

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL SALA ESPECIAL DE SEGUIMIENTO SENTENCIA T-025 DE 2004 Magistrada Presidenta (E): Myriam Ávila Roldán

AUTO 394 de 2015

Ref.: Solicitud de información al Gobierno Nacional sobre la articulación del componente de retornos y reubicaciones con los de estabilización socioeconómica, reparación colectiva, restitución de tierras y acceso a tierras, en el marco del seguimiento a los autos 008 de 2009, 383 de 2010, 219 de 2011 y a 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 (E):
Dra. MYRIAM ÁVILA ROLDÁN

Bogotá D.C., cuatro (4) de septiembre 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 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 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 necesidad de afinar soluciones para garantizar el GED de la población desplazada que retorna o se reubica; y (ii) la necesidad de desarrollar herramientas para garantizar la sostenibilidad de los procesos de retornos y reubicaciones ya efectuados. La Corte ordenó al Gobierno Nacional, por lo tanto, ajustar el componente bajo criterios de racionalidad y la adopción de enfoques diferenciales y de derechos.
5. En el auto 383 de 2010, por su parte, una vez verificado el incumplimiento de lo ordenado en el auto 008 de 2009, 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 dignidad, se estableció que el acompañamiento institucional a los procesos de retornos y reubicaciones era nulo o insuficiente, en términos de: (i) escasez de la oferta institucional destinada a atender los procesos de retornos y reubicaciones, incluso cuando estos habían sido acompañados inicialmente; y (ii) falta de eficiencia y eficacia en el desarrollo e implementación de soluciones duraderas en el marco de procesos de retornos y reubicaciones. En consecuencia, la Sala reiteró al Gobierno Nacional la necesidad de ajustar el componente a través del diseño de mecanismos idóneos y eficaces para garantizar un acompañamiento integral a los procesos de retornos y reubicaciones.
6. Finalmente, en el auto 219 de 2011 esta Sala Especial reiteró algunas de las fallas y los vacíos detectados con anterioridad en el componente de retornos y reubicaciones. La Corte señaló que aún persistía la falta de garantía del principio de dignidad, toda vez que: (i) los procesos de retornos y reubicaciones carecían de programas para el acompañamiento en el proceso de estabilización socio-económica; y (ii) debido a la carencia de programas o instrumentos para la sostenibilidad de los procesos de retornos y reubicaciones. En consecuencia, la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 ordenó, nuevamente, al Gobierno Nacional ajustar el componente de retornos y

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."

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 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 que permitiera concluir de manera razonable la superación de las falencias identificadas en los autos anteriormente descritos.
8. Ante la necesidad de contar con información actualizada sobre las acciones institucionales emprendidas para ajustar el componente de retornos y reubicaciones, la Sala solicitó al Gobierno Nacional, mediante los autos del 11 marzo de 2014, 256 y 362 de agosto y noviembre de 2014, aportar información al respecto⁴. Sumado a lo anterior, a esta Sala fueron allegados otros informes 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

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

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

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

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

⁶ 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 (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.

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 cuadros de vulneración de derechos fundamentales e insatisfacción de los principios propios de los procesos de retornos y reubicaciones, especialmente, los de dignidad y sostenibilidad.

9. Con el objetivo de contar con mayores elementos de juicio para establecer el estado actual del componente de retornos y reubicaciones, actualizar sus líneas de seguimiento, promover el diálogo entre el Gobierno Nacional y los Organismos de Control en torno a estas líneas y estudiar nuevos ajustes al componente, esta Sala profirió los autos 201, 202 y 253 de 2015, en materia de los programas específicos, los ejes transversales y las condiciones de seguridad del componente de retornos y reubicaciones. A la fecha, el Gobierno Nacional, por intermedio de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), ha dado respuesta a estos dos primeros autos a través de los informes allegados a la Sala el 2 de julio¹² y el 17 de julio¹³ de 2015, respectivamente.

CONSIDERACIONES

10. Como ha sido expuesto en los autos 201 y 202 de mayo de 2015 y 253 de junio 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 rezago¹⁴, 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 hará en esta oportunidad una serie de preguntas encaminadas a esclarecer cuáles han sido los avances puntuales que se han alcanzado en torno al principio de dignidad en el marco de los procesos de retornos y reubicaciones, teniendo en cuenta a tales efectos la íntima relación que guarda el principio de dignidad con los componentes de estabilización socio-económica¹⁵, de manera específica, con

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

¹² UARIV. Informe del Gobierno Nacional al Auto 201 de 2015. Julio 2015.

¹³ UARIV. Informe del Gobierno Nacional al Auto 202 de 2015. Julio 2015.

¹⁴ En este auto fueron calificados como los componentes de mayor rezago los de: (i) tierras, (ii) generación de ingresos y (iii) vivienda.

¹⁵ Diferentes instrumentos internacionales de derechos humanos relativos a los derechos de los refugiados y de los desplazados internos, establecen el derecho a la estabilización socio-económica de los desplazados en términos del deber de los Estados de garantizarles un nivel de vida adecuado o de satisfacer sus necesidades socio-económicas básicas; de disminuir de manera gradual las necesidades asociadas al desplazamiento o de restablecerles los derechos violados con el desplazamiento; de restituirles derechos tales como: la vivienda, las tierras y el patrimonio y; de remover obstáculos para el desarrollo en las zonas de retorno, reasentamiento o

el componente de acceso a tierras¹⁶ y, bajo la nueva normatividad instaurada por la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios, con los componentes de reparación colectiva y restitución de tierras.

integración local. En este orden de ideas, se establece que los Estados deben garantizar o promover el acceso, como mínimo, a los siguientes derechos en el marco de los procesos de retornos y reubicaciones: a la alimentación (acceso a alimentos esenciales y agua), a la vivienda (alojamiento y vivienda básicos), a la salud (servicios médicos y saneamiento esenciales), a la educación, a la propiedad y la tierra, a medios de subsistencia o empleo y al patrimonio (generación de ingresos), a la participación, a la reconstrucción de la infraestructura, a la reunificación familiar y a la documentación o la identificación. En todo caso, se advierte que cualquiera de los derechos mínimos a garantizar en el marco de esta clase de procesos debe cumplir con los siguientes criterios: suficiencia cuantitativa y cualitativa (calidad), asequibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad. (Ver al respecto: *Principios 18, 28 y 29. Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. Principios Rectores de los Desplazamientos Internos (Deng). 11 de Febrero de 1998 (E/CN.4/1998/53/Add.2)*// *Principios 1, 2 y 8. Subcomisión de Protección y Promoción de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Informe definitivo del Relator Especial, Paulo Sergio Pinheiro, sobre la restitución de viviendas y patrimonio con motivo del regreso de los refugiados y desplazados internos. 11 de Agosto de 2005 (E/CN.4/Sub.2/2005/17)*// *Consideraciones 15, 16, 65, 66 y 71. Asamblea General de las Naciones Unidas (Consejo de Derechos Humanos). Marco de soluciones duraderas para los desplazados Internos (Walter Kálin). 9 de Febrero de 2010 (A/HRC/13/21/Add.4)*).

La **Ley 1448 de 2011**, por su parte, establece la relación existente entre el principio de dignidad de los retornos y reubicaciones con el componente de estabilización socio-económica en los siguientes términos: **art. 73.4:** “Estabilización. Las víctimas del desplazamiento forzado y del abandono forzado, tienen derecho a un retorno o reubicación voluntaria en condiciones de sostenibilidad, seguridad y dignidad”.

¹⁶ El ordenamiento jurídico interno en **1997**, a través de la **Ley 387**, asoció la estabilización socio-económica de la población desplazada, en el marco de procesos de retornos y reubicaciones, al Sistema Nacional de Reforma Agraria y de Desarrollo Rural Campesino, en general (art. 17). Lo anterior, a su vez, en desarrollo de la **Ley 160 de 1994**, en materia de reforma agraria, que pretendía promover y garantizar a través de subsidios el acceso a la propiedad de tierras a campesinos desposeídos, en aras de la mejora de su calidad de vida. Es así como surgen en el ordenamiento jurídico figuras asociadas a la adjudicación de tierras a la población desplazada (en baldíos, zonas de reserva campesina y predios objeto de extinción de dominio); líneas especiales de crédito para esta población, tanto para la adquisición de tierras como para el desarrollo de proyectos productivos; la posibilidad de permutar sus tierras abandonadas por unas equivalentes; entre otras (art. 19 de la Ley 387 de 1997). Estas figuras no sólo representan en sí mismas la garantía del componente de tierras dentro de procesos de soluciones duraderas (i.e. retornos y reubicaciones), sino que también pueden ser una forma de acceso a procesos de reubicación como alternativa a los retornos.

El acceso a tierras por parte de la población desplazada, *mutatis mutandis* población retornada y/o reubicada, ha sido usualmente abordado por los diferentes instrumentos de soft-law aplicables en materia de desplazamiento forzado bajo la modalidad de restitución y titulación (formalización). No obstante, el acceso a tierras también ha sido abordado de manera genérica como alternativa(s) al retorno o como una modalidad de reasentamiento o reubicación (*Principio Pinheiro 10.3. Subcomisión de Protección y Promoción de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Informe definitivo del Relator Especial, Paulo Sergio Pinheiro, sobre la restitución de viviendas y patrimonio con motivo del regreso de los refugiados y desplazados internos. 11 de Agosto de 2005 (E/CN.4/Sub.2/2005/17)*). En esta dirección, los **principios Kálin** señalan que el retorno no es la única vía de acceso a una solución duradera, también lo es el reasentamiento o la reubicación (*Consideración 12*). Aunado a lo anterior, estos principios también señalan que: “Es preciso examinar la legislación nacional y, cuando sea necesario, modificarla para garantizar que los desplazados internos no pierdan su derecho a la propiedad por una aplicación injusta de las disposiciones legales sobre propiedades abandonadas o prescripción adquisitiva de dominio.” (*Consideración 80. 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)*). Lo cual, como se verá más adelante, resulta de especial relevancia para que la población desplazada beneficiaria del Subsidio Integral de Tierras, pueda conservar su propiedad sobre el predio adjudicado, en casos en los que se vio obligada a abandonarlo de manera forzada (ver infra.). Los **principios** en materia de **desalojos y desplazamientos generados por desarrollo**, por su parte, establecen de manera amplia en torno a los reasentamientos o las reubicaciones que: “Todas las personas, grupos y comunidades tienen derecho al reasentamiento, que incluye el derecho a una tierra distinta mejor o de igual calidad, y una vivienda (Principio 16. Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento causado por el desarrollo: Informe del relator especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado. 5 de Febrero de 2007 (A/HRC/4/18)).”

Finalmente, la **Ley 1448 de 2011** establece sobre el particular, en sus **art. 60 y 132.3** que: (i) las disposiciones en materia de estabilización socio-económica previstas en la Ley 387 de 1997, incluidas las relativas al acceso a tierras, son complementarias a sus disposiciones y; (ii) que el subsidio integral de tierras será considerado como complementario a la indemnización, de conformidad con lo establecido en la sentencia C- 462 de 2013 (M.P. Mauricio González Cuervo).

Retornos y reubicaciones y estabilización socio-económica:

11. Los procesos de retornos y reubicaciones tienen como objetivo lograr la estabilización socio-económica de la población desplazada, en aras de superar la vulnerabilidad propia del desplazamiento forzado (art. 16-18 de la Ley 387 de 1997 y 66-67 de la Ley 1448 de 2011). En este orden de ideas, estos procesos se caracterizan por el deber del Estado de garantizar unos mínimos prestacionales asociados a la satisfacción de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), como forma de restablecer y reparar¹⁷ los derechos de la población de desplazada, particularmente o de manera reforzada, cuando estos procesos tienen lugar en zonas rurales o urbanas periféricas, donde históricamente las condiciones materiales se han consolidado como precarias¹⁸.

Si bien se han establecido diferentes alcances y contenidos del catálogo de derechos a garantizar en el marco de procesos de retornos y reubicaciones y, actualmente, se establecen 14 derechos a garantizar¹⁹, este catálogo resulta de carácter meramente enunciativo, toda vez que el contexto y la aplicación de enfoques diferenciales puede conllevar a la garantía de más derechos o a dar mayor énfasis a la garantía de ciertos derechos de este catálogo. Por ejemplo, el contexto de empobrecimiento de la población desplazada conlleva a dar énfasis a la garantía de los derechos a la vivienda, la generación de ingresos y el acceso a tierras en el marco de procesos de retornos y reubicaciones, ya sea por vía de restitución o por vía de otros programas que el Estado haya generado a tales efectos²⁰.

Estabilización socio-económica en el marco de la Estrategia Retornar es Vivir:

12. Previo a interpelar a las autoridades competentes en torno a los retos que enfrentan actualmente los procesos de retornos y reubicaciones en materia de estabilización socio-económica, es necesario retomar los *problemas que no fueron resueltos en la materia en el marco de la anterior política gubernamental para los retornos*, a saber: la Estrategia Retornar es Vivir (ERV). La Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (CSPPDF)

¹⁷ En el marco de los conflictos armados no sólo son vulnerados los derechos civiles y políticos, sino también lo son los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC). De hecho, la vulnerabilidad socio-económica o la falta de garantía de DESC exacerba los impactos de cualquier vulneración a los Derechos Humanos o infracción al Derecho Internacional Humanitario. Una de las formas más habituales de vulneración de los DESC en el marco de los conflictos armados es el desplazamiento forzado que comporta afectaciones casi equivalentes o tan gravosas como los daños a la vida y a la integridad. Así las cosas, las violaciones a los DESC también deben ser enfrentadas a través de medidas como la restitución, la indemnización, la rehabilitación, las medidas de satisfacción y las garantías de no repetición y, de manera complementaria, por vía de programas sociales tendientes a garantizar, entre otros aspectos, medidas especiales o acciones afirmativas para grupos vulnerables. Ver al respecto: *Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Informe: Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en las Sociedades Víctimas de Conflictos y Surgidas de Conflictos. 13 de Febrero de 2007. A/HRC/4/62.*

¹⁸ 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.

¹⁹ A saber, los derechos a la identificación, salud, educación, alimentación adecuada, vivienda, orientación ocupacional, reunificación familiar, atención psicosocial, tierras, seguridad alimentaria, generación de ingresos y trabajo, servicios públicos, vías y comunicaciones y organización social. Ver: Art. 66 de la Ley 1448 de 2011, art. 75 del Decreto 4800 de 2011 y Resolución 329 de mayo de 2014 (Protocolo de Retornos y Reubicaciones).

²⁰ Ver al respecto: Resolución Defensorial 058 del 29 de Diciembre de 2010, haciendo referencia al informe periodístico de la Revista Semana: “Las caras del Despojo” del 19 de junio 2009.

en su informe de *abril de 2012* señaló que la oferta de la ERV, con corte a dicha fecha, estuvo destinada a 109 casos de retornos y reubicaciones colectivos a largo plazo, 37 casos de retornos colectivos a corto plazo o de emergencia y 2214 casos de retornos familiares o individuales²¹. En este entonces, la estrategia incorporaba 18 componentes a garantizar a favor de la población retornada²².

