

## **REPÚBLICA DE COLOMBIA**



## **CORTE CONSTITUCIONAL**

### **SALA ESPECIAL DE SEGUIMIENTO SENTENCIA T-025 DE 2004**

**Magistrada Presidente (E): Myriam Ávila Roldán**

**AUTO 253 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 materia de condiciones de seguridad, en el marco de los autos de seguimiento 008 de 2009, 383 de 2010, 219 de 2011 y de la sentencia T-025 de 2004, por medio de la cual se declara el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado en Colombia.

**Magistrada Ponente:**  
Dra. MYRIAM ÁVILA ROLDÁN

Bogotá D.C., veintitrés (23) de junio de dos mil quince (2015).

La Presidenta (E) 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 1991<sup>1</sup>, 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 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 las precarias condiciones de seguridad para la promoción, el desarrollo y la sostenibilidad de los procesos 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. Respecto de las fallas relacionadas con el principio de seguridad se estableció que: (i) la población retornada habría sido víctima de nuevos eventos de desplazamiento, entre otros hechos victimizantes; (ii) entre el 70% y 90% de los casos de retornos y reubicaciones se producían sin previo concepto de seguridad y, en este orden de ideas, sin acompañamiento institucional; (iii) la fuerza pública no sólo no efectuaba los correspondientes conceptos de seguridad a tiempo, sino que también, en caso de efectuarlos, no diferenciaba entre los riesgos propios de los retornos y los de las reubicaciones, y entre los de los retornos ya realizados y los de los retornos por realizarse; y (iv) las estrategias de seguridad asociadas a la presencia irreflexiva<sup>2</sup> de la fuerza pública en los territorios ponían en mayor riesgo a las comunidades retornadas y reubicadas. En consecuencia, la Sala reiteró al Gobierno Nacional la necesidad de ajustar el componente a través del desarrollo de una estrategia específica para la prevención de riesgos en procesos

---

<sup>1</sup> 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."

<sup>2</sup> Respecto de esta clase de presencia de la fuerza pública, la Corte, en su oportunidad, mencionó: "La Corte comparte la posición de la Procuraduría, en el sentido en que la presencia de fuerza pública en la zona, no significa necesariamente garantía de seguridad, si no que por el contrario hay indicios de que esta presencia cuando es irreflexiva en términos de prevención del desplazamiento, aunque operativamente pueda justificarse, expone a la población a un mayor riesgo en los procesos de retorno y/o reubicación. Por eso, la Corte considera que siendo la fuerza pública responsable de mantener el orden público y de garantizar la vida e integridad y seguridad de las personas, resulta más acorde con tales responsabilidades el que los mayores esfuerzos operativos relacionados con el retorno, necesariamente deben ejecutarse en las zonas de retorno, y bajo la estricta comprensión de su misión, revisando en cada momento si con las acciones que se adelantan se pone en riesgo a la población desplazada, para optar siempre por las medidas que tiendan a proteger a esta población (Subrayas de la Sala Especial de Seguimiento)." Ver al respecto: Consideración 6.7 del auto 383 de 2010.

de retornos y reubicaciones, que posibilite u otorgue garantías de seguridad a los mismos.

6. Finalmente, en el auto 219 de 2011 la Sala Especial reiteró algunas de las fallas y los vacíos detectados con anterioridad en el componente de retornos y reubicaciones. En materia de condiciones de seguridad, concretamente, se señaló que aún persistía la falta de garantía de estas condiciones en los procesos de retornos y reubicaciones, especialmente, cuando los titulares de estos eran pueblos indígenas. En este orden de ideas, se señaló que aún se evidenciaban falencias protuberantes en materia de prevención de nuevos eventos de desplazamiento, así como falta de instrumentos que garantizaran la sostenibilidad de los procesos de retornos y reubicaciones. En consecuencia, la Sala Especial de Seguimiento ordenó, nuevamente, al Gobierno Nacional ajustar el componente de retornos y reubicaciones bajo los parámetros establecidos en los autos 008 de 2009 y 383 de 2010, así como informar acerca de los resultados alcanzados.
7. En respuesta a estas órdenes, a la Sala Especial de Seguimiento fueron allegados dos informes por parte del Gobierno Nacional de fechas: 8 de noviembre de 2011<sup>3</sup> y 8 de mayo de 2012<sup>4</sup>. 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 que permitiera concluir de manera razonable la superación de las falencias identificadas por los autos anteriormente descritos.
8. Ante la necesidad de contar con información actualizada sobre las acciones institucionales emprendidas para ajustar el componente de retornos y reubicaciones, la Sala solicitó al Gobierno Nacional, mediante los autos del 11 marzo de 2014, 256 y 362 de agosto y noviembre de 2014, aportar información al respecto<sup>5</sup>. Sumado a lo anterior, a la Sala fueron allegados otros informes provenientes de la Contraloría General de la República<sup>6</sup>, la Defensoría del

---

<sup>3</sup> Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DAPS). Informe del DAPS en Respuesta al Auto de Seguimiento 219 de 2011. 8 de Noviembre de 2011.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> 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.

Pueblo<sup>7</sup>, la Procuraduría General de la Nación<sup>8</sup>, la Comisión de Seguimiento de los Organismo de Control<sup>9</sup>, la Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011<sup>10</sup>, la Sociedad Civil<sup>11</sup> y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)<sup>12</sup>. 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 cuadros de vulneración de derechos fundamentales e insatisfacción de los principios propios de los procesos de retornos y reubicaciones, especialmente, el de seguridad.

## CONSIDERACIONES

9. Como ha sido expuesto en los autos 201 y 202 de mayo de 2015, el componente de retornos y reubicaciones, si bien no fue calificado en el auto 008 de 2009 como uno de los componentes con mayor rezago<sup>13</sup>, 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.

Para efectos de desarrollar esta valoración, la Sala Especial de Seguimiento, en esta oportunidad, hará una serie de preguntas encaminadas a esclarecer cuáles han sido los avances puntuales que se han alcanzado en torno al principio de

---

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> Primer Informe al Congreso de la República (2013-2014). Bogotá D.C., Agosto de 2014.

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

<sup>12</sup> Informe de País: Colombia: Verdad, Justicia y Reparación. 31 de Diciembre de 2013.

<sup>13</sup> En este auto fueron calificados como los componentes de mayor rezago los de: (i) tierras, (ii) generación de ingresos y (iii) vivienda.

seguridad en el marco de procesos de retornos y reubicaciones<sup>14</sup>. Estas preguntas, a su vez, se enfocarán en los siguientes aspectos: (i) el funcionamiento de la Mesa de Seguridad para los Retornos y Reubicaciones; (ii) la articulación interinstitucional para garantizar condiciones de seguridad en casos o procesos puntuales de retornos y reubicaciones; (iii) los planes integrales de prevención y protección; (iv) las apreciaciones de seguridad, la Directiva Permanente 026 de 2014 del Ministerio de Defensa Nacional y las dinámicas de seguridad complejas para los procesos de retornos y reubicaciones; (v) las condiciones de seguridad actuales para los procesos impulsados en el marco de la Estrategia Retornar es Vivir y el Programa familias en su tierra (FEST); (vi) el riesgo específico de minas antipersonal o municiones sin explotar para los procesos de retornos y reubicaciones; y (vii) la articulación de los conceptos de seguridad para la restitución de tierras con los conceptos de seguridad para los retornos.

