ejercicio de diagnóstico y valoración aquí descrito en un término no superior a sesenta (60) días, de conformidad con lo establecido en las consideraciones 39, 40, 41, 42 y 43 de la presente providencia.

DÉCIMO SÉPTIMO. – INVITAR a organizaciones de la sociedad civil como: la Asociación Nacional de Afrocolombianos Desplazados (AFRODES), la Asociación Tierra y Vida, el Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP), la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), la Comisión Colombiana de Juristas (CCJ), la Comisión Intereclesial de Justicia y Paz, la Corporación Viva la Ciudadanía, DeJuSticia: Derecho, Justicia y Sociedad, el Instituto de Estudios sobre Paz y Desarrollo (INDEPAZ), el Instituto PENSAR: Instituto de Estudios Sociales y Culturales, el Instituto Popular de Capacitación (IPC), el Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos (ILSA), la Mesa de Derechos Humanos y Protección Humanitaria del Oriente Antioqueño, la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), la Pastoral Social (Caritas Colombia), el Proceso de Comunidades Negras (PCN), entre otras que así lo deseen, para que aporten información sobre casos de retornos y reubicaciones que hayan documentado y/o realizado seguimiento entre 2012 y 2015, con el fin de identificar cuál ha sido la respuesta institucional a esta clase de procesos tras ser proferida la Ley 1448 de 2011.

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