No obstante, conforme fue corroborado por la CSPPDF, a través de un estudio comparado de casos, la oferta institucional en la materia distó bastante de la satisfacción del principio de dignidad y de las expectativas de las comunidades retornadas. El común denominador de los casos examinados en el marco de la ERV, fue que se encontraban en un estado semejante al de emergencia o al del momento inicial del desplazamiento, aun cuando se conocía que los esfuerzos para acompañar y atender los retornos debían ser reforzados, pues la mayoría de estos se produjeron hacia el sector rural, cuyas condiciones materiales históricamente se han consolidado como precarias, en términos de acceso y goce efectivo de DESC o de mínimos de subsistencia²³. De hecho, aun en los casos que se registró acompañamiento institucional a los retornos, éste no hizo la diferencia respecto de un mejor nivel de vida para la población retornada, pues, usualmente, la oferta institucional se encontró concentrada en el nivel central y las intervenciones carecieron de integralidad²⁴. Siendo entonces los componentes o las necesidades básicas insatisfechas más recurrentes: (i) seguridad alimentaria, (ii) vías, comunicaciones y servicios públicos²⁵, (iii) fuentes de empleo o de generación de ingresos y (iv) acceso a tierras²⁶.

Sin embargo, en el marco del estudio realizado por la CSPPDF también se encontraron importantes barreras de acceso, debilidades o problemas para la

²¹ 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. 4, 21 y 23.

²² A saber: salud, educación, seguridad alimentaria, atención humanitaria, reunificación familiar, orientación ocupacional, registro, identificación, habitabilidad, tierras, vías y comunicaciones, acceso de la población retornada a la verdad, justicia y reparación, servicios públicos básicos, generación de ingresos y trabajo, programas diferenciales y organización social. 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. 22.

²³ 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 y 77.

²⁴ 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. 72.

²⁵ Dentro de las comunidades más afectadas por la falta de garantía de acceso a *vías, comunicaciones y servicios públicos*, la CSPPDF documentó los casos de: El Salado y Macayepo – Carmen de Bolívar (Bolívar), Fundación (Magdalena), Corralito – San Juan de Nepomuceno (Bolívar) y Chibicito – Tumaco (Nariño). 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. 65-67.

²⁶ Sobre un muestreo realizado en: Chibicito-Tumaco (Nariño), Santa Cecilia – Astrea (Cesar), La Haya – San Juan de Nepomuceno (Bolívar), Ciénaga y Fundación (Magdalena), con cerca de 359 familias retornadas, la CSPPDF estableció que: (i) el 80% de la población retornada vivía de la agricultura; (ii) el 60% desarrollaba las labores agrícolas en tierra propia; (iii) el 40% no tenía tierra propia para desarrollar estas labores agrícolas con libertad; (iv) el 5.2% de los hogares subsistía de manera exclusiva de la minería; (v) el 3.6% subsistía de la minería y oficios varios; (vi) el 3.8% de la población retornada no desarrollaba ningún tipo de actividad y; (iv) el 6.4% se ocupaba en labores como la pesca, la artesanía, la docencia, el comercio o el servicio doméstico. 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. Págs. 65, 69-71 y 77.

garantía de los derechos a la salud²⁷, educación²⁸, vivienda²⁹ y reunificación familiar (siendo este último un derecho considerado como de primera generación)³⁰.

Aunado a lo anterior, la CSPPDF identificó retos adicionales en materia de oferta institucional para el adecuado y efectivo acompañamiento y atención de los procesos de retorno, de conformidad con lo expresado por funcionarios locales encargados de impulsar y acompañar esta clase de procesos. Dentro de estos retos se encontraron: primero, la dicotomía o brecha existente entre los amplios y garantistas elementos del componente de retornos y el real cumplimiento de los mismos³¹; segundo, la necesidad de fortalecer los componentes de los retornos tendientes a garantizar su sostenibilidad, esto es, el acceso a la vivienda y la generación de ingresos, pues de lo contrario, los retornos pueden derivar en nuevos desplazamientos ante la falta de garantías que permitan el arraigo y la reconstrucción de los proyectos de vida dignos en el lugar de retorno; tercero, la percepción por parte de algunos funcionarios públicos locales de que la cesación de la condición de desplazamiento únicamente debe depender de la entrega de indemnizaciones a la población retornada, más no de la estabilización socio-económica³²; cuarto, el incumplimiento sistemático de lo pactado con comunidades étnicas en el marco de sus procesos de retorno, lo que derivó en una percepción de falta de confianza y legitimidad hacia el Estado y en la percepción del componente de retornos

²⁷ Dentro de las comunidades más afectadas por la falta de garantía del derecho a la *salud*, la CSPPDF documentó los casos de: Ciénaga (Magdalena), Chibicito- Tumaco (Nariño), Comunidad Awa – Ricaurte (Nariño), Chengue - Ovejas (Sucre), Macayepo – Carmen de Bolívar (Bolívar), Don Gabriel - Ovejas (Sucre) y El Salado – 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. 62-63.

²⁸ Dentro de las comunidades más afectadas por la falta de garantía del derecho a la *educación*, la CSPPDF documentó los casos de: Chibicito - Ricaurte (Nariño), Ataco (Tolima), Santa Cecilia – Astrea (Cesar), 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. 63-64.

²⁹ Dentro de las comunidades más afectadas por la falta de garantía del derecho a la *vivienda*, la CSPPDF documentó los casos de: Fundación (Magdalena), Comunidad Awa – Ricaurte (Nariño), Comunidad Chibicito – Tumaco (Nariño), Ciénaga (Magdalena), Chengue – Ovejas (Sucre), Hebrón - Astrea (Cesar), Río Blanco (Tolima), Murillo (Cesar) y Río Seco – Valledupar (Cesar). 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. 64-65.

³⁰ Sobre un muestreo realizado en: Ataco (Tolima), Ciénaga (Magdalena), Santa Cecilia- Astrea (Cesar), Basurú (Chocó), Carmen de Viboral (Antioquia), El Salado (Bolívar) y Río Seco – Valledupar (Cesar), con cerca de 359 familias retornadas, es decir, 1839 personas retornadas, la CSPPDF estableció que: (i) el 41% de los hogares que retornaron, lo hicieron incompletos; (ii) el 22.8% sufrieron separaciones de los esposos o compañeros permanentes y; (iii) el 6.6% de los hogares retornados estaba conformado por adultos mayores solos o con la responsabilidad de cuidar menores de 15 años. 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. 69.

³¹ Al momento de la elaboración del informe, la respuesta estatal consistía en la práctica en la elaboración de censos y la garantía de un programa de seguridad alimentaria, cuya implementación fue incluso previa a la ERV. 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. 73.

³² 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. 74-75.

como un mero protocolo o formalidad³³ y; finalmente, la CSPPDF consideró, teniendo en cuenta la relación existente entre los retornos y el acceso a la tierra, que la compra masiva de tierras y la concentración de la misma, en contraposición a políticas robustas para su formalización y acceso, desincentivaba el retorno de la población desplazada³⁴.

Por su parte, la Defensoría del Pueblo, en su informe de *agosto de 2012*, también señaló sobre los retos dejados por la ERV y la línea base a intervenir por parte de la institucionalidad instaurada por la Ley 1448 de 2011, en materia del principio de dignidad de los retornos y reubicaciones, lo siguiente: primero, que las intervenciones realizadas en los casos de retornos a las regiones de Montes de María y Oriente Antioqueño, no se tradujeron en un efectivo restablecimiento de derechos³⁵; segundo, que las rutas de retornos y reubicaciones, además de ser complejas, resultaron inoperantes y; finalmente, que los planes, programas y proyectos destinados a atender los procesos de retornos y reubicaciones no gozaron de la suficiente continuidad e impacto³⁶.

Las fallas de la ERV llegaron a ser tales en materia de la satisfacción del principio de dignidad de los retornos y reubicaciones, que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en su informe de país de 2013, retomando las valoraciones hechas por la Procuraduría General de la Nación (PGN), consideró que, aun en los casos denominados como exitosos por parte del Gobierno Nacional en materia de retornos, como el de San Carlos, Antioquia, no existía claridad sobre los esquemas de acompañamiento y de atención a los mismos en el marco de la Estrategia Retornar es Vivir (ERV)³⁷.

³³ 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. 73.

³⁴ Sobre este último punto, la CSPPDF establece que dada la *conexión existente el acceso a la tierra, la restitución de tierras y el retorno*, se debe propender por que a la población retornada se le garantice formalización de la posesión y restitución material de la tierra. Lo anterior, definiendo claramente conflictos jurídicos en torno a la misma, especialmente, cuando está en juego la definición de zonas de reserva campesina, zonas de riesgo ambiental, zonas de riesgo de desplazamiento, zonas de reserva forestal, entre otras. 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. 75 y 78-79.

³⁵ la Defensoría del Pueblo observa: (i) que la demanda de la población desplazada (retornada) no se corresponde con la oferta; (ii) que el enfoque de la oferta hace énfasis en la superación de la pobreza y no en el restablecimiento de derechos y; (iii) que el enfoque que pervive es meramente asistencialista y no da lugar a la superación de la condición de vulnerabilidad propia del desplazamiento forzado. 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. 51.

³⁶ Según observa la Defensoría del Pueblo, ninguno de los proyectos o las inversiones realizadas con corte a agosto de 2012, había logrado un impacto efectivo en términos de estabilización socio-económica de la población retornada o reubicada. En este orden de ideas, la superación del desplazamiento forzado y el restablecimiento de derechos de la población desplazada, para dicha fecha, estaba lejos de consolidarse a través de los procesos de retornos y reubicaciones. Ni siquiera en los casos con mayor visibilidad a nivel nacional, a juicio de la Defensoría, dicho restablecimiento era factible (Al respecto, se pone el ejemplo del caso del corregimiento del Chengue en el municipio de 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. 11, 50 y 51.

³⁷ En este caso retornaron cerca de 300 familias, gracias a la coordinación entre las alcaldías de Medellín y San Carlos. Ver: Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe de País: Colombia: Verdad, Justicia y Reparación. 31 de Diciembre de 2013. Pág. 236-237. Párr. 575.

En la actualidad, si bien la UARIV ha abordado 90 de los municipios cubiertos en ese entonces por la ERV a través la nueva Ruta Integral para la atención de los retornos y reubicaciones, así como ha promovido la adopción de planes de retornos y reubicaciones para 53 de estos municipios³⁸, no es claro cómo estas acciones solventan los problemas anteriormente descritos. Por tanto, la Sala considera pertinente preguntar a *la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV)*, como entidad coordinadora de los procesos de retornos y reubicaciones y garante de los derechos de esta población, de conformidad con lo establecido en los art. 66 de la Ley 1448 de 2011 y 76 del Decreto 4800 de 2011, lo siguiente:

- (i) ¿Cómo se han superado, en el marco de la nueva Ruta Integral y de la adopción de planes de retornos y reubicaciones, los problemas que no fueron resueltos por la ERV, en términos de: (a) la efectiva articulación en estos 90 municipios de las medidas destinadas a garantizar los derechos a la vivienda, la generación de ingresos y el acceso a tierras; (b) la integralidad o simultaneidad con que se han adoptado esas medidas y; (c) el impacto que han tenido en la mejora de la calidad de vida de la población retornada y reubicada de estos municipios? Las respuestas aportadas no sólo permitirán observar el estado actual de la garantía del principio de dignidad en los procesos de retornos y reubicaciones abordados por la ERV, sino también cómo la actual política de retornos y reubicaciones pretende dar sostenibilidad a estos procesos.

La Ley 1448 de 2011 y la estabilización socio-económica para los retornos y reubicaciones:

13. En la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 4800 del mismo año se estableció como gradual y progresivo el alcance y el goce de los DESC que deben ser garantizados en el marco de los procesos de retornos y reubicaciones, según el derecho del que se trate³⁹. La mayoría de estos derechos, sin importar su forma de garantía, tienen su fuente originaria y formal en la anterior Ley 387 de 1997 y sus correspondientes desarrollos normativos en materia de atención al desplazamiento forzado. De acuerdo con lo establecido en la Ley 1448 de 2011,

³⁸ Dentro de los municipios se encuentran: Apartadó, Argelia, Cocorná, El Carmen de Viboral, Granada, La Unión, Mutatá, Nariño, San Carlos, San Francisco, San Luis, San Rafael, Sonsón, Turbo, Urao (Antioquia), Barranco de Loba, Córdoba, Carmen de Bolívar, Norosí, San Jacinto, San Juan de Nepomuceno, San Martín de la Loba, San Pablo, Santa Rosa del Sur, Zambrano (Bolívar), Cartagena del Chairá, Florencia, La Montañita, Valparaíso (Cauquetá), Guapi (Cauca), Agustín Codazzi, Chiriguana, La Jagua de Ibirico, Pailitas, Pelaya, Pueblo Bello, San Diego, Valledupar (Cesar), Bajo Baudó, Carmen del Darién, Carmen de Atrato, Istmina, Medio Atrato, Riosucio, Sipi (Chocó), El Peñón, La Palma, Viota, Yacopi (Cundinamarca), San José del Guaviare (Guaviare), Fonseca, San Juan del Cesar (La Guajira), Algarrobo, Aracataca, Chibolo, Ciénaga, El Piñón, Pivijay, Remolino, Salamina, Sitionuevo (Magdalena), El Dorado (Meta), Barbacoas, El Charco, Leiva, Olaya Herrera, Policarpa, Ricaurte, Santa Bárbara, Tumaco (Nariño), Convención, San Calixto, Teorama (Norte de Santander), San Miguel, Valle del Guamuez (Putumayo), Quinchía (Risaralda), Barrancabermeja, Landázuri, Sabana de Torres (Santander), Colosó, Ovejas, San Onofre, Sincelejo, Toluviéjo (Sucre), Ataco, Rioblanco (Tolima), Buenaventura, Dagua, Pradera y Tuluá (Valle del Cauca). Ver: UARIV. Ver al respecto: UARIV. Informe del Gobierno Nacional al Auto 201 de 2015. Julio 2015. Pág. 14, 15 y 23.