### *Mesa de Seguridad para Retornos y Reubicaciones:*

10. En los informes allegados a la Sala Especial de Seguimiento, se señaló por parte del Gobierno Nacional que el Grupo de Retornos y Reubicaciones de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) había logrado constituir un escenario interinstitucional a nivel nacional destinado a abordar de manera específica los temas relacionados con la prevención, la protección y las garantías de no repetición en el marco de procesos de retornos y reubicaciones. Este escenario se denominó: *Mesa de Seguridad para Retornos y Reubicaciones*<sup>15</sup> y durante el período 2013-2014 reportó los siguientes logros:

---

<sup>14</sup> Conforme al *Marco de soluciones duraderas para los desplazados internos*, el principio de seguridad en los procesos de retornos y reubicaciones tiene los siguientes contenidos y alcances, así como, implica las siguientes obligaciones correlativas: (i) el deber del Estado, tanto a nivel local como nacional, de garantizar protección efectiva y sin discriminación alguna a las comunidades retornadas y reubicadas frente a las amenazas que generaron el desplazamiento forzado y que pueden generarlo nuevamente; (ii) aun cuando el nivel de seguridad pública a garantizar no es absoluto, el Estado, tanto a nivel local como a nivel nacional, se encuentra obligado a garantizar un mínimo de no agresión, acoso, intimidación, persecución o punición contra la población que retorna o se reubica; (iii) el Estado se encuentra obligado a proteger a la población retornada o reubicada frente a las minas antipersonal o los artefactos sin explotar, así como frente a otros tipos de violencia; (iv) el Estado está obligado a presumir o prever un especial riesgo para las mujeres y los niños, niñas y adolescentes retornados o reubicados, especialmente, frente a la violencia sexual y la explotación; (v) se debe garantizar a la población retornada y reubicada la libre circulación, ésta sólo podrá ser restringida por motivos excepcionales y que no resulten discriminatorios contra esta población; (vi) en casos en los que el retorno o reubicación se produzca en una zona que se encuentra en riesgo (natural o humano), el Estado deberá hacer todo lo posible por mitigarlo o mejorar las condiciones preexistentes, de no ser posible, se debe prever como último recurso la reubicación; y (vii) en zonas rurales o en las que la presencia del Estado ha sido débil, el Estado debe garantizar el acceso igualitario a la justicia a la población retornada y reubicada, a tales efectos, una de las medidas preferentes o perentorias será garantizar la reconstrucción o implementación de autoridades civiles y de dependencias judiciales en las regiones de retorno o reubicación. Ver al respecto: *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). Párr. 56-64.*

<sup>15</sup> Esta mesa también se denominó “*Mesa Nacional de Seguridad, Prevención, Protección y Garantías de No Repetición.*”. Conforme a los informes del Gobierno Nacional, sus integrantes fueron: la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, el Ministerio de Defensa Nacional- Dirección de Derechos Humanos y Seguridad Pública e Infraestructura, el Ministerio del Interior -Dirección de Derechos Humanos, la Unidad Nacional de Protección, el Programa Presidencial de Acción Integral Contra Minas Antipersonal - Educación en Prevención y Gestión del Territorio, la Fiscalía General de la Nación - Fiscalía especializada para población desplazada, la Policía Nacional, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio Público - Defensoría del Pueblo, Grupo de seguimiento a Retornos y Reubicaciones, Procuraduría – Preventiva para

(i) la emisión de 53 conceptos de seguridad para casos focalizados por el Centro Integrado de Inteligencia para la Restitución de Tierras (CI2RT), en aras de ser sometidos posteriormente a los Comités Territoriales de Justicia Transicional (CTJTR); (ii) la emisión de conceptos de seguridad para casos individuales de retornos y reubicaciones; (iii) la coordinación de acciones con el Programa de Acción Integral contra Minas Antipersonal (PAICMA) para la prevención, desminado y educación sobre el riesgo de minas antipersonal en 100 municipios; (iv) la coordinación entre el Ministerio del Interior y las Entidades Territoriales para que los planes de prevención y protección hagan referencia a los procesos de retornos y reubicaciones; (v) la coordinación con la Fiscalía General de la Nación para la investigación de hechos de desplazamiento en Chocó y Montes de María<sup>16</sup>; (vi) la remisión de casos de amenazas a la Unidad Nacional de Protección (UNP), en aras de que tomara las correspondientes medidas<sup>17</sup>; (vii) la expedición el 19 de agosto de la Directiva Permanente 026 de 2014, por medio de la cual se establece un nuevo procedimiento para la expedición de apreciaciones (conceptos) de seguridad en el marco de procesos de retornos y reubicaciones; (viii) el desarrollo de acuerdos sobre prevención, protección y seguridad para el retorno de los connacionales; (ix) la coordinación de acciones entre la UARIV, el Departamento para la Prosperidad Social (DPS) y el Ministerio de Defensa, en el marco de la garantía del principio de seguridad a procesos de retornos y reubicaciones; (x) la definición de una ruta específica para la verificación de condiciones de seguridad y el acompañamiento por parte de la fuerza pública a procesos de retornos y reubicaciones, de conformidad con el art. 219 del Decreto 4800 de 2011; y (v) la solicitud al Ministerio de Defensa de conceptos de seguridad para adelantar 237 casos de retornos y reubicaciones<sup>18</sup>. No obstante, la Sala considera necesario que el *Grupo de Retornos y Reubicaciones de la UARIV*, en el marco de su participación en la Mesa de seguridad para retornos y reubicaciones, aclare lo siguiente en torno a este escenario interinstitucional:

- (i) ¿Se ha dado o no continuidad al funcionamiento de esta Mesa a lo largo de 2015? De no ser así, ¿qué razones explican el cese de su gestión?
- (ii) ¿Cómo se ha articulado el trabajo de esta Mesa con el del Subcomité de prevención, protección y garantías de no repetición del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV)<sup>19</sup>, frente a los *riesgos específicos que enfrentan los procesos de retornos y reubicaciones*<sup>20</sup>?

---

Derechos Humanos y Asuntos Étnicos. Ver al respecto: UARIV. Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004: Respuesta al Auto de Marzo de 2014. Abril de 2014. Pág. 193.

<sup>16</sup> UARIV. Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004: Respuesta al Auto de Marzo de 2014. Abril de 2014. Pág. 169. Ver también: 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. 263.

<sup>17</sup> UARIV. Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004: Respuesta al Auto de Marzo de 2014. Abril de 2014. Pág. 193-194.

<sup>18</sup> 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. 55.

<sup>19</sup> Art. 238 del Decreto 4800 de 2011.

<sup>20</sup> Dentro de estos *riesgos específicos para los procesos de retornos y reubicaciones se encuentran*: (i) amenazas contra líderes de la población desplazada o reclamantes de tierras; (ii) reclutamiento por parte de GAOML o involucramiento en actividades ilícitas; (iii) homicidios de miembros de las comunidades retornadas y/o

- (iii) ¿Cuál ha sido el análisis de la Mesa en torno a la capacidad institucional de las autoridades locales para asumir y afrontar los *riesgos específicos que enfrentan los procesos de retornos y reubicaciones*<sup>21</sup>?
- (iv) ¿Cuál es la evaluación de la Mesa de la situación general de seguridad de los procesos de retornos y reubicaciones, teniendo en cuenta a tales efectos los 290 conceptos de seguridad que se han tramitado en el marco de la misma (237 ante el Ministerio de Defensa y 53 ante el CI2RT)?

*Articulación interinstitucional para garantizar condiciones de seguridad en los casos de retornos y reubicaciones:*

**11.** Uno de los avances que se reportan como alcanzados en el marco de la Mesa de Seguridad para Retornos y Reubicaciones, es la coordinación de acciones entre la UARIV, el Departamento para la Prosperidad Social (DPS) y el Ministerio de Defensa para la garantía del principio de seguridad a procesos de retornos y reubicaciones<sup>22</sup>. Al respecto, surgen a la Sala las siguientes preguntas destinadas *al Grupo de Retornos y Reubicaciones de la UARIV, al Departamento para la Prosperidad Social y al Ministerio de Defensa Nacional:*

- (i) ¿Cuáles han sido las acciones planeadas y ejecutadas por el DPS, la UARIV y el Ministerio de Defensa en el marco de su coordinación en torno al principio de seguridad de los retornos y reubicaciones? ¿Cuántos y qué procesos de retornos y reubicaciones han sido beneficiarios de estas acciones, y frente a qué clase de riesgos? ¿Pertencen estos procesos a la anterior Estrategia retornar es vivir, al Programa FEST o a la actual Estrategia de atención integral rápida a los retornos y reubicaciones?
- (ii) ¿Se han presentado problemas en este proceso de articulación o coordinación? ¿Qué problemas se han presentado? ¿Qué acciones se han emprendido para solventarlos?

*Planes Integrales de Prevención y Protección:*

---

reubicadas; (iv) terror fundado por violencia generalizada a nivel rural o urbano; (v) problemas estructurales en la zona de expulsión (por encima de las amenazas u hostilidades directas y abiertas), por ejemplo: importancia geoestratégica de la zona de expulsión para diferentes actores armados, así como interés económico ilícito por parte de actores lícitos e ilícitos (minería, drogas y tenencia de la tierra); (vi) repoblamiento que implica problemas de convivencia y conflicto social con derivaciones violentas (confluencia víctimas –victimarios, y confluencia víctimas con población vulnerable o víctima instrumentalizada por los victimarios); (vii) estigmatización por parte de la población receptora y por parte de las autoridades públicas; y (viii) otras situaciones de riesgo que puedan conllevar a desplazamientos; que también afectan seriamente las condiciones de seguridad de la población retornada y reubicada.

<sup>21</sup> Lo anterior, teniendo en cuenta que, en su momento, los Organismos de Control señalaron la existencia de situaciones de riesgo para la población retornada o reubicada que ameritaban ser intervenidas por las instituciones desde el nivel nacional, dada su complejidad y la incapacidad de las instituciones locales para afrontarlas. 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.