³⁹ Los derechos a la salud, la educación, la vivienda digna (rural o urbana), la alimentación, la orientación ocupacional y la atención psicosocial, por ejemplo, han sido asumidos como de garantía prioritaria. Mientras que los derechos al acceso o la restitución de tierras, los servicios públicos básicos, las vías y comunicaciones, la seguridad alimentaria, los ingresos y el trabajo y el fortalecimiento a la organización social, en efecto, han sido establecidos como de garantía gradual y progresiva. Art. 17, 18 y 66 Parágrafo 1 de la Ley 1448 de 2011 y art. 8, 75 y 77 del Decreto 4800 de 2011.

estos derechos se consideran como complementarios a las disposiciones en materia de reparación integral a víctimas del conflicto armado, de conformidad con lo establecido en su art. 60. Sin embargo, en varios de los informes allegados a la Sala, esta relación de *complementariedad* ha sido cuestionada, afirmándose que se ha dado prelación a la aplicación de la nueva normatividad (Ley 1448 de 2011) por encima de las especificidades en materia de estabilización socio-económica de la población desplazada, consagradas en la anterior normatividad (Ley 387 de 1997). En efecto, para los Organismos de Control -especialmente la Defensoría del Pueblo-, la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley 1448 de 2011 y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la institucionalidad y los mecanismos previstos por la Ley 1448 de 2011 le han restado especificidad institucional a la implementación de esta normatividad [L. 387/97 y sentencia T-025 y sus autos complementarios], representando así un retroceso para los desarrollos específicos de la política pública de atención y asistencia al desplazamiento forzado, concretamente, en los componentes de prevención y estabilización socio-económica, siendo este último de gran relevancia para los procesos de retornos y reubicaciones⁴⁰.

Por tanto, con el objetivo de establecer de manera aproximada los logros cuantitativos que se han obtenido en materia de estabilización socio-económica de la población retornada y reubicada en el marco de la actual Política de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, esta Sala Especial solicitará a la *Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV)* establecer, acorde con los registros administrativos, lo siguiente:

- (i) ¿Cuántas de las 69.835 familias reportadas como acompañadas por parte del Gobierno en el marco de sus procesos de retornos y reubicaciones, con corte

⁴⁰ Estos organismos han resaltado que, aun cuando se ha creado en el nivel nacional de la UARIV el Grupo de Retornos y Reubicaciones como forma de darle especificidad a la atención de los procesos de retornos y reubicaciones bajo los presupuestos de la Ley 387 de 1997, todavía se registran dentro de los funcionarios del nivel local prácticas de invisibilización hacia el componente de retornos y reubicaciones y, sobre todo, hacia sus presupuestos bajo esta normatividad. Por tanto, estos organismos han recomendado de manera unívoca: (i) difundir con claridad las competencias y rutas en materia de atención a los procesos de retornos y reubicaciones, habida cuenta de que son dos las normas vigentes o aplicables en la materia, a saber, la Ley 387 de 1997 y la Ley 1448 de 2011; (ii) aplicar de manera complementaria y articulada la Ley 387 de 1997 con la Ley 1448 de 2011 para reparar a las víctimas de desplazamiento forzado, teniendo en cuenta el enfoque de sus necesidades específicas; (iii) garantizar medidas positivas para el restablecimiento pleno de los derechos de la población desplazada; (iv) fortalecer la capacidad de respuesta del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) a los procesos de retornos y reubicaciones de la población desplazada, teniendo en cuenta que este sistema –análogo en su diseño al Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD)- tendrá que atender y reparar no sólo a la población desplazada sino también a las víctimas de otros hechos y; (v) dotar de personal especializado en materia de retornos y reubicaciones a todas las direcciones territoriales de la UARIV, tomando en cuenta que no todas cuentan con esta clase de funcionarios especializados. En síntesis, estos organismos consideran que se debe propender por que las políticas de restitución de tierras, retornos y reubicaciones, prevención y protección, atención y asistencia y reparación integral, se articulen (complementen) con el objetivo de garantizar el Goce Efectivo de Derechos de la población desplazada a luz de la Sentencia T-025 de 2004 y sus autos 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. 13-15, 19 y 23. // 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. // Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe de País: Colombia: Verdad, Justicia y Reparación. 31 de Diciembre de 2013. Pág. 230. Párr. 554-571 y Pág. 241. Párr. 589.3. y 589.5. // Recomendaciones 113, 113, 117 y 119 de la Comisión de Seguimiento (Aparte Relativo al ECI). 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. 573-574 y 594-596.

al de 30 de junio de 2015⁴¹, han logrado acceso efectivo a programas en materia de acompañamiento social, orientación ocupacional y generación de ingresos, vivienda, salud, educación y tierras? Discriminar si lo han hecho en el marco de planes de retornos y reubicaciones, procesos de reparación colectiva o en el tránsito del Programa FEST hacia la oferta de las demás instituciones del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV)⁴². Hasta la fecha sólo han sido aportados datos en este sentido respecto del segmento poblacional de los 5.621 retornos y reubicaciones individuales o familiares acompañados por el Gobierno Nacional⁴³.

14. Ahora bien, la materialización de la estabilización socio-económica en el marco de los procesos de retornos y reubicaciones, de acuerdo con las competencias establecidas en los art. 66 de la Ley 1448 de 2011, 75 y 76 del Decreto 4800 de 2011 y con las consideraciones y los procedimientos establecidos en los numerales 5 y 6 del Protocolo de Retornos y Reubicaciones (Resolución 329 de 2014), supone el desarrollo de un importante esfuerzo de articulación o coordinación de la oferta sectorial de las diferentes entidades del SNARIV obligadas con esta clase de procesos, a través de la adopción de Planes de Retornos y Reubicaciones y de la gestión de la UARIV.

De tal manera que los Planes de Retornos y Reubicaciones, en este contexto, adquieren una dimensión específica, más allá de las ya esbozadas en el auto 202 de 2015⁴⁴, de ser instrumentos mediante los cuales (i) se caracterizan las necesidades y demandas de la población retornada y reubicada en materia de estabilización socio-económica; (ii) se dispone de manera inmediata de la oferta institucional con la que se cuenta para atender estas necesidades y demandas y; (iii) se gestiona de manera estratégica la oferta institucional faltante o necesaria para cubrir estas demandas y necesidades de la población retornada y reubicada.

Del mismo modo, el rol de coordinación de la UARIV adquiere una especificidad en materia de estabilización socio-económica, en los siguientes términos: *“En su papel de coordinar del SNARIV, la Unidad para las Víctimas gestiona y propicia que la oferta institucional se dirija de manera prioritaria hacia los procesos de retorno y reubicación y se pueda generar así, que la restitución de derechos se implemente con énfasis en oportunidad y pertinencia. En este sentido, una vez hechos los diagnósticos territoriales y comunitarios y establecidas las prioridades en su implementación, se promueve la aprobación de los Planes de Retorno en los Comités de Justicia Transicional Territorial y se gestiona la priorización de las medidas por medio de diferentes acciones o programas”*⁴⁵.

⁴¹ UARIV. Informe del Gobierno Nacional al Auto 202 de 2015. Julio 2015. Pág. 53.

⁴² Es de notar que en torno al tránsito del Programa FEST a otros en materia de estabilización socio-económica, en el marco de la respuesta al auto 201 de 2015, se aportaron datos relacionados con el acceso a los programas de Educación Financiera y de Desarrollo Económico Incluyente del Ministerio de Trabajo. Sin embargo, no se aportaron datos sobre el acceso a otros programas y derechos comprendidos dentro de los procesos de retornos y reubicaciones. Ver: UARIV. Informe del Gobierno Nacional al Auto 201 de 2015. Julio 2015. Pág. 73-78.

⁴³ UARIV. Informe del Gobierno Nacional al Auto 202 de 2015. Julio 2015. Pág. 32-33.

⁴⁴ Consideración 23 del auto 202 de 2015.

⁴⁵ UARIV. Informe del Gobierno Nacional al Auto 201 de 2015. Julio 2015. Pág. 26-27.

Sin embargo, este modelo de articulación o coordinación de la oferta institucional destinada a garantizar los diferentes derechos en esta clase de procesos no ha mostrado ser del todo eficiente de acuerdo con los Organismos de Control. La Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo han aportado de manera reciente a esta Sala Especial información extensa sobre cómo los procesos de retornos y reubicaciones aún no han logrado la efectiva estabilización socio-económica, tras la implementación de la Ley 1448 de 2011⁴⁶, configurándose así en la actual política de retornos y reubicaciones un cuadro análogo al ya expuesto en relación con la ERV en materia de la garantía del principio de dignidad (*aparte 12*).

En la mayoría de los departamentos y regiones documentados, por ejemplo, pese a presentarse procesos de retornos y reubicaciones de larga data y, en algunos casos intervenidos a través de Planes de Retornos y Reubicaciones, se encontraron fallas, especialmente, respecto de la garantía de los derechos a la vivienda, la generación de ingresos y el acceso a tierras, en términos de falta de cobertura y falta de adecuación o integralidad de la oferta sectorial. En la mayoría de los casos, la oferta a la cual se ha accedido ha sido fragmentada o desvinculada de los demás derechos a garantizar en el marco de los procesos de retornos y reubicaciones, sin que sea ostensible un nivel de planeación respecto de la gradualidad y progresividad con que se van a garantizar los derechos; la oferta se ha reducido al Programa FEST⁴⁷ y, en muchos de los casos, aún se depende de la ayuda humanitaria para proveer a la población retornada y reubicada de mínimos de subsistencia. Una descripción de estas fallas y de la falta de garantía del principio de dignidad en estos departamentos y regiones se puede encontrar en el *Anexo I* de este pronunciamiento.

De tal forma que la Defensoría del Pueblo considera respecto de la actual política que: *“Los procesos de retornos y las reubicaciones son el espacio donde se hace visible la diversidad de tensiones y limitaciones que atraviesan la respuesta institucional. Las acciones reportadas por el Gobierno Nacional no permiten vislumbrar el avance hacia nuevos esquemas, que superen la tradicional fragmentación entre entidades y el énfasis en lo operativo y no en lo estratégico...”*⁴⁸.

Aunado a lo anterior, tanto la Defensoría del Pueblo como el Gobierno Nacional han establecido que, en el marco de la actual política de retornos y

⁴⁶ Los Organismos de Control llegan a esta conclusión a través de una muestra representativa de regiones y departamentos: Antioquia, Nariño, Caldas, Oriente Antioqueño, Bajo Atrato, Magdalena, Cesar, Montes de María (Bolívar y Sucre) y Guaviare. Procuraduría General de la Nación. *Observaciones a documento: Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004*. Respuesta al Auto de 11 de Marzo de 2014. Bogotá, D.C., Mayo de 2014. Pág. 38-40. // Por su parte, la Defensoría del Pueblo compartió esta información en el marco de la reunión realizada con los funcionarios de la Sala Especial de Seguimiento el día 7 de mayo de 2015 en la ciudad de Bogotá. Posteriormente, la Defensoría allegó en físico y digital los informes de soporte de la información compartida en la mencionada reunión.

⁴⁷ No obstante, como el Gobierno Nacional bien lo indica, el Programa FEST, si bien puede constituirse en un esquema especial de acompañamiento en el marco del art. 77 del Decreto 4800 de 2011, no está *“llamado a solventar totalmente las necesidades de la población retornada o reubicada, pues sus acciones son complementarias para contribuir a este propósito”*. Ver al respecto: UARIV. Informe del Gobierno Nacional al Auto 201 de 2015. Julio 2015. Pág. 27.

⁴⁸ 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. 55.

reubicaciones, de los 14 derechos a garantizar en esta clase de procesos, sin lugar a dudas, *los derechos a la vivienda, la generación de ingresos y el acceso a tierras* son los que tienen mayores barreras o dificultades sectoriales para ser garantizados, aun cuando, paradójicamente, son los que adquieren mayor relevancia para la estabilización socio-económica y, en ese orden de ideas, para la satisfacción del principio de dignidad de los retornos y reubicaciones. De conformidad con las cifras presentadas por la misma UARIV, tan sólo el 17.6% de la población retornada y reubicada cuenta con condiciones que satisfacen el principio de dignidad⁴⁹ y, específicamente, en materia de vivienda, sólo el 20% de la población retornada y reubicada cuenta con el indicador de seguridad jurídica sobre la misma satisfecho⁵⁰.

Así las cosas, la Defensoría del Pueblo concluye en su informe de mayo de 2015 que la falta de estabilización socio-económica en el marco de los procesos de retornos y reubicaciones sigue siendo una constante imputable a fallas en las políticas sectoriales en los componentes de generación de ingresos, acceso a tierras, educación, salud y vivienda, tanto en el nivel nacional como territorial⁵¹. Lo que necesariamente demanda de la UARIV importantes esfuerzos en términos de coordinación nación-nación y nación-territorio⁵², en aras de adoptar los correspondientes correctivos dentro de estas políticas a fin de que se hagan patentes en el Goce Efectivo e Integral de los Derechos en el marco de procesos de retornos y reubicaciones: *“una política de retorno, debe ir más allá de la sumatoria aleatoria de los diversos esfuerzos que cada entidad realiza y debería responder a hojas de ruta –diferentes según el lugar de retorno- que mediante fases –un proceso-, programe intervenciones escalonadas y simultáneas de corto, mediano y largo plazo de las entidades del SNARIV –no sólo el DPS, la UARIV y los gobiernos territoriales-, para materializar todos los derechos reconocidos a la población desplazada, pero que también beneficien a las comunidades de las zonas receptoras y de las de retorno que no se desplazaron”*⁵³.

En este orden de ideas, la sociedad civil considera que el rol de la coordinación de la UARIV en el marco de la garantía de los principios de dignidad y

⁴⁹ UARIV. Informe del Gobierno Nacional sobre la Medición de la Encuesta de Goce Efectivo de Derechos de la Población Desplazada: Respuesta a los Autos del 11 de Marzo, 256 y 362 de 2014. Bogotá D.C., Diciembre. 2014. Pág. 278.

⁵⁰ UARIV. Informe del Gobierno Nacional sobre la Medición de la Encuesta de Goce Efectivo de Derechos de la Población Desplazada: Respuesta a los Autos del 11 de Marzo, 256 y 362 de 2014. Bogotá D.C., Diciembre. 2014. Pág. 279.

⁵¹ Sobre el nivel territorial, se destaca la incapacidad de las ET para asumir las obligaciones propias de los procesos de retornos y reubicaciones. Aun en casos en los que las ET registran importantes niveles de voluntad política para la atención de esta clase de procesos, como en el caso de varios de los municipios de la región del Oriente Antioqueño, estos se han visto obligados a declarar la “emergencia por retornos” ante su incapacidad presupuestal y financiera para atenderlos. Ver también: Reporte Interno Sala Especial de Seguimiento. *Contexto de los Retornos y Reubicaciones en el Oriente Antioqueño*: Visita realizada entre el 21-28 de Junio de 2015. Julio de 2015. Pág. 8, 60 y 68.

⁵² “En efecto, pese al modelo gubernamental, que establece la existencia de un sistema de atención, en la práctica, la gestión es desarticulada, cada entidad responsable del restablecimiento de alguno de los derechos tutelados ejecuta sus proyectos en el territorio sin estar inmerso en un plan de restablecimiento u hoja de ruta construida con las autoridades territoriales –acá se incluye a las autoridades étnicas no sólo alcaldes y gobernadores- y las comunidades y organizaciones de población desplazada.” Defensoría del Pueblo. Op.cit. Marzo de 2015. Pág. 97.

⁵³ Defensoría del Pueblo. Op.cit. Marzo de 2015. Pág.98.

sostenibilidad de los procesos de retornos y reubicaciones, no puede limitarse al mero direccionamiento a la oferta institucional existente o a la gestión de cupos dentro de la oferta social del Estado, habida cuenta de las fallas que atraviesan algunas de las políticas sectoriales y que impiden que los retornos se materialicen en términos de dignidad⁵⁴; para los actores de la sociedad civil, la UARIV, por el contrario, debe involucrarse como garante de los derechos de la población retornada y reubicada de una manera activa en la solución efectiva y permanente de los problemas estructurales que afrontan las políticas sectoriales. Buscando con ello que la oferta sectorial existente se articule y adecúe a las demandas de los procesos de retornos y reubicaciones, de un lado, y, de otro, que las herramientas como el Protocolo y los Planes de Retornos y Reubicaciones permitan emprender acciones eficaces frente a las barreras de acceso que se registran respecto de cada uno de los derechos a garantizar en el marco de esta clase de procesos.

Por tanto, resulta pertinente preguntar a los *Subcomités de Atención y Asistencia, de Restitución y de Reparación del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV)*, así como la *Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV)*:

- (i) Más allá de lo estipulado en el Protocolo y los Planes de Retornos y Reubicaciones, ¿cómo se fortalecerá el rol de coordinación y articulación de la UARIV con las diferentes entidades del SNARIV competentes para garantizar los diferentes componentes de la estabilización socio-económica en el marco de los procesos de retornos y reubicaciones? ¿No considera la UARIV que se debe superar el modelo de remisión a ofertas sectoriales limitadas y que se deben promover y procurar correctivos en estas ofertas y políticas sectoriales, a fin de que estos ajustes se reflejen en el Goce Efectivo de Derechos de la población retornada y reubicadas, tal como ya había resaltado esta Corporación en el 2009⁵⁵?
- (ii) ¿Qué estrategias específicas de coordinación y articulación se asumirán a nivel intersectorial, en el sentido anteriormente descrito, respecto de los derechos y las políticas de vivienda, generación de ingreso y acceso a tierras,

⁵⁴ La CCJ a través de un derecho de petición solicitó a la UARIV que describiera su modelo de acompañamiento y atención a los procesos de retornos y reubicaciones y, al respecto, la UARIV respondió que este consistía en que la persona desplazada fuera consciente de que “*el Estado lo acompañará en la decisión de retornar o reubicarse por una sola vez*” y que en “*el lugar en que retorne o se reubique recibirá la oferta estatal*”. En concepto de la CCJ, este modelo “implica que los derechos de las víctimas están sujetos a la oferta estatal que pueda garantizarse, esto es, el acceso a programas sociales regulares, deficientes en materia de cobertura y calidad, que fueron creados para la población en condiciones de pobreza y no tienen en cuenta la especial protección constitucional que ostentan las personas en situación de desplazamiento forzado.” Ver al respecto: CCJ. Intervención de la CCJ referente al auto 202 del 26 de mayo de 2015 en materia de retornos y reubicaciones. Bogotá D.C., 26 de Julio de 2015. Pág. 2-3.

⁵⁵ Desde 2009, una de las preguntas formuladas por la Corte Constitucional a en ese entonces Acción Social, hoy UARIV, giraba en torno a la articulación entre las políticas de retornos y reubicaciones y de estabilización socio-económica en los siguientes términos: “*La Corte Constitucional considera que respecto de la política relativa a retornos y reubicación, Acción Social en coordinación con el CNAIPD, no ha respondido respecto de las siguientes preguntas: ... b. En tanto coordinador principal, ¿cómo Acción Social va a garantizar la articulación entre los programas de retorno y los de estabilización socioeconómica...? c. ¿Cómo los ajustes diseñados para la política pública de retornos y reubicaciones garantizan la coordinación interinstitucional y multinivel, la sostenibilidad de la política, y los criterios mínimos de racionalidad necesarios para garantizar el goce efectivo de derechos y avanzar en la superación de un estado de cosas inconstitucional?*” Consideración 6. del auto 266 de 2009.

- teniendo en cuenta que estos resultan de especial relevancia para la estabilización socio-económica en el marco de los procesos de retornos y reubicaciones?
- (iii) ¿Qué planes o estrategias se han asumido para adecuar la oferta institucional desplegada para la atención de los procesos de retornos y reubicaciones en las regiones de Montes de María y Oriente Antioqueño, a las demandas y necesidades de las comunidades allí asentadas, en aras de garantizar los principios de dignidad y sostenibilidad a sus procesos? Tomando en cuenta que en estas dos regiones (i) se concentran un significativo número de los procesos de retornos y reubicaciones registrados en el país⁵⁶; (ii) que estas regiones han sido intervenidas tanto por la política anterior (Estrategia Retornar es Vivir) como por la actual de retornos y reubicaciones; y (iii) que representan una importante oportunidad para fortalecer los diferentes programas gubernamentales destinados a la superación del desplazamiento forzado, en tanto en estas regiones, aun cuando se ha desplegado una importante oferta institucional para la atención de los procesos de retornos y reubicaciones, esta no ha sido suficiente en términos cuantitativos y cualitativos, especialmente, en los componentes de generación de ingresos y vivienda rural⁵⁷.
- (iv) Finalmente, ¿cuántas de las familias retornadas y reubicadas e indemnizadas por vía administrativa han alcanzado de manera previa a la indemnización condiciones de estabilización socio-económica⁵⁸? De tal manera que la indemnización no se desnaturalice y sea destinada a satisfacer necesidades básicas insatisfechas.

15. El panorama anteriormente expuesto no significa que la UARIV no haya emprendido *importantes esfuerzos* para el alcance de la estabilización socio-económica en el marco de los procesos de retornos y reubicaciones, pues según se expone en los diferentes informes allegados a la Sala por parte del Gobierno, la UARIV ha diseñado e implementado los *Esquemas Especiales de Acompañamiento (EEA o esquemas)*, de conformidad con los art. 66 de la Ley 1448 de 2011 y 77 del Decreto 4800 de 2011.

⁵⁶ De acuerdo con la información aportada por la UARIV, en el reciente informe de respuesta al auto 202 de 2015, dos de los departamentos que concentran el mayor número de procesos de retornos y reubicaciones en el país son: Antioquia y Bolívar; siendo de estos departamentos los municipios que más concentran esta clase de procesos los de: San Luis, Cocorná, San Carlos, San Rafael y Granada (Antioquia), y Carmen de Bolívar (Bolívar). Ver al respecto: UARIV. Informe del Gobierno Nacional al Auto 202 de 2015. Julio de 2015. Pág. 39.

⁵⁷ 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. // Reporte Interno Sala Especial de Seguimiento. *Contexto de los Retornos y Reubicaciones en el Oriente Antioqueño*: Visita realizada entre el 21-28 de Junio de 2015. Julio de 2015.

⁵⁸ Si bien en los informes del Gobierno Nacional se ha establecido que se ha priorizado el pago de la indemnización a 4.310 familias retornas y reubicadas y beneficiarias del Programa FEST, en el marco de la Resolución 1006 de 2013 (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. 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. 284.); a juicio de la Sala, ser beneficiario del programa FEST de manera previa a la indemnización, no es equivalente a la efectiva estabilización socio-económica.

Estos EEA, de acuerdo con su definición legal, su desarrollo en el Protocolo de Retornos y Reubicaciones (Resolución 329 de 2014) y las aclaraciones establecidas en la respuesta al auto 201 de 2015, si bien no sustituyen las obligaciones de las diferentes entidades del orden nacional y territorial en materia de estabilización socio-económica, contribuyen a este propósito mediante la flexibilización, armonización y priorización de oferta institucional destinada a satisfacer los componentes de vivienda, seguridad alimentaria, generación de ingresos y trabajo⁵⁹. Los EEA son implementados por la UARIV, las diferentes entidades del SNARIV del nivel nacional, particularmente por el DPS a través del Programa FEST⁶⁰, y las Entidades Territoriales (ET) bajo el principio de complementariedad. Lo que quiere decir que en el marco de los EEA, de un lado, las Entidades Territoriales participan mediante la formulación o elaboración de proyectos y la adquisición de compromisos para su implementación y, de otro, la UARIV y las demás entidades del SNARIV del nivel nacional participan a través de la asistencia técnica, la cofinanciación y el seguimiento a la gestión de las Entidades Territoriales⁶¹.

De acuerdo con la UARIV, existen dos modalidades para la implementación de los EEA. La primera, destinada a retornos y reubicaciones individuales o familiares, donde estos EEA adquieren la nominación de Esquemas Especiales de Acompañamiento Individuales (*EEA-I*) y se enfocan en los componentes de *reducción de carencias habitacionales y fortalecimiento a la generación de ingresos*⁶². Y, la segunda, destinada a procesos de reparación colectiva y de retornos y reubicaciones de carácter masivo, donde estos esquemas adquieren la nominación de *Proyectos Dinamizadores*⁶³.

En el informe del Gobierno Nacional de agosto de 2013, se estableció que los esquemas, haciendo referencia a los *EEA-I*, serían implementados por el Grupo de Retornos y Reubicaciones de la UARIV, por intermedio de un operador, a un grupo de población retornada y reubicada de manera individual o familiar de aproximadamente 2004 familias, sobre un total de 5841 preseleccionadas como posibles beneficiarias de estos esquemas⁶⁴. En el informe del Gobierno Nacional en respuesta al auto 201 de 2015, se establece que los *EEA-I* fueron aplicados en 2014 a un total de 582 familias, donde, en efecto, el componente en el que más se hizo énfasis fue en el de generación de ingresos⁶⁵. Para 2015, por su

⁵⁹ UARIV. Informe del Gobierno Nacional al Auto 201 de 2015. Julio 2015. Pág. 30, 31, 39 y 40.

⁶⁰ El Programa FEST ya ha sido objeto de un análisis preliminar por medio del auto 201 de 2015, cuya respuesta fue allegada a la Sala el 2 de julio de 2015.

⁶¹ Al respecto, también se menciona que la UARIV en 2014 formalizó los recursos a destinar a los EEA a través del Banco Nacional de Proyectos y Programas de Inversión (BPIN), cuya financiación a su vez proviene del Presupuesto General de la Nación. El objetivo de la UARIV con esta asignación es promover EEA, diferentes al Programa FEST, que puedan ser aplicables, especialmente, a contextos de retornos y reubicaciones urbanas. Ver: UARIV. Informe del Gobierno Nacional al Auto 201 de 2015. Julio 2015. Pág. 31, 33 y 34.

⁶² UARIV. Informe del Gobierno Nacional al Auto 201 de 2015. Julio 2015. Pág. 37-38.

⁶³ UARIV. Informe del Gobierno Nacional al Auto 201 de 2015. Julio 2015. Pág. 33.

⁶⁴ Gobierno de Colombia: Prosperidad para Todos. Informe del gobierno Nacional para las Comisiones Primeras del Senado y Cámara. Agosto 2013. Pág. 188-189.

⁶⁵ “En el año 2014 bajo este esquema se acompañaron a través de financiación directa 582 hogares en 34 municipios, cada una con intervención aproximada de hasta 12 SMMLV, correspondiendo el 91.58% de las intervenciones al componente de generación de ingresos y el 8.42% al componente de reducción de carencias habitacionales. Entre las intervenciones con alta participación en el componente de generación de ingresos se destacan las actividades de comercio (40.34%), ganadería (28.52%), avicultura (11.26%) y agricultura

parte, según se establece, serán beneficiarias 633 familias, de nuevo haciéndose énfasis en la generación de ingresos⁶⁶.

Respecto de los *Proyectos Dinamizadores*, en 2014 el Gobierno Nacional estableció que entre 2012 y 2013 se habrían financiado 43 proyectos, 7 en 2012 y 36 en 2013⁶⁷. En 2015, en respuesta al auto 201, el Gobierno Nacional nuevamente estableció el alcance de estos proyectos en los siguientes términos: “*En los últimos tres años, se han recibido desde las alcaldías o las comunidades 315 proyectos dinamizadores, equivalentes a un valor total de \$ 42.439.163.636 millones de pesos. De estos proyectos se han viabilizado 178, por valor de 11.882.175.451 millones de pesos, de los cuales a la fecha se han entregado 134, por un con un aporte de la Unidad para las Víctimas \$9.223.184.980. Los 132 proyectos restantes, en su mayoría se encuentran en fase de ajuste por parte de las alcaldías para su viabilización, 22 fueron desistidos o descartados por no cumplir con los objetivos de este esquema de acompañamiento comunitario y para final de este año se tiene proyectado entregar 20 más.*”⁶⁸

No obstante, para esta Sala no son claros los impactos de estas acciones en el Goce Efectivo de Derechos de la población retornada y reubicada, menos aun cuando no se dispone de información por parte de la UARIV en este sentido⁶⁹. Por tanto, la Sala considera pertinente que la *Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV)* responda las siguientes preguntas:

- (i) ¿Cuáles fueron los criterios de preselección y selección de las familias retornadas y reubicadas de manera individual o familiar beneficiarias de los EEA-I entre 2013 y 2015?
- (ii) ¿Cómo se han subsanado los problemas relacionados con la selección de los beneficiarios de los EEA-I, en casos en los que ya se ha generado una expectativa legítima de recibir los beneficios de los esquemas e, incluso, las

(10.69%). El 9.19% restante se concentra en actividades como acuicultura, porcicultura y textiles.” Ver al respecto: UARIV. Informe del Gobierno Nacional al Auto 201 de 2015. Julio 2015. Pág. 38.

⁶⁶ UARIV. Informe del Gobierno Nacional al Auto 201 de 2015. Julio 2015. Pág. 39.

⁶⁷ Los proyectos se han realizado en los departamentos de: Antioquia, Bolívar, Atlántico, Chocó, Magdalena, Nariño, Norte de Santander, Risaralda y Santander. Cf. 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. 54. 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. 286-287.

⁶⁸ Así las cosas, se establece que los 134 proyectos ejecutados, lo han sido en los departamentos de: Antioquia, Bolívar, Caldas, Caquetá, Chocó, Cundinamarca, La Guajira, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander, Risaralda, Sucre, Tolima y Valle del Cauca; dando énfasis a los siguientes aspectos: zonas comunales, educación, producción agropecuaria, puentes, vías y embarcaderos, y parques y lúdicos UARIV. Informe del Gobierno Nacional al Auto 201 de 2015. Julio 2015. Pág. 35.