<sup>22</sup> 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. 55.

12. Para noviembre de 2011 el Ministerio del Interior y el Programa de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Vicepresidencia de la República reportaron haber adoptado y/o actualizado planes de prevención y protección en varios municipios, con el objetivo de atender *los particulares riesgos que le asistían a los procesos de retornos y reubicaciones* llevados a cabo en estas entidades territoriales<sup>23</sup>. No obstante, los Organismos de Control han señalado que los planes integrales de prevención y protección difícilmente pueden identificar y responder a los riesgos que enfrentan las comunidades retornadas y reubicadas, por las siguientes razones: primero, estos planes parecen orientarse por un enfoque reactivo y municipal en lugar de asumir una perspectiva preventiva que permita observar, de manera específica o detallada, los riesgos que existen en las veredas, corregimientos o los territorios en los cuales se realizan los procesos de retorno o reubicación<sup>24</sup>; segundo, estos planes no distinguen entre los riesgos propios de los retornos de corto, mediano y largo plazo<sup>25</sup>; tercero, estos instrumentos no siempre son concertados con las comunidades retornadas y reubicadas<sup>26</sup>; cuarto, estos no suelen articularse ni con los planes de retornos y reubicaciones ni con los de contingencia y; finalmente, los Planes Integrales de Prevención y Protección no siempre son modificados o actualizados de manera oportuna en casos puntuales en los que las comunidades retornadas se encuentran en situación de especial vulnerabilidad<sup>27</sup>.

Entre 2012 y 2014, conforme a información aportada por el Gobierno Nacional, se han adoptado y actualizado estos planes<sup>28</sup>. En consecuencia, surgen a la Sala de Seguimiento las siguientes preguntas destinadas al *Ministerio del Interior*:

- (i) ¿Qué correctivos se han asumido para que estos planes tengan un enfoque adecuado o sensible frente a los aspectos señalados por los Organismos de Control, sean concertados con las comunidades retornadas y reubicadas, y sean actualizados de manera oportuna?
- (ii) ¿Cuántos de los planes de prevención y protección adoptados y actualizados a la fecha, atienden en sus diagnósticos y medidas a riesgos específicos para procesos de retornos y reubicaciones? Indicar a qué entidades territoriales pertenecen estos planes de prevención y protección, así como a qué procesos de retornos y reubicaciones puntuales atienden.

---

<sup>23</sup> 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. 291.

<sup>24</sup> Ver al respecto: Comisión de Seguimiento de los Organismos de Control. Primer Informe de Seguimiento y Monitoreo de los Organismos de Control. Agosto de 2012. Pág. 247 y 249.

<sup>25</sup> Ver al respecto: Comisión de Seguimiento de los Organismos de Control. Primer Informe de Seguimiento y Monitoreo de los Organismos de Control. Agosto de 2012. Pág. 249-250.

<sup>26</sup> En tal sentido, ni las medidas de protección asumidas han sido concertadas con las comunidades, ni las comunidades conocen el contenido de dichos planes y medidas. 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. 25.

<sup>27</sup> Al respecto, se enuncian los casos de las comunidades retornadas de Jiguamiandó y Curvaradó. 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. 47-48.

<sup>28</sup> 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. 78.



- (iii) ¿Qué clase de medidas se han adoptado dentro de estos planes para atender los riesgos específicos que afrontan los procesos de retornos y reubicaciones? Discriminar en la respuesta: la medida y el proceso de retorno o reubicación a la cual está destinada la medida.
- (iv) ¿Cómo se han articulado estos instrumentos con los Planes de Retornos y Reubicaciones (PRR) aprobados hasta el momento?

*Conceptos (Apreciaciones) de Seguridad, Directiva Ministerial y Dinámicas de seguridad complejas para los procesos de retornos y reubicaciones:*

**13.** Una de las principales preocupaciones del Gobierno Nacional y los Organismos de Control, en su momento, era la dilación con que se proferían los conceptos de seguridad para avalar los procesos de retornos y reubicaciones por parte de la fuerza pública, en el marco de la Directiva 001 de 2007 del Ministerio de Defensa Nacional<sup>29</sup>. No obstante, recientemente, esta directiva fue sustituida por la Directiva Permanente 026 de 2014 (19 de agosto de 2014), en aras de ajustarla a los presupuestos de la Ley 1448 de 2011 y del nuevo Protocolo de Retornos y Reubicaciones (Resolución 329 de 2014)<sup>30</sup>. De tal manera que la fuerza pública ahora tan sólo profiere *apreciaciones* de seguridad frente a los procesos de retornos y reubicaciones para su posterior valoración y aprobación en los CTJTr<sup>31</sup>.

Según se advierte en los informes del Gobierno Nacional, en el marco de la Mesa de Seguridad para Retornos y Reubicaciones se habrían solicitado 237 conceptos o apreciaciones de seguridad a la fuerza pública para esta clase de procesos<sup>32</sup>. Por tanto, la Sala considera necesario que, a partir de esta muestra, se establezca por parte del *Ministerio de Defensa Nacional, el Grupo de Retornos y Reubicaciones de la UARIV, la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación:*

- (i) ¿Cuántos de estos conceptos (apreciaciones) ya han sido proferidos y remitidos a los correspondientes CTJTr? ¿Ha generado la nueva directriz en la materia –Directiva Permanente 026 de 2014- celeridad en el procedimiento de expedición de los conceptos (apreciaciones) de seguridad?

---

<sup>29</sup> Ver al respecto: Gobierno de Colombia: Prosperidad para Todos. Informe del gobierno Nacional para las Comisiones Primeras del Senado y Cámara. Agosto 2013. Pág. 190-191; 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. 26; Comisión de Seguimiento de los Organismos de Control. Primer Informe de Seguimiento y Monitoreo de los Organismos de Control. Agosto de 2012. Pág. 247; 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. 170-172.

<sup>30</sup> 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. 55.

<sup>31</sup> Ver al respecto: Protocolo de Retornos y Reubicaciones (Resolución 329 de 2014 de la UARIV). Pág. 22-24.

<sup>32</sup> 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. 55.

14. Por su parte, esta nueva Directiva Permanente también regula el procedimiento de seguimiento a las condiciones de seguridad de los procesos de retornos y reubicaciones ya efectuados, de acuerdo con establecido en el art. 219 del Decreto 4800 de 2011. Para tales efectos, este instrumento prevé Planes de Acompañamiento a los procesos Retornos y Reubicaciones. Teniendo en cuenta que, en su momento (agosto de 2012), era un reparo de la Defensoría del Pueblo el que no existiera información sobre la periodicidad con que se revisaban los conceptos de seguridad de los procesos de retornos y reubicaciones<sup>33</sup>; la Sala solicita al *Ministerio de Defensa Nacional, el Grupo de Retornos y Reubicaciones de la UARIV, la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación* que respondan las siguientes preguntas:

(i) ¿Cuántos planes de acompañamiento a los procesos de retornos y reubicaciones han sido adoptados desde la entrada en vigencia de la directiva permanente? ¿Qué casos de retornos y reubicaciones han sido cubiertos por estos planes (establecer la nominación de los casos y su georreferenciación: vereda, corregimiento, municipio y departamento)? ¿Para cuántos de estos casos se ha hecho la correspondiente actualización del concepto (apreciación) de seguridad de carácter bimestral que prevé la directiva permanente<sup>34</sup>? ¿En cuántos y cuáles de estos casos se han generado nuevos desplazamientos masivos de manera posterior al retorno y/o reubicación?

15. Ahora bien, la Sala Especial de Seguimiento considera que existen dinámicas que parecen sobrepasar los presupuestos de la nueva Directiva Permanente y, con ello, llaman la atención acerca del alcance y la idoneidad del concepto mismo de seguridad previsto en ese instrumento<sup>35</sup>. Dentro de estas dinámicas se encuentran: (i) las situaciones complejas de seguridad que, aunque no resultan fácilmente identificables o de gran intensidad, comprometen seriamente la vida e integridad de la población retornada y reubicada<sup>36</sup>; (ii) la existencia de casos

<sup>33</sup> Defensoría del Pueblo. Análisis y Valoración de la Política Pública de Retornos y Reubicaciones: Informe en el Marco de la Sentencia T-025 de 2004, en Respuesta al Auto 219 de 2011. Agosto de 2012. Pág. 38.