⁶⁹ Si bien en el marco de la Red Nacional de Información (RNI) y a través de la aplicación de los Planes de Atención, Asistencia y Reparación Integral (PAARI), la UARIV cuenta con información que permite conocer de manera aproximada el número de personas que han accedido a los diversos programas u ofertas destinadas a la estabilización socio-económica en el marco de procesos de retornos y reubicaciones; esta información no es equiparable, equivalente o totalmente funcional para determinar el Goce Efectivo de los Derechos. De hecho, es de recordar que desde el auto 219 de 2011 se está solicitando a la en ese entonces Acción Social, hoy UARIV, información que dé cuenta de este aspecto en el marco de procesos de retornos y reubicaciones acompañados, y que, recientemente, a través del auto 202 de 2015 se propuso un ejercicio semejante de medición y evaluación del GED en procesos de retornos y reubicaciones, respecto del cual se solicitó su prorrogación a través de la respuesta al mencionado auto el 17 de Julio de 2015. Ver al respecto: UARIV. Informe del Gobierno Nacional al Auto 202 de 2015. Julio 2015. Pág. 144-145.

- Entidades Territoriales han realizado diagnósticos de mercado y planes de negocio⁷⁰?
- (iii) Teniendo en cuenta que para el desarrollo de proyectos dinamizadores en el marco de procesos de retornos y reubicaciones de carácter masivo o colectivo, debe mediar la formulación de los proyectos por parte de las alcaldías o las comunidades, ¿Cómo se garantizará que las alcaldías y comunidades con menores capacidades técnicas, financieras y organizativas, pero que en todo caso tienen demandas apremiantes en materia de estabilización socio-económica, cuenten con igualdad de oportunidades u opciones para ser seleccionadas como beneficiarias de estos proyectos respecto de las alcaldías y comunidades con mayores capacidades y niveles organizativos, respectivamente? ¿Cómo ha dado la UARIV aplicación a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en estos casos?
 - (iv) ¿Cómo se corregirán requisitos y prácticas de formulación e implementación de los proyectos que afectan su adecuación e impiden que obtengan los resultados esperados en términos de ser un apoyo para la estabilización socio-económica⁷¹?
 - (v) ¿Cuántos proyectos dinamizadores se tienen previstos o proyectados para su cofinanciación durante la vigencia de la Política de Atención y Reparación Integral a Víctimas?
 - (vi) Más allá de lo estipulado en los planes de retornos y reubicaciones, ¿Cómo se articulan los EEA (EEA-I y Proyectos Dinamizadores) con la oferta institucional llamada a garantizar de manera definitiva los componentes de vivienda, seguridad alimentaria, generación de ingresos y trabajo, en el marco de los procesos de retornos y reubicaciones?

Acceso a tierras:

- 16.** Por su parte, en materia de acceso a tierras para la población desplazada, con independencia de los procesos de restitución, existen tres vías o programas para tal propósito, agenciados por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER). El primero, relativo a la adjudicación de baldíos⁷²; el segundo,

⁷⁰ Al respecto, en el municipio de Granada, Antioquia se detectó el caso de 96 personas que fueron seleccionadas como beneficiarias de estos EEA-I, sin embargo, fueron excluidas de manera arbitraria de los mismos, aduciendo que no era posible beneficiarse de estos esquemas cuando ya se había sido beneficiario del Programa FEST. No obstante, 5 de 20 personas que finalmente sí fueron seleccionadas como beneficiarias de los EEA-I, también lo fueron del Programa FEST. Por tanto, no se entiende cuáles son los criterios de selección y exclusión de los EEA-I, sobre todo cuando ya se ha generado una expectativa legítima de recibir sus beneficios. Ver al respecto: Reporte Interno Sala Especial de Seguimiento. *Contexto de los Retornos y Reubicaciones en el Oriente Antioqueño*: Visita realizada entre el 21-28 de Junio de 2015. Julio de 2015. Pág. 57.

⁷¹ Por ejemplo, en Granada, Antioquia se encontró que se exigía para cofinanciar los proyectos productivos paneleros (trapiches) figuras de asociatividad de mínimo 20 familias campesinas, así como sofisticadas infraestructuras productivas, sin verificar previamente que se contara con materia prima (caña), lo que obligó a las familias retornadas a endeudarse, de un lado, y, de otro, llevó al fracaso del proyecto, toda vez que no se reportaron utilidades. Ver al respecto: Reporte Interno Sala Especial de Seguimiento. *Contexto de los Retornos y Reubicaciones en el Oriente Antioqueño*: Visita realizada entre el 21-28 de Junio de 2015. Julio de 2015. Pág. 57.

⁷² El programa de *adjudicación de baldíos* tiene su fuente normativa en los art. 65 a 78 de la Ley 160 de 1994. Entre 2011 y 2014, de conformidad con el INCODER, ha beneficiado a 7.786 familias víctimas del conflicto con 144.707 hectáreas de tierra, sin que sea posible discriminar dentro de esta cifra, específicamente, cuántas familias beneficiarias de adjudicación de baldíos eran víctimas de desplazamiento forzado.

relacionado con la adjudicación de Subsidios Integrales de Tierras (SIT)⁷³; y el tercero, relativo a la adjudicación de Subsidios Integrales Directos de Reforma Agraria (SIDRA), el cual ha sido reglamentado en los *Acuerdos 310 y 324 de 2013 y 355 de 2015* del Consejo Directivo del INCODER⁷⁴.

No obstante, es de notar que pese a los resultados reportados por el INCODER para cada uno de los programas de adjudicación de tierras a víctimas y población desplazada, ninguno se expresa en términos de reubicaciones rurales originadas en esta clase de procesos, de conformidad con lo expuesto en el auto 202 de 2015⁷⁵. La sumatoria de las cifras aportadas por el INCODER arrojaría un total aproximado de 11.453 familias beneficiarias de procesos de reubicación rural entre 2011 y 2014⁷⁶. Sin embargo, el INCODER no aportó cifras globales al respecto ni en la respuesta al auto 094 ni en la respuesta al 202 de 2015. Por el contrario, el INCODER manifestó en la respuesta al auto 202 un marco normativo y conceptual taxativo o restringido de lo que considera por reubicación rural en el marco de sus competencias⁷⁷.

INCODER. Informe de Gestión y Seguimiento de Atención a Víctimas en Respuesta a los Autos 026 de 2013 y 094 de 2015 de referencia a la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional: Período Enero de 2011 a Diciembre de 2014. Bogotá.D.C., Abril de 2015. Pág. 18.

⁷³ El programa de *adjudicación de SIT*, por su parte, se fundamenta en el art. 64 de la Constitución Política, así como en la Ley 160 de 1994 (art.20-26) y el Decreto 2000 de 2009; cubre la adquisición de tierras en Unidades Agrícolas Familiares (UAF), la financiación de un proyecto productivo y el pago de gastos de escrituración y registro por familia; y se ha implementado a través de convocatorias públicas anuales abiertas en las vigencias de 2008 a 2011. De acuerdo con el INCODER, este programa ha adjudicado, entre 2011 y 2014, 17.780 hectáreas a 2.914 familias víctimas de desplazamiento forzado. INCODER. Op.cit. Pág. 20-21.

⁷⁴ El primer acuerdo (310 de 2013) fue suscrito con el objetivo de asignar el SIDRA a adjudicaciones de tierras fallidas o que no hayan prosperado por razones sobrevinientes a los beneficiarios. Según se reporta por parte del INCODER, en el marco de este acuerdo, 753 familias campesinas víctimas de desplazamiento forzado habrían recibido esta clase de subsidios por un valor aproximado de 20.555,92 millones de pesos con corte a 2014. El segundo acuerdo (324 de 2013) fue adoptado con la finalidad de adjudicar SIDRA a campesinos sin tierra que hacen presencia en zonas micro-focalizadas sobre las cuales se han comenzado a proferir sentencias de restitución, y que en el marco de los procesos de restitución no fueron considerados como sujetos de compensación o como poseedores de buena fe exenta de culpa, pero, así mismo, ni han sido partícipes de la cadena de despojo ni son considerados víctimas sujetas de restitución. Según se reporta, con corte a 2014, se habrían realizado caracterizaciones a 8 familias consideradas como segundas ocupantes por parte de la URT en el departamento de Sucre. Sin embargo, según se señala, ninguna de estas familias habría reunido los requisitos para ser beneficiaria de los SIDRA. El tercer acuerdo (355 de 2015) fue adoptado por el INCODER con el objetivo de articularse con la UARIV en el marco de la Política Pública de Atención y Reparación Integral a Víctimas y el Convenio Interadministrativo 1339 de 2014. De tal manera que se establece que también serán beneficiarias de SIDRA aquellas víctimas focalizadas y priorizadas por la UARIV para el acceso a tierras y proyectos productivos en el marco de la ruta de reparación integral, siempre y cuando, estas no se encuentren ubicadas en zonas micro-focalizadas y no hayan sido beneficiarias de adjudicaciones de tierras y proyectos productivos por vía de órdenes judiciales, toda vez que en estas hipótesis aplican los acuerdos anteriormente descritos (art. 3 Acuerdo 355 de 2015). Como resultados puntuales de esta articulación interinstitucional entre el INCODER y la UARIV se reportan: (i) la adjudicación de SIDRA a 52 familias víctimas de desplazamiento forzado en el municipio de Ábrego y a 107 en el municipio de Ocaña (Norte de Santander); (ii) la proyección para 2015 de adjudicación de SIDRA a familias víctimas de desplazamiento forzado en los departamentos de Bolívar, Cesar, Norte de Santander y Cauca (municipio de Caloto) y; (iii) el adelanto de gestiones, mediante la adjudicación de SIDRA, para la reubicación de 32 familias que hacen parte del proceso de reparación colectiva del municipio de Simacota (Santander) INCODER. Op.cit. Pág. 32-33. UARIV. Informe del Gobierno Nacional al Auto 202 de 2015. Julio 2015. Pág. 116-118.

⁷⁵ Consideración 25 del auto 202 de 2015.

⁷⁶ Esta cifra se extrae de la sumatoria de las familias víctimas y desplazadas beneficiarias entre 2011 y 2014 de la adjudicación de baldíos (7786), de SIT (2914) y de SIDRA en el marco del acuerdo 310 de 2013 (753).

⁷⁷ Cuando se pregunta al INCODER mediante el auto 202 de 2015: “¿Cuáles son los criterios que tiene para considerar que un caso de adjudicación o formalización de tierras a la población desplazada, por cualquiera de las vías o programas previstos a tales efectos, es o no en la materialidad una reubicación?”, el INCODER responde: “Para el INCODER, el tema de las reubicaciones rurales en el contexto de sus competencias es una situación excepcional, pues la Ley 160 de 1994 y los Decretos Reglamentarios no establecen alguna referencia sobre acciones en torno a reubicaciones de campesinos, pese a que el Instituto comprende que los campesinos colombianos son quienes han tenido que dejar abandonados sus bienes rurales, ya sea por el hecho del

En este orden de ideas, los únicos datos con los que se cuenta en la materia son los establecidos por la UARIV a través del cruce de las bases de datos del INCODER que reposan en la Red Nacional de Información (RNI) con el Registro Único de Víctimas (RUV)⁷⁸. De acuerdo con estos datos, entre 9.344 personas beneficiarias de los SIT y los SIDRA adjudicados, 5677 personas se encontrarían también incluidas en el RUV como víctimas de desplazamiento forzado y, en ese sentido, estas personas, no sólo serían beneficiarias del acceso a tierras, sino que también se encontrarían incursas en procesos de reubicación rural. Sin embargo, según afirma la UARIV, hasta el momento no ha sido posible obtener datos georreferenciados, es decir, no ha sido posible dar con información que indique en qué predios, municipios y departamentos se encuentran ubicadas estas personas y familias, con miras a su atención y reparación integral⁷⁹.

Si bien los Acuerdos que fundamentan los SIDRA permitirían llevar un recuento de los procesos de adjudicación de tierras que deriven en procesos de reubicaciones rurales a partir del año 2013, y establecer acciones de coordinación para su adecuada atención; estos acuerdos no permitirían llevar este conteo para adjudicaciones y reubicaciones de años anteriores, así como tampoco permitirían solventar la totalidad de los problemas que fueron señalados en torno a esta clase de procesos en el auto 202 de 2015⁸⁰, a saber: falta de adecuación productiva de los suelos de los predios adjudicados⁸¹; adjudicación de predios en zonas de riesgo, especialmente, de deslizamiento⁸²; afectación de los predios adjudicados por protecciones ambientales, tales como la Ley 2 de 1959⁸³; adjudicación del predio bajo esquemas común y

desplazamiento forzado o por despojo. Sin embargo, gracias a la articulación con la Unidad para las Víctimas, el Instituto viene trabajando de la mano en los casos donde la entrega de tierra se da a una víctima de desplazamiento forzado, pues esto implica una reubicación o un retorno, sin que ello se considere tener una oferta establecida para las reubicaciones de población víctima de desplazamiento.” De tal manera, que sólo son reubicaciones en sentido estricto para el INCODER: las que se originan en los supuestos de hecho enunciados en los art. 12, 13 y 16 del Acuerdo 310 de 2013, relativo al SIDRA (Ver nota al pie 110), sin que las adjudicaciones hechas en el marco del programa de titulación de baldíos y del SIT lo sean. Ver al respecto: UARIV. Informe del Gobierno Nacional al Auto 202 de 2015. Julio 2015. Pág. 115-116.

⁷⁸ UARIV. Op.cit. 111.

⁷⁹ UARIV. Op.cit.

⁸⁰ La mayoría de estos problemas en los procesos de adjudicación de tierras y procesos de reubicación, se han registrado en las adjudicaciones hechas por el INCODER entre el año 2006 y 2008, incluso, en adjudicaciones hechas por el en ese entonces INCORA a finales de la década de los 90 (ver casos citados infra.).

⁸¹ Defensoría del Pueblo. Atención al Desplazamiento a 3 Años de Implementación de la Ley 1448 de 2011. Bogotá, Marzo 2015. Pág. 98. // Al respecto, resultan bastante ilustrativos los casos de los predios de San Mateo (Anserma, Caldas) y Santa Helena (Viterbo, Caldas). 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. 64 y 72.

⁸² i.e. La Argentina (Nariño, Antioquia) y El Diamante (Pijao, Quindío). Ver al respecto: Reporte Interno Sala Especial de Seguimiento. *Contexto de los Retornos y Reubicaciones en el Oriente Antioqueño*: Visita realizada entre el 21-28 de Junio de 2015. Julio de 2015. Pág. 18// 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. 78.

⁸³ i.e. predios Maracaibo (Buenavista, Quindío), El Arrayán y La Argentina (Nariño, Antioquia). 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. 76 // Reporte Interno Sala Especial de Seguimiento. *Contexto de los Retornos y Reubicaciones en el Oriente Antioqueño*: Visita realizada entre el 21-28 de Junio de 2015. Julio de 2015. Pág. 14, 15, 17 y 19.

proindiviso⁸⁴; barreras de acceso a DESC en estos predios⁸⁵ y no garantía de condiciones mínimas de seguridad a la población que se reubica⁸⁶.

De la misma manera, no se tiene claridad cómo estos acuerdos resolverán problemas relacionados con el desarrollo de cobros jurídicos o procesos ejecutivos contra la población campesina adjudicataria de tierras o reubicada, por el no pago del 30% del valor del predio adjudicado no cubierto por el Subsidio de Tierras, en contextos en los que exigir este pago resulta desproporcionado, pues los proyectos productivos implementados por el INCODER llamados a solventar la deuda, han sido, en su mayoría, fallidos, y la población reubicada depende, en buena parte, de programas de superación de la pobreza (i.e. Familias en Acción) y de Ayudas Humanitarias⁸⁷. Esto, sin contar, primero, que las deudas han sido cedidas por el Banco Agrario en muchas oportunidades a terceros (i.e. la Central de Inversiones S.A. (CISA)), que han emprendido cobros coactivos; segundo, que la figura común y pro-indiviso dificulta el pago de las deudas, toda vez que se requiere de la concurrencia de todos los titulares de la adjudicación para poder hacer efectivo el pago, a pesar de que no en todos los casos los titulares de la adjudicación habitan el predio

⁸⁴ Defensoría del Pueblo. Atención al Desplazamiento a 3 Años de Implementación de la Ley 1448 de 2011. Bogotá, Marzo 2015. Pág. 99.// Esta situación es una constante en los diferentes predios adjudicados por el INCODER (i.e. San Mateo, La Islandia, Santa Helena, Carros y Vegas (Caldas), Maracaibo, El Diamante (Quindío), Nuevo Horizonte, Valle Encantado (Córdoba), El Arrayán y La Argentina (Antioquia)). Sólo gracias a las gestiones de organizaciones acompañantes a los procesos de reubicación, ha sido posible la titulación individual de los predios para casos como los de El Arrayán y La Argentina. Ver al respecto: Reporte Interno Sala Especial de Seguimiento. *Contexto de los Retornos y Reubicaciones en el Oriente Antioqueño*: Visita realizada entre el 21-28 de Junio de 2015. Julio de 2015. Pág. 13 y 18. Por lo demás, el hecho de que los predios sigan siendo común y pro-indiviso genera una gran incertidumbre sobre los derechos y linderos individuales de cada familia sobre el predio, lo que en casos de abandono de algunas familias del predio colectivo y la llegada de nuevas por nuevas adjudicaciones promovidas por el INCODER, genera mayor conflictividad; conflictividad que ha llegado incluso al uso de las amenazas y la violencia, mediada por actores armados, por la distribución y conservación de derechos en torno al predio colectivo. Ver al respecto: Reporte Interno Sala Especial de Seguimiento. *Informe Misión Córdoba*. 6-10 de Julio de 2015. Pág. 14, en relación a los predios de Nuevo Horizonte y Valle Encantado.

⁸⁵ Defensoría del Pueblo. Atención al Desplazamiento a 3 Años de Implementación de la Ley 1448 de 2011. Bogotá, Marzo 2015. Pág. 99-100. // Esta situación es una constante en los diferentes predios adjudicados por el INCODER (i.e. San Mateo, La Islandia, Santa Helena, Carros y Vegas (Caldas), Maracaibo, El Diamante (Quindío), Nuevo Horizonte, Valle Encantado (Córdoba), El Arrayán y La Argentina (Antioquia)). De hecho, para varios de los predios objeto de reforma agraria o de adjudicación por parte del INCODER ubicados en el departamento de Córdoba, la Defensoría del Pueblo establece: “*En este punto también se pusieron de presente las dificultades en el acceso a educación, agua potable, salud y vivienda, lo que ha generado un alto índice de analfabetismo, problemas sanitarios, inseguridad alimentaria, entre otros, que perjudica en gran medida el progreso de las poblaciones y sus habitantes*”. Ver: Defensoría del Pueblo. Visita de Seguimiento Resolución 058 de 2010. Mayo de 2015. Pág. 2.

⁸⁶ 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. Al respecto, son de resaltar los casos de: La Islandia (Villamaría, Caldas), El Quindío (Montería, Córdoba), Usaquén (Montería, Córdoba), Villa Linda (Tierralta, Córdoba) y El Carpintero (Cabuyaro, Meta). Ver: 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. 68// HRW. El Riesgo de Volver a Casa: Violencia y Amenazas contra Desplazados que Reclaman Restitución de sus Tierras en Colombia. Septiembre de 2013// AI. Un Título de Propiedad No Basta: Por Una Restitución Sostenible de Tierras en Colombia. Noviembre de 2014.

⁸⁷ Esta situación se ha registrado en las adjudicaciones de tierras y reubicaciones realizadas en el departamento de Córdoba de los predios de: Buenos Aires (Vereda San Felipe de Cadillo, Tierralta), La Duda los Llantos, La Duda el Tomate, Nuevo Horizonte, Valle Encantado (Las Palomas, Montería), El Quindío (Montería) y Usaquén (Vijagual, Montería). Ver: Defensoría del Pueblo. Resolución Defensorial 058 de 2010: Diagnóstico de la Situación de Acceso y Tenencia de la Tierra en el Departamento de Córdoba. Bogotá D.C. Diciembre 29 de 2010. Pág. 38, 40 y 42. // La Defensoría del Pueblo advirtió la continuidad de esta situación con corte a mayo de 2015. Ver: Defensoría del Pueblo. Visita de Seguimiento Resolución 058 de 2010. Mayo de 2015.

entregado, elevando así significativamente los montos que las personas restantes tienen que cancelar⁸⁸; tercero, que el no pago de las deudas impide que las familias titulares de los predios bajo la modalidad común y pro-indiviso y reubicadas de manera fallida, accedan a otros créditos y convocatorias del INCODER⁸⁹ y; cuarto, que estas deudas o pasivos muchas veces concurren con otros relativos al pago del impuesto predial⁹⁰.

Aunado a lo anterior, se han registrado casos en los que además de emprenderse procesos ejecutivos, como los anteriormente descritos, se aplica la condición resolutoria de permanencia en el predio por mínimo 12 años, en contextos en los que la exigencia de semejantes requisitos resulta desproporcionada, pues la población adjudicataria o reubicada debe enfrentarse a proyectos productivos fallidos y a nuevas situaciones de riesgo o de desplazamiento que, de un lado, no le permiten pagar la deuda correspondiente al 30% del valor del predio y, de otro, permanecer en el mismo⁹¹.

De hecho, se han registrado casos en los que el INCODER, aun sabiendo que se registraron situaciones de desplazamiento de la población campesina reubicada⁹², aplica la condición resolutoria y adjudica los predios a nueva población desplazada, generando con esto graves conflictos comunitarios y jurídicos⁹³.

⁸⁸ En los casos de los predios de Nuevo Horizonte y Valle Encantado (Las Palomas, Montería), las comunidades manifiestan que, pese a reunir el dinero para el pago de la deuda, no han podido hacerlo efectivo, porque no encuentran dónde hacerlo y, cuando van a emprender trámites a tales efectos, se les advierte que su dinero será devuelto. Ver: Reporte Interno Sala Especial de Seguimiento. *Informe Misión Córdoba*. 6-10 de Julio de 2015. Pág. 14.

⁸⁹ La Defensoría del Pueblo señala sobre el particular: “Una vez adelantadas las reuniones señaladas con los representantes de los campesinos, se encontró que actualmente se siguen presentando las mismas problemáticas de la resolución (058 de 2010), lo que preocupa a los habitantes del sector, ya que esto impacta de forma negativa en la región. Estas problemáticas analizadas se pueden dividir en cuatro grandes grupos: problemas de tierras, problemas financieros, problemas ambientales y problemas sociales...Respecto a los problemas financieros, existe gran preocupación por la imposibilidad de acceder a créditos para el desarrollo del campo en razón a que los predios adjudicados en el departamento se entregaron común y pro-indiviso, lo que también les impide acceder a programas de reforma agraria.” Ver: Defensoría del Pueblo. Visita de Seguimiento Resolución 058 de 2010. Mayo de 2015. Pág. 2.

⁹⁰ i.e. Predios Usaqué, Nuevo Horizonte y Valle Encantado (Montería). Ver: Defensoría del Pueblo. Resolución Defensorial 058 de 2010: Diagnóstico de la Situación de Acceso y Tenencia de la Tierra en el Departamento de Córdoba. Bogotá D.C. Diciembre 29 de 2010. Pág. 42. // Reporte Interno Sala Especial de Seguimiento. *Informe Misión Córdoba*. 6-10 de Julio de 2015. Pág. 14.

⁹¹ i.e. Predios El Carpintero (Reubicación) (Cabuyaro, Meta) y Playones de Pivijay (Retorno) (Pivijay, Magdalena), casos documentados por Amnistía Internacional. Ver: AI. Un Título de Propiedad No Basta: Por Una Restitución Sostenible de Tierras en Colombia. Noviembre de 2014. No obstante, en el caso de los Playones de Pivijay, la Corte Constitucional tuteló los derechos fundamentales de las mujeres desplazadas titulares de este predio y ordenó al INCODER inaplicar la condición resolutoria, mediante la sentencia T- 610 de 2011 (M.P. Mauricio González Cuervo).

⁹² i.e. Predio El Carpintero, Cabuyaro, Meta, caso documentado por Amnistía Internacional. Ver: AI. Un Título de Propiedad No Basta: Por Una Restitución Sostenible de Tierras en Colombia. Noviembre de 2014.

⁹³ Al respecto se señala: “En algunos casos, el INCORA/INCODER asignó tierras a familias que posteriormente huyeron a causa del conflicto. El INCORA/INCODER, con frecuencia, se negó a reconocer a estas familias como víctimas de desplazamiento forzado, y alegó en su lugar que habían abandonado voluntariamente sus tierras. Posteriormente, el INCORA/INCODER asignó las tierras abandonadas a nuevas familias, que en muchos casos habían sido víctimas a su vez de desplazamiento forzado desde otras zonas. Estas reclamaciones múltiples de una misma tierra han creado tensiones en las comunidades.” Ver: Amnistía Internacional. Un Título de Propiedad No Basta: Por Una Restitución Sostenible de Tierras en Colombia. Noviembre de 2014. Pág. 42.

Así las cosas, salvo el acuerdo 310 de 2013, relativo a los SIDRA en contextos de adjudicaciones fallidas, los demás acuerdos no parecen dar solución a estos problemas. Incluso, es de notar que el acuerdo 310 de 2013 se restringe a supuestos de hecho que no contemplan en su totalidad las fallas que se presentan en los procesos de adjudicación y reubicación, de tal manera que tampoco resultaría *prima facie* aplicable. Por tanto, la Sala considera pertinente preguntar al INCODER, a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) y a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (URT):

- (i) ¿Qué estrategias o acciones puntuales se han adoptado en el marco del Convenio Interadministrativo 1339 de 2014 para identificar la totalidad de reubicaciones rurales existentes en el país, sobre todo aquellas que, de un lado, anteceden las normas anteriormente descritas y, de otro, adolecen de los problemas anteriormente enunciados?
- (ii) ¿Qué estrategias o acciones puntuales se han planteado para solventar los problemas recién mencionados en las adjudicaciones de tierras, las cuales derivan en procesos de reubicaciones rurales, más allá de lo establecido en el acuerdo 310 de 2013, y teniendo en cuenta supuestos de hecho como el fracaso de los procesos de adjudicación/reubicación por la falta de titulación individual de los predios y la falta de saneamiento de las deudas sobre los mismos?
- (iii) ¿Cuáles han sido los resultados cualitativos de la aplicación del acuerdo 310 de 2013? Establecer: ¿Bajo qué supuestos de hecho se ha aplicado este acuerdo en la mayoría de los casos? y ¿De qué forma se están titulando los predios en estos casos?
- (iv) ¿Cuáles han sido los resultados cuantitativos y cualitativos de la aplicación del acuerdo 324 de 2013? Establecer: ¿Bajo qué supuestos de hecho se ha aplicado este acuerdo en la mayoría de los casos? ¿Cuáles han sido las razones o cuáles han sido los requisitos incumplidos para no adjudicar los subsidios en los casos de segundos ocupantes remitidos por la URT? y ¿de qué forma se están titulando los predios en estos casos?
- (v) ¿Cómo se ha articulado el acuerdo 324 de 2013 con el acuerdo 021 de 2015 de la Unidad de Restitución de Tierras (URT) en materia de segundos ocupantes?

17. Para finalizar este aparte, es preciso mencionar que existen conflictos jurídicos asociados a la tenencia de la tierra en el marco de procesos de retorno, que no necesariamente se encuentran vinculados formalmente a procesos de restitución, sino a procesos de adjudicación de tierras por parte del INCODER⁹⁴. En estos casos, usualmente, estos conflictos jurídicos tienen la capacidad de comprometer o restringir el avance de las diferentes etapas de la ruta de retornos y, en este orden de ideas, la atención integral a las comunidades retornadas, en la medida que se deniega esta atención al retorno hasta tanto el conflicto por la tenencia y titularidad de la tierra no se resuelva de manera favorable para la comunidad retornada. Esta situación, incluso, ha traído consigo la continuidad

⁹⁴ Bien sea en el marco de la adjudicación de baldíos, de predios objeto de extinción de dominio o de subsidios integrales de tierras (SIT), según sea el caso.

de prácticas policivas de desalojo de la población retornada, sin las correspondientes garantías del debido proceso y de una reubicación temporal⁹⁵. En consecuencia, la Sala solicita al *INCODER* y a la *Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV)* que establezcan:

- (i) ¿Cuántos y qué casos a nivel nacional se encuentran en esta situación (establecer nominación del caso, su georreferenciación: vereda, corregimiento, municipio y departamento, y una breve descripción del caso)?
- (ii) ¿Hasta dónde ha llegado la implementación de la ruta de retornos en estos casos?
- (iii) ¿Qué acciones o estrategias se han planteado las instituciones en estos casos para garantizar mínimos de atención a la población retornada entre tanto se resuelve el conflicto jurídico en torno a la tierra?

Retornos y Reparación Colectiva:

18. La Ley 1448 de 2011 consagró la reparación colectiva como una modalidad de reparación destinada a sujetos colectivos de derechos que han sufrido: (i) daños o afectaciones en sus derechos colectivos, (ii) violaciones de derechos individuales contra miembros de sus colectivos o (iii) vulneraciones a derechos individuales con impactos en sus colectivos⁹⁶. El desplazamiento forzado, como una violación compleja a los derechos fundamentales, también ha sido considerado como susceptible de ser reparado de manera colectiva en la medida en que, de un lado, puede afectar a sujetos colectivos de derechos y, de otro, puede enmarcarse en los supuestos de hecho anteriormente descritos.