<sup>34</sup> Ver al respecto: Ministerio de Defensa Nacional. Directiva Permanente 026 de 2014: Directrices para la Evaluación de las Condiciones de Seguridad por parte de la Fuerza Pública en los Procesos de Retornos y Reubicaciones de la Población Víctima del Desplazamiento Forzado por la Violencia: Aparte A: Mecanismo Interno de la Fuerza Pública para la Emisión de la Apreciación de Seguridad y aparte 3: Metodología.

<sup>35</sup> En la nueva directiva permanente, las condiciones de seguridad se evalúan en los siguientes términos: “(1) presencia actual de grupos al margen de la Ley, (2) acciones recientes que atentan contra los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario de la población civil y la fuerza pública, (3) antecedentes históricos sobre afectaciones en el territorio como atentados, presencia de minas, cultivos ilícitos, entre otros, (4) Corredores de Movilidad, (5) Alertas Tempranas, (6) Explotación ilícita de yacimientos mineros, (7) información sobre número de víctimas registradas; y (8) Apreciación de seguridad sobre la viabilidad de desarrollar o no un retorno y/o reubicación de población víctima de desplazamiento (Directiva Permanente 026 de 2014. Pág.12)”.

<sup>36</sup> Situaciones como: (i) amenazas contra líderes de la población desplazada o reclamantes de tierras, (ii) reclutamiento por parte de GAOML o involucramiento en actividades ilícitas, (iii) homicidios de miembros de las comunidades retornadas y/o reubicadas, (iv) terror fundado por violencia generalizada a nivel rural o urbano, (v) problemas estructurales en la zona de expulsión (por encima de las amenazas u hostilidades directas y abiertas), por ejemplo: importancia geoestratégica de la zona de expulsión para diferentes actores armados, así como interés económico ilícito por parte de actores lícitos e ilícitos (minería, drogas y tenencia de la tierra), (vi) repoblamiento que implica problemas de convivencia y conflicto social con derivaciones violentas (confluencia víctimas –victimarios, y confluencia víctimas con población vulnerable o víctima instrumentalizada por los victimarios), (vii) estigmatización por parte de la población receptora y por parte de las autoridades públicas y (viii) otras situaciones de riesgo que puedan conllevar a desplazamientos; que también afectan seriamente las condiciones de seguridad de la población retornada y reubicada. Por ejemplo, en la región de Montes de María del departamento de Bolívar, funcionarios de la Sala Especial de Seguimiento con acompañamiento del

en los que, aun cuando se han proferido conceptos (apreciaciones) de seguridad favorables, estos han sido insuficientes para evitar las denominadas *crisis recurrentes* o nuevos hechos victimizantes<sup>37</sup>; y (iii) la continuidad de prácticas por parte de la fuerza pública que, contrario a proteger a las comunidades retornadas y reubicadas, las exponen a mayores riesgos<sup>38</sup>. Sumado a lo anterior, esta Sala ha recibido información de los Organismos de Control que pone en evidencia la existencia de casos de retornos y reubicaciones que se han

---

ACNUR y la Defensoría del Pueblo, tuvieron la oportunidad de verificar que, aun cuando en esta región se ha constituido una zona de consolidación, en la que ya no hay una presencia significativa de grupos guerrilleros o antiguas estructuras paramilitares; existen una serie de amenazas y riesgos para la población retornada y reubicada en cada uno de los términos anteriormente descritos, a lo que se suma la presencia de minas antipersonal y municiones sin explotar en los municipios de: Carmen de Bolívar (veredas de la Alta Montaña) y Zambrano. Ver al respecto: Reporte Interno Sala Especial de Seguimiento. Contexto en materia de Retornos y Reubicaciones en la Región Montes de María del Departamento de Bolívar: Valoraciones a partir de la Visita Realizada entre el 24-28 de Noviembre de 2014 a la Región. Noviembre de 2014. Pág. 17-19.

Así mismo, la Sala Especial de Seguimiento ha tenido conocimiento de nuevos riesgos para comunidades retornadas, como las de: San Antonio del Comboy en el municipio de San Miguel, departamento de Putumayo y el Limón y el Pantano en el municipio de Teorama, departamento de Norte de Santander. En la primera, se registró el desplazamiento en abril de 2012 por la presencia de minas antipersonal y la muerte de un menor de edad; la UARIV avanzó con el plan de retorno de 5 de las 10 familias y las demás retornaron de manera voluntaria tiempo después y; en el 2014 y 2015, en el marco del CTJTr, se ha solicitado el seguimiento a la situación de las familias retornadas en la medida en que se ha incrementado la siembra de minas antipersonal por parte de las FARC y el control social a partir de un manual de convivencia emitido en el 2013 por este grupo, recrudesciéndose así la situación de restricción a la movilidad de esta comunidad. En las segundas (el Limón y el Pantano), tras haberse producido el retorno en 2013, se han registrado nuevos desplazamientos por combates.

<sup>37</sup> La Defensoría del Pueblo en agosto de 2012 documentó el caso de la comunidad retornada de Quebrada Bonita (Tierralta, Córdoba), en el que tras proferirse de manera apresurada el concepto de seguridad avalando el retorno por parte de la fuerza pública y efectuarse el mismo, se produjeron nuevos hechos victimizantes contra la población retornada, dentro de estos, nuevos eventos de desplazamiento. 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. 26 y 48.

Así mismo, la Sala Especial de Seguimiento, recientemente, ha tenido conocimiento de las crisis recurrentes en la región del Baudó y el Alto Andagueda en el departamento de Chocó, que han obligado a las comunidades retornadas a desplazarse en repetidas ocasiones.

<sup>38</sup> En su momento (agosto de 2012), la Defensoría del Pueblo señaló: “*En suma, se puede concluir que las falencias identificadas por la Corte Constitucional no han sido superadas, puesto que persisten situaciones de riesgo para la población retornada y algunos comportamientos de la Fuerza Pública que pueden aumentar dicho riesgo. Las situaciones de riesgo varían en cada zona, de acuerdo a la dinámica específica de los actores armados y del conflicto armado, pero las acciones vulneratorias más comunes son: estigmatización y señalamientos a civiles y comunidades, amenazas a la vida, libertad e integridad, asesinatos, masacres, combates con interposición de población civil, infracciones al DIH y presencia de minas antipersonal. (Subrayas de la Sala Especial de Seguimiento)*” 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. 50.

Del mismo modo, en su momento (agosto de 2012), la Defensoría señaló respecto de la conducta de la fuerza pública hacia los procesos de retornos y reubicaciones que: “... *Una de las mayores preocupaciones es que los retornos sean instrumentalizados en función de la estrategia militar de la fuerza pública, dado que diluyen la separación entre población civil y combatientes, y no son instrumento de restablecimiento de derechos sino de los objetivos de control militar territorial.*” Lo anterior, tomando en cuenta, puntualmente, el caso de la Brigada 17 del Ejército, ubicada en Urabá, que insinuó a los indígenas Embera retornados a la cuenca del río Cacarica levantarse contra el frente 57 de las FARC. 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. 49.

Actualmente, conforme a la información compartida por la *Defensoría del Pueblo*, en el marco de reunión sostenida el 7 de mayo de 2015 con la Sala Especial de Seguimiento, en la región de la cuenca del río Cacarica, en la que se sitúan varias comunidades retornadas, la única presencia estatal permanente es la del ejército. Esta presencia ha traído consigo mayores riesgos a las comunidades, toda vez que éste se resguarda en los cascos urbanos, poniendo en grave riesgo a la población e infraestructura civil de ser objetivos de los ataques de las FARC, que también hacen presencia en el territorio. Aunado a lo anterior, según señala la Defensoría del Pueblo, el ejército también ha hecho señalamientos y generado estigmatización contra líderes comunitarios, sindicándolos de ser colaboradores de la guerrilla; situación que no sólo pone en grave riesgo su vida e integridad, sino que también les impide el libre desarrollo de procesos organizativos y, en ese orden de ideas, el ejercicio de sus derechos políticos.

efectuado sin acompañamiento institucional o sin un acompañamiento suficiente que permita garantizar *condiciones mínimas* de seguridad para la permanencia de las comunidades retornadas y reubicadas en el territorio, debido a que se exigen conceptos o apreciaciones de seguridad previos y favorables, como condición para avanzar en el proceso de retorno o reubicación<sup>39</sup>. Por tanto, la Sala Especial de Seguimiento solicita al *Ministerio de Defensa Nacional* que responda las siguientes preguntas:

- (i) ¿Qué estrategias o acciones se han asumido para que los conceptos (apreciaciones) de seguridad de la fuerza pública tengan en cuenta una noción más comprensiva de las condiciones de seguridad de cara a los procesos de retornos y reubicaciones, previo a ser sometidos estos conceptos (apreciaciones) a consideración de los Comités Territoriales de Justicia Transicional (CTJTr)?
- (ii) ¿El gobierno nacional cuenta con estrategias o acciones dirigidas a garantizar *condiciones de seguridad mínimas* que permitan que las comunidades retornadas y reubicadas permanezcan en los territorios, incluso en los casos en los que no se cuenta con conceptos o apreciaciones de seguridad previos y favorables?
- (iii) Teniendo en cuenta la situación de especial vulnerabilidad y de emergencia en la que se encuentra la población retornada y reubicada a causa de las crisis recurrentes, y las obligaciones correlativas y reforzadas que surgen en cabeza del Estado para enfrentar esas situaciones, las cuales son de amplio conocimiento -dada su recurrencia-; ¿Qué estrategias o acciones se han emprendido para afrontar esta clase de crisis<sup>40</sup> y así garantizar a las víctimas de desplazamiento forzado la no repetición de los hechos<sup>41</sup>?
- (iv) Si bien el Ministerio de Defensa Nacional ha adoptado, difundido y reformado diversas directivas permanentes y circulares con la finalidad de ajustar sus operaciones al deber de respeto y garantía de los Derechos Humanos (DDHH) y del Derecho Internacional Humanitario (DIH) y, con ello, adecuar la conducta de las fuerzas armadas a los deberes de prevención y protección de la población en situación de desplazamiento forzado por la violencia, que ha retornado o se ha reubicado<sup>42</sup>; ¿Cuál es la posición del

---

<sup>39</sup> De acuerdo con la información compartida por la *Defensoría del Pueblo* en la reunión del 7 de mayo de 2015 con la Sala Especial de Seguimiento, para los retornos efectuados a las cuencas de los ríos Cacarica, Salaquí, Truandó y Domingodó (contando el primero con acompañamiento institucional en sus inicios), no se han adoptado los correspondientes planes de retorno; toda vez que se esgrime la necesidad de contar con un concepto favorable y vigente de seguridad a tales efectos.

<sup>40</sup> Dentro de esta clase de crisis también se encuentran riesgos asociados al control social y a restricciones a la movilidad (i.e. Putumayo (municipio de San Miguel), Chocó (municipio del Medio Baudó), Nariño (municipios de Maguá Payán, Roberto Payán), Cauca (municipios de Guapi y Timbiquí), Valle del Cauca (zona rural de Buenaventura).

<sup>41</sup> Art. 149 de la Ley 1448 de 2011.

<sup>42</sup> Conforme al Gobierno Nacional, entre 2005 y 2008, se habrían producido cerca de 10 directivas permanentes y circulares, tanto por parte del Ministerio de Defensa Nacional como por parte del Comando General de las Fuerzas Militares (CGFM), encaminadas a la promoción y difusión al interior de las fuerzas militares de los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y, específicamente, de los deberes de prevenir el desplazamiento forzado y de proteger a la población desplazada, retornada o reubicada (i.e. (i) Directiva Permanente 09 de 2005, (ii) Directiva Permanente 7413 de 2005, (iii) Circular 7925 de 2005, (iv) Directiva Permanente 01 de 2006, (v) Directiva Permanente 800 de 2006, (vi) Circular 30890 de 2006, (vii) Directiva Permanente 01 de 2007, (viii) Directiva Permanente 300 de 2007, (ix) Circular 31988 de 2007 y (x) Circular 33008 de 2008). Ver al respecto: Gobierno de Colombia: Prosperidad para Todos. Informe del Gobierno Nacional en respuesta al auto 010 de 2015: resultados alcanzados en la política de prevención y protección. Febrero de 2015. Pág. 95-97.

Ministerio a la luz de estas directivas en relación a los casos concretos de violación a los deberes de prevención y protección respecto de comunidades retornadas y reubicadas (i.e. las comunidades retornadas a la cuenca del río Cacarica<sup>43</sup>)?

*Las condiciones actuales de seguridad para los casos impulsados en el marco de la Estrategia retornar es vivir y el Programa FEST:*

16. Dentro de la documentación allegada a la Sala Especial de Seguimiento en materia de condiciones de seguridad para procesos de retornos y reubicaciones, la información que se encuentra más decantada es la relacionada con las condiciones de seguridad alcanzadas por algunos casos o procesos de retornos incluidos en la Estrategia retornar es vivir y el Programa FEST. Al respecto, por ejemplo, la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (CSPPDF) mencionó que el enfoque o la concepción de seguridad que primó en esta Estrategia fue la de seguridad pública por encima de la de seguridad humana<sup>44</sup>; que, en algunos casos, los niveles de acompañamiento institucional en materia de condiciones de seguridad oscilaron entre nulos, insuficientes, moderados o intermedios<sup>45</sup>; y que, así mismo, en algunos casos se logró, en efecto, a través de la Estrategia, la mejoría parcial de las condiciones de seguridad, la permanencia de las mismas, mientras que en otros, por el contrario, se presentaron cuadros de empeoramiento<sup>46</sup>.

---

<sup>43</sup> Actualmente, conforme a la información compartida por la *Defensoría del Pueblo*, en el marco de reunión sostenida el 7 de mayo de 2015 con la Sala Especial de Seguimiento, en la región de la cuenca del río Cacarica, en la que se sitúan varias comunidades retornadas, la única presencia estatal permanente es la del ejército. Esta presencia ha traído consigo mayores riesgos a las comunidades, toda vez que éste se resguarda en los cascos urbanos, poniendo en grave riesgo a la población e infraestructura civil de ser objetivos de los ataques de las FARC, que también hacen presencia en el territorio. Aunado a lo anterior, según señala la Defensoría del Pueblo, el ejército también ha hecho señalamientos y generado estigmatización contra líderes comunitarios, sindicándolos de ser colaboradores de la guerrilla; situación que no sólo pone en grave riesgo su vida e integridad, sino que también les impide el libre desarrollo de procesos organizativos y, en ese orden de ideas, el ejercicio de sus derechos políticos.

<sup>44</sup> La CSPPDF estableció como líneas comunes de la Estrategia retornar es vivir: (i) la falta de conocimiento de las comunidades retornadas de las implicaciones del concepto de seguridad, concretamente, el de seguridad humana, pues, usualmente, estas asociaban el mismo a la presencia de la fuerza pública; y (ii) la noción de seguridad del Gobierno Nacional se encontraba asociada a la seguridad pública, es decir, a la presencia de la fuerza pública en los territorios. Ver al respecto: 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. 46-47.

<sup>45</sup> Dentro de los casos registrados con *acompañamiento nulo*, se encuentran los de: Ciénaga (Magdalena), Santa Cecilia (Astrea, Cesar), Chengue (Ovejas, Sucre), la Comunidad indígena Awa (resguardo la Milagrosa, cabildos La Esperanza, Ricaurte, Nariño) y las Comunidades afrocolombianas de Jiguamiandó y Curvaradó (Carmen del Darién, Chocó). Por su parte, dentro de los casos con *acompañamiento insuficiente*, se tienen los de: la Comunidad indígena de Murillo (Cesar), la Comunidad indígena Kankaumo de Río Seco (Cesar), los Corregimientos Diviso y Ceibito de Tumaco (Nariño), Itsmina (Chocó) y Tanguí (Chocó). Finalmente, dentro de los casos con *acompañamiento moderado o intermedio*, se encuentran los de: 9 de Abril (Codazzi, Cesar), Hebrón (Astrea, Cesar), Casacará (Codazzi, Cesar) y Macayepo (Carmen de Bolívar, Bolívar). Ver al respecto: 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. 39-43.

<sup>46</sup> Dentro de los casos que encontraron *mejoría parcial de sus condiciones de seguridad* en el marco de la estrategia retornar es vivir, se encuentran los de: Macayepo (Carmen de Bolívar, Bolívar), Casacará (Codazzi, Cesar), Santa Cecilia (Astrea, Cesar), Ciénaga (Magdalena), Fundación (Magdalena), San Carlos (Antioquia) y Don Gabriel (Ovejas, Sucre). Por su parte, dentro de los casos cuyas *condiciones de seguridad permanecieron igual*, están los de: 9 de Abril (Codazzi, Cesar), Carmen de Viboral (Antioquia), Hebrón (Astrea, Cesar), Ataco

Aunado a lo anterior, los Organismos de Control también refirieron, en su oportunidad (agosto de 2012), hechos puntuales de revictimización contra comunidades retornadas y reubicadas, tanto en el marco de esta Estrategia como en el marco del Programa familias en su tierra (FEST). Dentro de estos hechos, se pudo dar cuenta de nuevos desplazamientos y masacres en 48 municipios<sup>47</sup>. Recientemente, la Procuraduría General de la Nación refirió a la Sala Especial de Seguimiento que aún en los municipios de la región del oriente antioqueño, así como en los municipios de: San Luis, Cáceres, Puerto Berrio y Remedios<sup>48</sup>, intervenidos en su momento por la Estrategia retornar es vivir, no existían estrategias de seguridad claras que garantizaran la no repetición de los hechos.