En estos casos, la política del Gobierno Nacional ha estado orientada a considerar el retorno como una medida de restablecimiento de derechos o de

⁹⁵ Conforme a la Comisión de Seguimiento de los Organismos de Control, se han registrado casos en los que los conflictos jurídicos sobre la tenencia y titularidad de la tierra por vía de procedimientos administrativos de adjudicación o titulación ante el INCODER, pueden limitar o restringir la atención de las comunidades que retornan a dichas tierras o territorios hasta tanto no se resuelva el conflicto jurídico a favor de estas comunidades. Al respecto, se cita el caso de la comunidad retornada al predio Las Pavas, ubicado en los municipios de San Martín de la Loba y el Peñón en el sur del departamento de Bolívar. Según la Comisión, el que estos procedimientos administrativos puedan durar hasta 10 años, esto sin contar las acciones ante el Consejo de Estado, puede generar que los retornos de estas comunidades se queden sin recibir atención alguna de manera indefinida, generando con esto una flagrante situación de desprotección por parte del Estado. 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. 177-178. Ver también: Reporte Interno Sala Especial de Seguimiento. *Contexto en materia de Retornos y Reubicaciones en la Región Montes de María del Departamento de Bolívar*: Valoraciones a partir de la Visita Realizada entre el 24-28 de Noviembre de 2014 a la Región. Noviembre de 2014. Pág. 16-17.

Una situación análoga se presenta en los predios ubicados en la región del Magdalena Medio: El Guayabo (Puerto Wilches, Santander), El Garzal y Nueva Esperanza (Simití, Bolívar); en el predio La Avianca, ubicado en Pivijay, Magdalena; en el predio El Porvenir, ubicado en Puerto Gaitán, Meta; así como en el ubicado en el departamento de Cesar, denominado La Bellacruz (municipios de La Gloria, Pelaya y Tamalameque). Ver: CCJ. Intervención de la CCJ referente al auto 202 del 26 de mayo de 2015 en materia de retornos y reubicaciones. Bogotá D.C., 26 de Julio de 2015. Pág. 3-5. //AI. Un Título de Propiedad No Basta: Por Una Restitución Sostenible de Tierras en Colombia. Noviembre de 2014.

Es de notar que en los casos de Las Pavas y La Bellacruz la Corte Constitucional ha intervenido a favor de las comunidades campesinas retornadas en aras de evitar su desalojo y la vulneración de su derecho al debido proceso. Para el caso de Las Pavas, mediante la Sentencia T- 267 de 2011 (M.P. Mauricio González Cuervo) y, para el caso de La Bellacruz, mediante el auto que decreta medidas cautelares: 293 de 2015 (M.P. Gloria Stella Ortiz).

⁹⁶ Art. 151 de la Ley 1448 de 2011.

reparación de colectiva, así como a concebir los contenidos de los procesos de retornos como complementarios a los de la reparación colectiva⁹⁷. De tal forma que el Gobierno enuncia como avances en la materia el que: (i) los casos de retorno de las comunidades indígenas Embera Chamí, Embera Katío, Wayúu, Wiwa, Nukak, Jiw, Wounaan, Hitnú, Sikuaní y Paez, estén siendo abordados en el marco de procesos de reparación colectiva⁹⁸ y; (ii) que, de 93 sujetos colectivos de reparación que tenían como principal afectación o daño el desplazamiento forzado, 45 ya cuenten con planes de reparación colectiva que contemplan la coordinación de la oferta institucional de las diferentes entidades del SNARIV para responder a los componentes propios de los retornos⁹⁹.

No obstante, los Organismos de Control han observado al respecto que: (i) no existe suficiente claridad sobre cómo se articulan los planes de retorno con los de reparación colectiva¹⁰⁰ y; (ii) que, a agosto de 2013, no se registraban avances importantes en la implementación de las rutas de reparación colectiva, especialmente, en lo que concernía a sujetos colectivos étnicos¹⁰¹.

⁹⁷ Uno de los aspectos de esta complementariedad se encuentra situado en los diagnósticos que hacen parte de tanto de los planes de reparación colectiva como de los de retornos y reubicaciones.

⁹⁸ UARIV. Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004: Respuesta al Auto de Marzo de 2014. Abril de 2014. Pág. 181.

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. 270.

⁹⁹ 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. 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. 286.

¹⁰⁰ 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. En el marco de las críticas hechas por los Organismos de Control al Protocolo de Retornos y Reubicaciones, se pudieron detectar falencias relacionadas con la oferta institucional destinada a garantizar los principios de dignidad y sostenibilidad de esta clase de procesos, una de ellas relacionada con la *falta de claridad sobre la forma de articulación entre los Planes de Retornos y Reubicaciones y los de Reparación*. Al respecto, se estableció que, en todo caso, los planes de retornos y reubicaciones debían mantener su especificidad, primero, porque el componente de retornos y reubicaciones cuenta con la particularidad de tener que garantizar el restablecimiento pleno de DESC a la población desplazada y, segundo, porque los planes de reparación y sus medidas pueden terminar invisibilizando el restablecimiento de esta clase de derechos.

¹⁰¹ Con corte a agosto de 2012, los Organismos del Control mencionaron al respecto que, si bien la UARIV había planteado una ruta para los retornos y reubicaciones de carácter étnico en el marco de procesos de reparación colectiva teniendo en cuenta la garantía constitucional de Consulta Previa, esta ruta aún no se encontraba siendo implementada; menos aún, cuando no habían criterios claros para el registro en el RUV de los sujetos colectivos étnicos. 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. 260-262.

Con corte a agosto de 2013, los Organismos de Control señalaron que no se registraban avances importantes en la implementación de esta ruta, pues sólo se había socializado la ruta y había avanzado con el proceso de registro de los sujetos colectivos étnicos pertenecientes a las comunidades Wayúu (Bahía Portete) y Embera Chamí (Pueblo Rico y Mistrato). 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. 172.

Finalmente, acorde a información allegada de manera reciente a la Sala por parte de la sociedad civil en el marco de la invitación extendida a través del auto 202 de 2015, para el caso del retorno de la comunidad Wayúu a Bahía Portete se registran problemas respecto del registro colectivo de la totalidad de los miembros de la comunidad; esto sin contar que aún no se han cumplido con los mínimos requeridos por la comunidad en términos de dignidad para su retorno, a saber: generación de ingresos, vivienda, salud y educación, bajo criterios de adecuación cultural o enfoque diferencial y; por el contrario, se dio la categoría de Parque Nacional Natural a sus territorios colectivos, lo que impediría su explotación económica una vez se produzca el retorno. Ver al respecto: CCJ. Intervención de la CCJ referente al auto 202 del 26 de mayo de 2015 en materia de retornos y reubicaciones. Bogotá D.C., 26 de Julio de 2015. Pág. 7-12.

En consecuencia, esta Sala considera pertinente que se aclaren los siguientes aspectos por parte de la *Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas* (UARIV):

- (i) ¿Cuántos y cuáles procesos de retornos, a la fecha, han sido canalizados a través de la ruta de reparación colectiva? Establecer la nominación de los casos o procesos y su georreferenciación: vereda, corregimiento, municipio y departamento. ¿Cuántos y cuáles de los casos anteriormente enunciados cuentan con planes de reparación colectiva efectivamente aprobados? ¿Cuántos de estos planes de reparación colectiva efectivamente aprobados han sido incorporados o articulados a los planes de retornos y reubicaciones aprobados hasta el momento¹⁰², teniendo en cuenta que estos últimos son de carácter municipal y, a menos de que el sujeto colectivo de reparación supere esta órbita o alcance territorial, un plan de retornos y reubicaciones puede comprender los procesos de retorno de varios sujetos colectivos situados en un mismo municipio?
- (ii) ¿Cómo el modelo o ruta de reparación colectiva ha operado de manera coherente frente a las dinámicas y especificidades de los procesos de retorno, especialmente, las relacionadas con la estabilización socio-económica y la garantía de derechos como: salud, educación, seguridad alimentaria, vivienda, generación de ingresos, entre otros? ¿Se han caracterizado dentro de los daños colectivos las afectaciones socio-económicas o la vulneración de los DESC de los miembros de la comunidad o colectivo, con miras a la adopción de medidas de estabilización socio-económica complementarias a las medidas propias de la reparación integral? ¿Cómo se ha garantizado dentro de los planes de reparación colectiva complementariedad entre las medidas de estabilización socio-económica, establecidas en la Ley 387 de 1997, y las de reparación integral, establecidas en la Ley 1448 de 2011?
- (iii) ¿Qué avances se han registrado en los procesos de reparación colectiva a las comunidades étnicas anteriormente enunciadas, en términos de inscripción colectiva en el Registro Único de Víctimas (RUV) y, para los procesos que ya cuentan con planes de reparación colectiva aprobados, en términos de los resultados alcanzados respecto de las medidas tendientes a restablecer los DESC vulnerados con el desplazamiento?
- (iv) Finalmente, tomando en cuenta que varios casos de retornos de comunidades o colectivos no étnicos, pero sí campesinos, han sido canalizados por vía de procesos de reparación colectiva y que, no obstante, en estos casos los resultados en términos de estabilización socio-económica y Goce Efectivo de los Derechos (GED) han sido precarios¹⁰³: ¿Qué barreras se han registrado dentro de la implementación de los procesos y planes de reparación colectiva

¹⁰² De acuerdo con la respuesta al auto 202 de 2015, a junio del presente año se habrían aprobado 107 de estos planes. Ver al respecto: UARIV. Informe del Gobierno Nacional al Auto 202 de 2015. Julio 2015. Pág. 62.

¹⁰³ (i.e. Las Palmas (San Jacinto), El Salado y veredas de la Alta Montaña (Carmen de Bolívar), Bolívar; Flor del Monte, Chengue, Pijiguay, San Francisco y Don Gabriel (Ovejas), Cerro, Ceiba, Arenita y Chinulito (Coloso), Cacique, Finca La Alemania, La Pelona y Palito (San Onofre), Cabildo Aguas Frías (San Marcos), Cambimba, Pichilin y predio Pechilin (Morroa), Caracol, Las Piedras, Los Altos y Palmira (Toluviejo), Sucre y; La Pola y Palizua (Chibolo), Magdalena). Ver supra: Consideraciones 11 y 12.

para garantizar de manera efectiva los componentes de estabilización socio-económica a estos procesos de retorno? ¿Qué estrategias o acciones se han asumido para superar estas barreras?

Retornos y Restitución de Tierras:

19. Si bien los procesos de restitución de tierras y de retornos se diferencian en cuanto a fuentes normativas, principios rectores, contenidos, alcances, rutas y procedimientos, también es cierto que se encuentran íntimamente ligados. Los procesos de restitución de tierras incentivan los retornos¹⁰⁴, así como los retornos implican el deber de garantizar la titularidad sobre la tierra, como forma de garantizar los principios de dignidad y sostenibilidad, teniendo en cuenta a tales efectos el proceso de restitución¹⁰⁵. Conforme a la Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011, esta situación conlleva a que ambas clases de procesos deban articularse o coordinarse¹⁰⁶, más aún cuando las zonas macro-focalizadas para la restitución

¹⁰⁴ 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.

¹⁰⁵ El Gobierno Nacional, al respecto, ha señalado lo siguiente: (i) el componente de tierras o la oferta institucional en la materia resulta de vital importancia para los retornos y reubicaciones de conformidad con lo establecido sobre los 14 componentes para la estabilización socio-económica de la población desplazada y el Modelo de Atención, Asistencia y Reparación Integral a Víctimas (MAARIV); (ii) existen diferentes formas de acceso a la tierra para estos procesos, pero, en cualquier caso, las obligaciones en la materia de las autoridades competentes (Unidad de Restitución de Tierras, INCODER, Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y Superintendencia de Notariado y Registro) deberán constar dentro de los Planes de Retornos y Reubicaciones y; (iii) si bien se ha dado articulación de la oferta institucional para los retornos con la de los procesos de restitución de tierras, previamente, deben verificarse y materializarse los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad para iniciar los procesos de retorno tras las sentencias de restitución, toda vez que la restitución no significa un retorno automático y con la garantía de los tres (3) principios básicos que rigen esta clase de procesos. Ver al respecto: UARIV. Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004: Respuesta al Auto de Marzo de 2014. Abril de 2014. Pág. 194-195. 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. 283-284.

Por su parte, sobre la relación entre los *procesos de retornos y reubicaciones y de restitución y adjudicación (formalización) de tierras a la población desplazada*, los Organismos de Control establecen que el despojo o la apropiación espuria de las tierras y territorios, ponen en riesgo los procesos de retornos o reubicaciones existentes o impiden que estos se realicen. De tal forma, que además de violarse el derecho fundamental de la población desplazada al retorno o a la reubicación a través de actos materiales y jurídicos de despojo, también se violan los derechos a: “*la vida, la calidad de vida, la seguridad alimentaria, (se) limitan el acceso al agua potable, el equilibrio ecológico, la estabilización (socio-económica) y arraigo de la vida individual y colectiva de los campesinos, colonos, indígenas y negritudes*”. En este sentido, los Organismos de Control valoran los esfuerzos de la Unidad de Restitución de Tierras y el INCODER por recuperar las tierras despojadas, formalizar las tierras abandonadas o adjudicar predios rurales a la población desplazada desposeída; toda vez que esta oferta institucional en materia de tierras resulta indispensable para materializar el derecho a los 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. 173-174.

¹⁰⁶ Esta articulación, según la Comisión, debe darse a través de la focalización conjunta de las zonas de intervención con el objetivo de que en dichas zonas se garanticen: (i) condiciones de seguridad o el acompañamiento de la fuerza pública, (ii) el acceso a servicios públicos y (iii) la caracterización de la población reclamante de tierras o población que retorna. No obstante, advierte la Comisión que esta articulación y focalización en momento alguno puede ser óbice para que las autoridades se desentiendan de aquellos procesos de retornos y reubicaciones que se producen de manera individualizada y sin una vinculación efectiva con los procesos de restitución de tierras. 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.

son también zonas de bajo desarrollo humano¹⁰⁷ que demandan de la garantía de los DESC comprendidos dentro de los procesos de retorno¹⁰⁸.

Aunado a lo anterior, teniendo en cuenta que la fase o etapa de micro-focalización del proceso de restitución de tierras es también una importante variable para plantear la articulación entre ambas clases de procesos (retornos y restitución de tierra), la Sala toma nota de las observaciones hechas por los Organismos de Control sobre esta fase. Según los Organismo de Control, el que esta dependa en gran medida de la fuerza pública¹⁰⁹ y sólo cubra un 10.2% de los predios y territorios macro-focalizados, tras cuatro (4) años de implementada la Ley 1448 de 2011, podría no sólo generar un cuello de botella o un estancamiento para los procesos de retorno que se dan como consecuencia de los procesos de restitución de tierras, sino también dejar sin acceso a la tierra a gran cantidad de la población que ya ha retornado y se encuentra a la expectativa de la restitución¹¹⁰.