De tal manera, que la percepción generalizada en los organismos de control y en algunos actores de la sociedad civil sobre los alcances de la Estrategia retornar es vivir en materia de condiciones de seguridad, no fue favorable, tal como fue reiterado en el informe de país de 2013 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Según este informe, ni siquiera para los casos considerados por el Gobierno Nacional como exitosos, verbigracia: el caso de San Carlos (Antioquia), hubo claridad suficiente sobre los esquemas de acompañamiento para garantizar el principio de seguridad y las garantías de no repetición<sup>49</sup>.

Por tanto, la Sala Especial de Seguimiento solicita a la *Procuraduría General de la Nación*, la *Defensoría del Pueblo* y el *Grupo de Retornos y Reubicaciones de la UARIV* que:

- (i) Amplíen esta información en términos de: (a) los riesgos que afrontan esta región y estos municipios, y de las medidas o esquemas de los que requieren para afrontar los riesgos; (b) de otros casos de retornos y reubicaciones comprendidos dentro de la Estrategia Retornar es Vivir (ERV) y el Programa FEST que afronten también riesgos y demanden de medidas concretas para enfrentarlos y; (c) municipios en donde se han promovido retornos desde el año 2009, donde se han vuelto a presentar emergencias por desplazamientos masivos. Esta información no sólo permitirá observar cómo se ha garantizado el principio de seguridad para estos casos concretos cubiertos por la ERV, sino también, el de sostenibilidad.
- (i) Establezcan qué estrategias y acciones se han asumido para que las falencias registradas en materia de condiciones de seguridad en el marco de la

---

(Tolima), Río Blanco (Tolima), Comunidad indígenas Awa (Ricaurte, Nariño), Tanguí, Jiguamiandó y Curvaradó (Chocó). Finalmente, dentro de los casos en los que se reportaron *empeoramiento en sus condiciones de seguridad*, se encuentran los de: Río Seco (Cesar), Murillo (Cesar), El Diviso (Tumaco, Nariño) y Chengue (Ovejas, Sucre). Ver al respecto: 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. 43-46.

<sup>47</sup> Estos hechos se registraron en el periodo 2008-2012. Los Organismos de Control resaltan, especialmente, los desplazamientos individuales y las masacres perpetradas en el municipio de Cocorná (Antioquia). Ver al respecto: Comisión de Seguimiento de los Organismos de Control. Primer Informe de Seguimiento y Monitoreo de los Organismos de Control. Agosto de 2012. Pág. 249.

<sup>48</sup> Procuraduría General de la Nación. Observaciones a documento: Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004. Respuesta al Auto de 11 de Marzo de 2014. Bogotá, D.C., Mayo de 2014. Pág. 39.

<sup>49</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe de País: Colombia: Verdad, Justicia y Reparación. 31 de Diciembre de 2013. Pág. 237. Párr. 576 – 577.

Estrategia Retornar es Vivir, no se repliquen en la nueva Estrategia de Atención Integral Rápida a los Retornos y Reubicaciones.

*El riesgo específico de las minas antipersonal o las municiones sin explotar para los procesos de retornos y reubicaciones:*

17. Uno de los principales riesgos que persisten para los procesos de retornos y reubicaciones en el país son las minas antipersonal o las municiones sin explotar<sup>50</sup>. Se estima, por ejemplo, que cerca del 50% de las zonas de restitución de tierras, *mutatis mutandis* de eventuales retornos, están afectadas por esta clase de artefactos<sup>51</sup>. Si bien en el marco de la Mesa de Seguridad para Retornos y Reubicaciones se advirtió que 100 municipios con esta clase de procesos serían priorizados para desarrollar las labores de desminado humanitario<sup>52</sup>, la Sala considera necesario que el *Grupo de Retornos y Reubicaciones de la UARIV*, el Programa Presidencial de Acción Integral contra Minas Antipersonal (PAICMA) – hoy *Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal (DIACMA)*- y el *Ministerio de Defensa Nacional*, en el marco de su participación en la Mesa, respondan:

- (i) ¿Cuál fue el criterio de selección de estos municipios? ¿Concuerdan algunos de estos 100 municipios con los 20 priorizados por el Gobierno Nacional para realizar labores de desminado humanitario entre 2014 y 2016<sup>53</sup> (en caso de ser así, establecer cuáles son estos municipios)?
- (ii) Para procesos de retorno que actualmente cuentan con sospechas de presencia de minas antipersonal y municiones sin explotar en sus territorios<sup>54</sup>, ¿cómo se han logrado minimizar de manera efectiva los riesgos?

---

<sup>50</sup> Concretamente, sobre el desminado humanitario en el marco de la Estrategia retornar es vivir, además de la dilación, se registraba una falta de gestión tanto por parte de las autoridades locales como por parte de las nacionales para promover y garantizar esta labor. Ver al respecto: 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; Ver también: 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. 50.

<sup>51</sup> Ver al respecto: Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe de País: Colombia: Verdad, Justicia y Reparación. 31 de Diciembre de 2013. Pág. 237 Párr. 578.

Conforme a HRW (HRW), se trataría del 70% de los municipios que se encuentran focalizados para adelantar procesos de restitución. Donde los principales autores del minado de zonas serían las FARC y el ELN. Ver al respecto: HRW. El Riesgo de Volver a Casa: Violencia y Amenazas contra Desplazados que Reclaman Restitución de sus Tierras en Colombia. Septiembre de 2013. Pág. 11.

<sup>52</sup> UARIV. Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004: Respuesta al Auto de Marzo de 2014. Abril de 2014. Pág. 169.

<sup>53</sup> Estos municipios son: Argelia, Carmen de Viboral, Cocorná, Granada, La Unión, Nariño, San Francisco, San Luis, San Rafael, Sonsón, Carmen de Bolívar, Córdoba, San Jacinto, San Juan de Nepomuceno, Zambrano, Barrancabermeja, Carmen de Chucurí, Sabana de Torres San Vicente de Chucurí, y Samaná. Ver al respecto: Gobierno de Colombia. Plan de Acción de Desminado Humanitario 2014-2016. Pág. 18. Disponible en: [http://www.apminebanconvention.org/fileadmin/APMBC/clearing-mined-areas/Colombia-National\\_Mine\\_Action\\_Plan-2014-2016.pdf](http://www.apminebanconvention.org/fileadmin/APMBC/clearing-mined-areas/Colombia-National_Mine_Action_Plan-2014-2016.pdf). Recuperado: 02 de junio de 2015.

<sup>54</sup> i.e. Cocorná, Carmen de Viboral y Granada (Antioquia), veredas de la Alta Montaña (Macayepo, Carmen de Bolívar, Bolívar), Zambrano (Bolívar) y La Unión Peneya (Montañita, Caquetá), Ricaurte (Nariño), entre otros.

*Articulación de los conceptos de seguridad para la restitución de tierras con los conceptos de seguridad para los retornos:*

- 18.** Los conceptos de seguridad para la restitución de tierras son tramitados a través de dos fases: la macro- y la micro-focalización, de acuerdo con el criterio de seguridad que rige el proceso de implementación del Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (RTDAF), contemplado en el art. 76 de la Ley 1448 de 2011 y los Decretos 4829 de 2011 y 599 de 2012. En la macro-focalización es el Consejo de Seguridad Nacional<sup>55</sup> quien, acorde a la información aportada por el Ministerio de Defensa Nacional, focaliza macro-zonas en las cuales debe comenzarse a implementar el RTDAF, de conformidad con los art. 3 y 6 del Decreto 4829 de 2011. En la micro-focalización es la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas quien, acorde al concepto de seguridad aportado por el Centro Integrado de Inteligencia para la Restitución de Tierras (CI2RT) del Ministerio de Defensa, focaliza las micro-zonas (municipios, corregimientos y veredas) para implementar el RTDAF, de conformidad con lo establecido en los art. 1 y 3 del Decreto 599 de 2012 y la Directiva 03 de 2012 del Ministerio de Defensa.

Aunado a lo anterior, el Decreto 599 de 2012 (Art. 2) previó una instancia adicional a nivel territorial, a saber, los Comités Operativos Locales de Restitución y Formalización de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (COLR)<sup>56</sup>, para que se implementara el RTDAF.

Por su parte, los conceptos (apreciaciones) de seguridad para los retornos y reubicaciones, conforme a los art. 66 de la Ley 1448 de 2011, 74 del Decreto 4800 de 2011, el Protocolo de Retornos y Reubicaciones (Resolución 329 de 2014) y la Directiva Permanente 026 de 2014 del Ministerio de Defensa Nacional, se dan en el marco de la etapa exploratoria de los procesos de retornos y reubicaciones. En esta etapa, conforme se expresa puntualmente en el Protocolo<sup>57</sup>, se debe establecer la viabilidad del retorno o la reubicación en el marco del Comité Territorial de Justicia Transicional (CTJTr), una vez se

---

<sup>55</sup> De acuerdo con el decreto 4748 de 2010, el Consejo de Seguridad Nacional es “el máximo órgano asesor del Presidente de la República para la toma de decisiones en materia de seguridad nacional, asesorará al Presidente de la República en el proceso de formulación, implementación y seguimiento de políticas de seguridad nacional, con el objetivo de coordinar los esfuerzos de los Ministerios y otras entidades del Estado”. De acuerdo con el artículo 3º del decreto 4748, el Consejo de Seguridad Nacional está compuesto por las siguientes entidades: 1. El Presidente de la República, quien lo presidirá; 2. El Ministro del Interior y de Justicia; 3. El Ministro de Relaciones Exteriores; 4. El Ministro de Defensa Nacional; 5. El Ministro de Hacienda y Crédito Público; 6. El Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República; 7. El Director del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS); 8. El Comandante General de las Fuerzas Militares; 9. El Director de la Policía Nacional; 10. El Alto Consejero Presidencial para la Convivencia Ciudadana; y 11. El Alto Asesor Presidencial para la Seguridad Nacional, quien será su secretario técnico.

<sup>56</sup> El COLR está integrado por: “El Director Territorial de la UAEGRT -o el Delegado del Director Nacional de la Unidad, quien presidirá el COLR; los representantes de la Fuerza Pública delegados para participar en esta instancia, según lo dispuesto por el Ministerio de Defensa Nacional, los cuales serán oficiales superiores con capacidad de decisión; un (1) delegado de la Procuraduría Judicial para la Restitución de Tierras. // A los COLR,s podrán ser invitados el Gerente Regional del Plan Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial, la Defensoría del Pueblo, los Alcaldes de los municipios objeto del proceso de micro focalización, el representante regional de la Unidad Nacional de Protección o quien determine la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.” (D. 599 de 2012: art. 2).

<sup>57</sup> Ver al respecto: UARIV. Protocolo de Retornos y Reubicaciones. Pág. 22-24 y 77.



profiera *la apreciación de seguridad por parte de la fuerza pública*, teniendo en cuenta una noción amplia del principio de seguridad que atienda a factores como: la garantía de la integridad física de las personas retornadas o reubicadas, las condiciones para el ejercicio del derecho de propiedad, especialmente, en territorios colectivos, y la garantía de modos de vida que aseguren la integración y la estabilización socio-económica; tomando en cuenta, así mismo, a tales efectos: informes o conceptos de otras entidades o sujetos como: el Ministerio Público, las Entidades Territoriales, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y las mismas comunidades retornadas o reubicadas. Conforme al Protocolo, en caso de que no existiesen condiciones de seguridad, se deberá informar a la población con voluntad de retorno o reubicación de esta circunstancia, así como se deberá avisar a la fuerza pública para explorar otras acciones que permitan avanzar en el proceso de retorno o reubicación.

Si bien los informes del Gobierno Nacional han señalado que en el marco de la Mesa de Seguridad para Retornos y Reubicaciones, se han emitido 53 apreciaciones de seguridad para casos focalizados por el Centro Integrado de Inteligencia para la Restitución de Tierras (CI2RT), en aras de ser sometidos posteriormente a los Comités Territoriales de Justicia Transicional (CTJTR)<sup>58</sup>, como instancia encargada de aprobar de manera definitiva los conceptos de seguridad para los procesos de retorno<sup>59</sup>; la Sala considera necesario que el *Grupo de Retornos y Reubicaciones de la UARIV, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas*, como coordinadora de los COLR, *el Ministerio del Interior y el Ministerio de Defensa Nacional* respondan las siguientes preguntas:

- (i) ¿Cuáles fueron los 53 casos de retornos a los cuales estuvieron destinados estos conceptos de seguridad proferidos por el CI2RT? Establecer su georreferenciación: vereda, corregimiento, municipio y departamento.
- (ii) ¿Cuál fue el criterio de selección de estos casos?
- (iii) Teniendo en cuenta que los procesos de restitución de tierras guardan importantes diferencias respecto de los procesos de retorno, en tanto: fuentes normativas, principios rectores, contenidos, alcances, rutas y procedimientos, y que, a pesar de ello, en el marco de la Mesa de Seguridad para Retornos y Reubicaciones se dio un ejercicio específico de articulación entre los conceptos de seguridad proferidos por CI2RT con los de los retornos en el marco de los CTJTr; ¿Considera el Gobierno que se debe realizar este ejercicio de articulación de manera permanente, articulando a tales efectos procedimientos y criterios en materia de seguridad entre los procesos de restitución de tierras y de retornos? ¿Qué aspectos positivos se derivarían de la articulación permanente entre ambas clases de procedimientos y criterios en materia de seguridad?

---

<sup>58</sup> UARIV. Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004: Respuesta al Auto de Marzo de 2014. Abril de 2014. Pág. 169. Ver también: 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. 263.

<sup>59</sup> Ver al respecto: Protocolo de Retornos y Reubicaciones (Resolución 329 de 2014 de la UARIV). Pág. 22-24.

- (iv) ¿Cómo se articula el trabajo del CI2RT con el SNARIV y el Subcomité de prevención, protección y garantías de no repetición? ¿Existe una ruta de activación de respuestas para casos de alto riesgo?
- (v) ¿Cómo se van a mitigar los riesgos de las comunidades en proceso de retorno o ya retornadas, teniendo en cuenta que la política de restitución de tierras puede traer consigo un incremento de los riesgos para las comunidades que participan en ese proceso<sup>60</sup>?

19. Ahora bien, la Sala considera necesario que se actualice la información en materia de condiciones de seguridad para los procesos de retornos y reubicaciones, pues la información de la que dispone la Sala o bien se encuentra desactualizada<sup>61</sup>, o bien se encuentra enfocada en los riesgos de los reclamantes de tierras, sin que sea posible establecer de manera clara si estos reclamantes y sus familias ya habían retornado o no<sup>62</sup>. En consecuencia, la Sala solicita a: *la Defensoría del Pueblo -tanto a su Delegada sobre Desplazamiento como al Sistema de Alertas Tempranas (SAT)-, a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (URT) y al Grupo de Retornos y Reubicaciones de la UARIV*, que establezcan:

---

<sup>60</sup> Los procesos de restitución de tierras promovidos a través de la Ley 1448 de 2011 han incrementado la voluntad de retorno, así como los retornos efectuados (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. 220). En tal sentido, no se puede obviar que los riesgos en materia de condiciones de seguridad que afectan los procesos de restitución, afectan también tanto los potenciales retornos como los retornos ya efectuados.

Conforme a la información aportada a la Sala Especial de Seguimiento por parte de los Organismos de Control y las organizaciones de la sociedad civil, los riesgos contra reclamantes de tierras y sus familias implican actos como: asesinatos, amenazas, señalamientos y estigmatizaciones, desplazamientos forzados, desalojos sin apego al marco normativo, destrucción de cultivos, cierre de caminos o fuentes de agua, repoblamiento promovido por Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley (GAOML), cooptación de líderes comunitarios (mediante amenazas y dinero), creación de organizaciones paralelas y promoción de invasiones por parte de los presuntos despojadores. Siendo las zonas más afectadas del país por esta clase de actos o hechos, los departamentos de: Sucre, Antioquia, Chocó, Córdoba, Bolívar, Cesar y Atlántico, que coinciden, en su mayoría, con zonas macro-focalizadas para la restitución de tierras, a saber: Montes de María, Magdalena y Cesar, Urabá, Sur de Córdoba y Bajo Cauca Antioqueño, y el resto del departamento de Antioquia (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. 176. Ver también: Amnistía Internacional. Un Título de Propiedad No Basta: Por Una Restitución Sostenible de Tierras en Colombia. Noviembre de 2014. Pág. 31- 32; 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. Disponible en: [http://issuu.com/cinepppp/docs/boletin\\_ecos\\_de\\_la\\_restitucion\\_2\\_10](http://issuu.com/cinepppp/docs/boletin_ecos_de_la_restitucion_2_10). Pág. 2, 6 y 7).

<sup>61</sup> Buena parte de los riesgos y hechos victimizantes reportados de manera específica contra la población retornada y reubicada, fueron reportados hasta 2013, especialmente, haciendo referencia a casos inscritos en la anterior estrategia “Retornar es Vivir”. Ver al respecto: Comisión de Seguimiento de los Organismos de Control. Primer Informe de Seguimiento y Monitoreo de los Organismos de Control. Agosto de 2012. Pág. 247. (Esta información se basa a su vez en los informes 28, 29, 31 y 32 de 2010 y 39 de 2011 de la Procuraduría General de Nación sobre la “Estrategia Retornar es Vivir”.); 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. 45-50; 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; y 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. 39-46.

<sup>62</sup> Dentro de estos informes se encuentran: (i) HRW. El Riesgo de Volver a Casa: Violencia y Amenazas contra Desplazados que Reclaman Restitución de sus Tierras en Colombia. Septiembre de 2013; (ii) 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 (iii) AI. Un Título de Propiedad No Basta: Por Una Restitución Sostenible de Tierras en Colombia. Noviembre de 2014.

- (ii) Situaciones de riesgo o nuevos hechos victimizantes registrados contra poblaciones retornadas o reubicadas entre 2013 y 2015, indicando: (a) si alguna de estas poblaciones se encontraba siendo atendida en el marco de la nueva Estrategia de Atención Integral Rápida a los Retornos y Reubicaciones; (b) posibles actores involucrados con estos riesgos y nuevos hechos victimizantes; y (c) posibles factores causantes del riesgo o las agresiones.
- (iii) Situaciones de riesgo o nuevos hechos victimizantes (especialmente, desplazamientos forzados) contra familias retornadas tras proferirse sentencias de restitución de tierras<sup>63</sup>, o contra familias retornadas que hasta ahora se encuentren en las fases administrativa o judicial de los procesos de restitución de tierras<sup>64</sup>.
- (iv) Situaciones de riesgo o de agresión tras proferirse la sentencia de restitución, que no han permitido el retorno de las familias a los predios<sup>65</sup>.

*Medidas de protección para las comunidades retornadas o reubicadas y para sus miembros:*

- 20.** En cuanto a las medidas de protección destinadas a comunidades retornadas y reubicadas y a sus miembros, los Organismos de Control han manifestado a la Sala Especial de Seguimiento, de manera reiterada, las siguientes falencias: (i) en un contexto en el cual continúan y aumentan las amenazas y los hechos victimizantes contra reclamantes de tierras y población desplazada en procesos de retorno<sup>66</sup>, las medidas individuales de protección adoptadas por la Unidad Nacional de Protección (UNP), resultan no ser suficientes; (ii) las medidas colectivas de protección asociadas a la presencia de la fuerza pública en los territorios, contrario a proteger a las comunidades, las exponen a mayores o exorbitantes riesgos<sup>67</sup>; (iii) en casos en los que se demanda de la aplicación de esta clase de medidas con urgencia, la respuesta de las autoridades competentes suele ser dilatoria o extemporánea<sup>68</sup>; y (iv) las medidas de protección otorgadas

---

<sup>63</sup> i.e. vereda La Secreta, municipio de Ciénaga (Magdalena) y hacienda Santa Paula, corregimiento Leticia, municipio de Montería (Córdoba).

<sup>64</sup> i.e. caso de la Familia Salabarría (Mundo Nuevo, municipios Montería y Planeta Rica, Córdoba). En este caso, si bien se dieron las primeras restituciones administrativas sobre 2 parcelas por parte del INCODER en 2011; la micro-focalización de las tres 3 restantes, en el marco de la Ley 1448 de 2011, sólo se dio hasta junio de 2014. Entre tanto, se produjeron nuevos desplazamientos de miembros de esta familia retornados tras el desplazamiento inicial (1991). Estos desplazamientos tuvieron lugar entre 2012 y 2013. Ver al respecto: Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada. Análisis sobre las Barreras Institucionales para el Goce Efectivo de Derechos: El Caso de la Gestión para el Restablecimiento de Derechos de la Familia Salabarría durante el período 2006 – 2014. Bogotá D.C., Abril de 2015. Pág. 25-27 y 41.

<sup>65</sup> i.e. Paquemas, corregimiento El Tres, municipio de Turbo (Antioquia) y Familia Salabarría (Mundo Nuevo, municipios Montería y Planeta Rica, Córdoba). Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada. Opcit.

<sup>66</sup> Al respecto, los Organismos de Control enunciaron los casos de: Jiguamiandó, Curvaradó (Carmen de Darién, Chocó), Las Pavas (El Peñón y San Martín de la Loba, Bolívar), Chibolo (Magdalena) y la hacienda La Europa (Ovejas, Sucre). 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. 175.

<sup>67</sup> 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. 20, 26 y 27; 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. 175.

<sup>68</sup> Caso del Predio La Europa (Ovejas, Sucre). 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. 49.

suelen no prorrogarse<sup>69</sup>, dejando tanto a las comunidades como a sus miembros expósitos frente a los riesgos. Por tanto, aun cuando el Gobierno Nacional ha reportado a la Sala que la Mesa de Seguridad para Retornos y Reubicaciones ha servido para dar trámite a esta clase de medidas en casos o procesos concretos de retornos y reubicaciones<sup>70</sup>; la Sala considera necesario que se aclaren los siguientes aspectos por parte del *Grupo de Retornos y Reubicaciones de la UARIV, el Ministerio del Interior y la Unidad Nacional de Protección (UNP)*:

- (i) ¿Cuántas medidas de protección colectivas han sido solicitadas, tramitadas y adoptadas respecto de comunidades retornadas y reubicadas en situación de riesgo? ¿En qué han consistido estas medidas colectivas? ¿Cómo ha sido la coordinación interinstitucional entre la UARIV, la UNP y el Ministerio del Interior a efectos de tramitar y adoptar esta clase de medidas?

En mérito de lo expuesto, la suscrita Magistrada Presidente (e) de la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004,

## RESUELVE

**PRIMERO.- ORDENAR** al Ministerio del Interior dar respuesta a las preguntas formuladas en los apartes 12, 18 y 20 de la presente providencia, así como dar traslado de sus respuestas a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas para que, en su calidad de coordinadora del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, consolide esta información y la presente a esta Sala Especial de Seguimiento.

**SEGUNDO.- ORDENAR** a la Unidad Nacional de Protección resolver las preguntas formuladas en el aparte 20 del presente auto, 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.

**TERCERO. – ORDENAR** al Ministerio de Defensa Nacional resolver las inquietudes planteadas en los numerales 11, 13, 14, 15, 17 y 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.

**CUARTO.- ORDENAR** a la Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal resolver las inquietudes planteadas en el numeral 17 del presente

---

<sup>69</sup> Comisión de Seguimiento de los Organismos de Control. Segundo Informe de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (2012-2013). Agosto de 2013. Pág. 175.

<sup>70</sup> UARIV. Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004: Respuesta al Auto de Marzo de 2014. Abril de 2014. Pág. 194.

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.

**QUINTO.- ORDENAR** al Departamento para la Prosperidad Social dar respuesta a las preguntas formuladas en el aparte 11 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.

**SEXTO.- ORDENAR** a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas resolver las inquietudes planteadas en los numerales 18 y 19 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.

**SÉPTIMO. – ORDENAR** al Grupo de Retornos y Reubicaciones de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas dar respuesta a las preguntas planteadas en los apartes 10, 11, 13, 14, 16, 17, 18, 19 y 20 de la presente providencia, a través de un informe unificado, en un término máximo de treinta (30) días contados a partir de la notificación de la misma.

**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, quinta y sexta del presente auto, con el objetivo de presentarla en el informe unificado referido en la orden séptima 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 la notificación de la presente providencia, para los fines que se consideren pertinentes.

**DÉCIMO. – SOLICITAR** a la Procuraduría General de la Nación que un plazo máximo de treinta (30) días a partir de la notificación de la presente providencia, dé respuesta a las inquietudes planteadas en los numerales 13, 14 y 16 de la misma.

**DÉCIMO PRIMERO. – SOLICITAR** a la Defensoría del Pueblo que un plazo máximo de treinta (30) días a partir de la notificación de la presente providencia, dé respuesta a las preguntas formuladas en los apartes 13, 14, 16 y 19 de la misma.

**DÉCIMO SEGUNDO.** – **SOLICITAR** a 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, en un plazo máximo de treinta (30) días contados a partir de la notificación del presente auto.

Comuníquese, notifíquese y cúmplase.

**MYRIAM ÁVILA ROLDÁN**  
**Magistrada Presidente Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025**  
**del 2004 (E)**

**MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ**  
**Secretaria General**