Por tanto, la Sala estima pertinente, en aras de establecer una línea base para la mejor articulación de estos dos componentes de la política pública, que la *Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (URT)* y la *Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV)* den cuenta de:

- (i) ¿Cuántos casos de retornos que se encuentren vinculados a procesos de restitución, bien sea porque se encuentren en la fase administrativa o judicial de estos procesos o ya hayan obtenido sentencia de restitución, hay en las zonas macro- y micro-focalizadas?
- (ii) ¿De qué casos o procesos de retornos se trata? Establecer nominación del caso, su georreferenciación: vereda, corregimiento, municipio y departamento, y la fase o etapa del proceso de restitución en la que se encuentra.
- (iii) ¿Qué medidas se han adoptado para que el ritmo mediante el cual ha avanzado la micro-focalización no afecte la promoción y la sostenibilidad de los procesos de retorno?
- (iv) ¿Qué actuaciones se han realizado en el marco de los Comités Municipales y Departamentales de Justicia Transicional para preparar y disponer la oferta institucional en las zonas micro-focalizadas, de tal manera que las autoridades locales puedan cumplir las órdenes que dicten los jueces de restitución de tierras en materia de DESC relacionadas con los retornos?

¹⁰⁷ Dentro de estas zonas se encuentran: (i) Catatumbo, (ii) Cauca y Valle del Cauca, (iii) Cundinamarca, (iv) el Eje Cafetero, (v) Magdalena Medio, (vi) Magdalena, Cesar y Guajira, (vii) Montes de María, (viii) Nariño, (ix) Putumayo, (x) Antioquia (resto), (xi) Sur de Córdoba y Bajo Cauca, (xii) Sur de Meta, (xiii) Tolima y (xiv) Urabá. 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. 220-221.

¹⁰⁸ 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.

¹⁰⁹ 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. 20-21.

¹¹⁰ Contraloría General de la República. Informe de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, Auto del 28 de abril de 2014 – No. 227 del 25 de julio de 2014. Bogotá D.C., Agosto de 2014. Pág. 18-20.

20. Por su parte, otro de los aspectos que no resulta del todo claro para la Sala es la cifra de personas y familias que han retornado de manera efectiva y bajo condiciones de seguridad, dignidad y sostenibilidad, tras haberse proferido los fallos de restitución de tierras. De acuerdo con *Human Rights Watch*, sólo se habría producido un retorno efectivo en el marco de las 450 sentencias de restitución de tierras proferidas con corte a junio de 2013¹¹¹. Conforme a la *Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011*, acorde al universo de sentencias de restitución proferidas con corte a agosto de 2014: (i) sólo en el 6% de las sentencias o casos de restitución de tierras, se habría producido el retorno de 50 familias; (ii) en el 28%, se habría dado un retorno de tipo laboral; (iii) en el 35%, el retorno se habría producido con anterioridad a la sentencia¹¹²; (iv) en el 24%, no habría condiciones de seguridad y dignidad para el retorno y; (v) en el 7%, no habría voluntad para ninguna clase de retorno¹¹³. Finalmente, según *Amnistía Internacional (AI)*, la Unidad de Restitución de Tierras (URT) no contaría con información sobre las familias que, estando desplazadas al momento de proferirse la sentencia de restitución, hubiesen retornado con posterioridad a la misma. De acuerdo con AI, la Unidad de Restitución de Tierras tan sólo cuenta con información en términos de un indicador de “Goce Efectivo del Predio”, que arroja a un total de 303 familias que habrían regresado a vivir o trabajar en el predio o han arrendado el mismo con corte al 1 de agosto de 2014, sin que esto necesariamente implique un retorno¹¹⁴. En consecuencia, AI toma las cifras de la UARIV para advertir que de las 791 familias cuya reclamación de tierras habría sido resuelta por vía de sentencias de restitución con corte al 1 de agosto de 2014, tan sólo 33 habrían retornado tras las sentencias, pues 329 ya vivían o trabajaban en el predio de manera previa a resolverse su solicitud de restitución¹¹⁵ (Subrayas de la Sala).

Así las cosas, y ante este disímil panorama de las cifras en la materia, la Sala considera necesario que la *Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV)* y la *Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (URT)* determinen:

¹¹¹ 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. Pág. 10 y 33-34.

¹¹² En relación a este 35%, la Comisión exhorta a la URT a asumir medidas céleres para la restitución jurídica y material de los predios, en condiciones de seguridad, y como forma de materializar los principios que le asisten a los procesos de retornos y reubicaciones. En este sentido, la Comisión considera que el juez de restitución de tierras deberá asumir medidas complementarias a la restitución en aquellos casos en los que exista de manera precedente un retorno. Esto, con el objetivo de garantizar medidas asociadas a la vivienda y generación de ingresos. 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. 221.

¹¹³ 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. 221-222.

¹¹⁴ Amnistía Internacional. Un Título de Propiedad No Basta: Por Una Restitución Sostenible de Tierras en Colombia. Noviembre de 2014. Pág. 28.

¹¹⁵ Según AI, las demás familias que no habrían retornado (429 familias), aun contando con sentencias de restitución, no lo habrían hecho por razones como: (i) la dilación del INCODER para emitir un título de propiedad sobre la tierra y (ii) la falta de aplicación por parte de la URT del proyecto productivo teniendo en cuenta que este último se torna indispensable para la subsistencia de la población retornada.

En este mismo orden de ideas, haciendo mención a un ejercicio realizado con un juez de restitución, AI encontró que de seis resoluciones de restitución dictadas, sólo una habría producido el retorno. Dentro de las razones detectadas por el juez y AI para no retornar, se encuentran, precisamente, la no proporción de ayudas económicas para tales efectos. Ver al respecto: Amnistía Internacional. Un Título de Propiedad No Basta: Por Una Restitución Sostenible de Tierras en Colombia. Noviembre de 2014. Pág. 28-29.

- (i) De acuerdo con el número actual de sentencias de restitución de tierras proferidas, ¿Cuántos procesos de retorno se han producido como consecuencia de estas sentencias? ¿Cuántas familias o personas han retornado? ¿Dónde se encuentran ubicados estos procesos de retorno promovidos tras las sentencias de restitución (establecer: predio, vereda, corregimiento, municipio y departamento)?
- (ii) ¿Cuántas familias y personas retornadas se encuentran actualmente a la espera de un fallo de restitución de tierras? ¿A qué oferta institucional para la atención de sus procesos de retorno han accedido?
- (iii) ¿Cómo garantizar para estos procesos de retorno que aún esperan una sentencia de restitución, celeridad en los procesos, así como medidas complementarias tendientes a la estabilización socio-económica (i.e. vivienda y generación de ingresos)?

21. Amnistía Internacional sostiene, por su parte, que las 429 familias que no habrían retornado pese a contar con sentencias de restitución en firme, no lo habrían hecho, entre otras razones, primero, por la dilación del INCODER para emitir el título de propiedad sobre la tierra y, segundo, por la falta de aplicación por parte de la URT del proyecto productivo, teniendo en cuenta que este último se torna indispensable para la subsistencia de la población retornada¹¹⁶. En este mismo orden de ideas, haciendo un ejercicio análogo con un juez de restitución, también se encontró que de seis sentencias de restitución dictadas, sólo una habría producido el retorno; dentro de las razones detectadas por el juez para el no retorno de la población desplazada, se encuentran, precisamente, la no proporción de ayudas económicas o de fuentes de generación de ingresos para el retorno¹¹⁷. Por tanto, se considera pertinente preguntar a la *Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV)* y a la *Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (URT)*:

- (i) Con independencias de las condiciones de seguridad, ¿qué factores asociados al principio de dignidad inciden en el retorno o no de las familias y personas que cuentan con sentencias de restitución en firme? Establecer dichos factores acorde a las sentencias de restitución que se han proferido hasta el momento.
- (ii) ¿Cuáles de los 14 componentes de los retornos y reubicaciones en materia estabilización socio-económica son los que más inciden en la voluntad de retorno, una vez proferida la sentencia de restitución?
- (iii) ¿Qué estrategias de articulación intersectoriales se han emprendido para garantizar condiciones de dignidad en aras de promover los retornos, una vez proferidas las sentencias de restitución, más allá de las acciones que hasta el

¹¹⁶ Amnistía Internacional. Un Título de Propiedad No Basta: Por Una Restitución Sostenible de Tierras en Colombia. Noviembre de 2014. Pág. 28.

¹¹⁷ Amnistía Internacional. Un Título de Propiedad No Basta: Por Una Restitución Sostenible de Tierras en Colombia. Noviembre de 2014. Pág. 28 y 29.

momento se han adelantado en el marco del Subcomité de Restitución del SNARIV¹¹⁸?

22. Ahora bien, el Gobierno Nacional ha establecido que, en virtud de la relación existente entre los procesos de restitución de tierras y de retornos, se ha creado una ruta concreta o específica para materializar el derecho al retorno de las víctimas de desplazamiento forzado que hayan obtenido sentencias de restitución de tierras¹¹⁹, así como se ha focalizado la intervención del Programa FEST del DPS en regiones o zonas micro-focalizadas en el marco del proceso de restitución¹²⁰. No obstante, para la Sala es preciso que se aclaren algunos aspectos de estas labores puntuales de articulación institucional por parte de la *Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV)*, la *Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (URT)* y el *Departamento para la Prosperidad Social (DPS)*:

- (i) ¿Cuáles son las particularidades y las etapas de esta ruta de retorno tras sentencias de restitución? ¿Se encuentra regida esta ruta por los presupuestos establecidos en el Convenio Interadministrativo 1524 de 2012¹²¹?
- (ii) ¿Cómo se ha dado la articulación interinstitucional entre la UARIV y la URT en dos supuestos de hecho: (a) retornos previos a la restitución de tierras y (b) restituciones previas al proceso retorno? Aportar información sobre ejemplos o casos de restitución y retornos en los que se haya producido esta articulación institucional.
- (iii) ¿Cómo ha venido priorizando la UARIV su gestión en función de la micro-focalización realizada por la URT, para efectos de implementar el Protocolo de Retornos y Reubicaciones y promover la adopción de los correspondientes planes?

¹¹⁸ Por ejemplo, en el marco del Subcomité de Restitución se creó el Grupo de Monitoreo a Fallos. Este Grupo, según se informa, ha hecho seguimiento de manera específica a los cuellos de botella en materia de retornos pos-fallo de restitución, así como ha perfilado acciones para promoverlos. Una de estas acciones consiste en crear una respuesta estándar en la que la UARIV se articule a través de la ruta de retornos con las diferentes entidades requeridas y obligadas con ocasión a las sentencias de restitución; dentro de las entidades con mayores requerimientos se encuentran: la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR), la Unidad para las Víctimas, la Unidad de Restitución de Tierras, el INCODER, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), el Ministerio de Salud, el Ministerio de Defensa, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH), la Fiscalía General de la Nación (FGN), FINAGRO y BANCOLDEX. Así mismo, en el marco de este Grupo se han unificado criterios para hacer seguimiento al cumplimiento de las medidas ordenadas en las sentencias de restitución relacionadas con procesos de retorno. Finalmente, es de resaltar que, poco a poco, a este Grupo se han ido incorporando diferentes entidades del SNARIV que, incluso no han sido requeridas hasta el momento en el marco de las sentencias de restitución, y que, actualmente, se encuentran trabajando de manera articulada con el Departamento Nacional de Planeación (DNP) en el plano metodológico (Estrategia del Sistema de Entrega). Ver al respecto: UARIV. Informe del Gobierno Nacional al Auto 202 de 2015. Julio 2015. Pág. 93-94. // Unidad de Restitución de Tierras. Informe de Seguimiento Auto 094 de 2015. 5 de mayo de 2015. Pág. 21.

¹¹⁹ 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.

¹²⁰ UARIV. Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004: Respuesta al Auto de Marzo de 2014. Abril de 2014. Pág. 194-195.

¹²¹ Convenio Interadministrativo Marco N° 1524 de 2012, celebrado entre la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, suscrito el 29 de Agosto de 2012.

- (iv) ¿Cuáles han sido los principales retos o dificultades para la articulación entre la UARIV y la URT en el marco de procesos de retorno y de restitución de tierras?
- (v) ¿En qué zonas micro-focalizadas ha intervenido o se encuentra interviniendo el Programa FEST? ¿A cuántas familias y personas se ha beneficiado a través del Programa en estas zonas micro-focalizadas?

23. Por su parte, en torno a los factores que inciden en la estabilización socio-económica de manera pos-fallo de restitución y, en ese orden de ideas, en la promoción y sostenibilidad de los procesos de retorno, se han detectado las siguientes fallas relacionadas con: (i) la *dilación en la titulación de los predios restituidos*; (ii) la *falta de precisión de las órdenes de los jueces de restitución de tierras relacionadas con medidas de estabilización socio-económica*; (iii) la *insuficiencia del programa de alivio de pasivos* y; (iv) los *problemas puntuales registrados en la implementación de los proyectos productivos promovidos por la URT*.

Según se informa, el INCODER ha dilatado la expedición de los títulos de propiedad tras proferirse los fallos de restitución de tierras. Esto, en algunos casos, porque no se cuenta con personal suficiente y, en otros, porque no se cuenta con información lo suficientemente actualizada sobre los predios¹²². En todo caso, estas dilaciones han generado que la población restituida o retornada no pueda acceder a proyectos productivos por falta de titularidad sobre las tierras¹²³.

¹²² Según establece el propio INCODER: “Con corte a 31 de octubre de 2014, el Instituto recibió 342 fallos de restitución de tierras, vinculantes en 595 órdenes relacionadas con la titulación y adjudicación de baldíos, predios pertenecientes al régimen parcelario, implementación de proyectos productivos e inclusión prioritaria de los beneficiarios de los fallos de restitución en los programas de Subsidio Integral de Tierras, entre otras, de las cuales y conforme al último reporte efectuado, el Instituto ha cumplido 249 órdenes, 138 órdenes se encuentran en trámite, 99 no presentan avance y 16 órdenes no han sido efectivamente notificadas al INCODER.”//“A partir del segundo semestre de 2013 y evidenciando un número significativo de órdenes judiciales de restitución de tierras sin cumplimiento, se adelantó el análisis de los principales obstáculos que terminaron en dicha situación. Todo ello llevó a emprender diversas acciones que se materializaron en el primer semestre de 2014, tales como la contratación de personal idóneo en materia de atención y reparación a víctimas, modificaciones sustanciales a los procedimientos administrativos institucionales a fin de dar cumplimiento a los fallos judiciales de manera ágil, con celeridad y eficacia, en aras de garantizar oportunamente los derechos de los beneficiarios de restitución.”// “En el mismo sentido, en coordinación con las dependencias misionales y el Grupo de Calidad de la Subgerencia de Planeación, se efectuó la flexibilización de los procedimientos aplicables para atender órdenes judiciales de restitución de tierras, generando así procedimientos específicos para la atención de la Ley 1448 de 2011 en los procesos IPDR, FNA, BALDIOS, con el propósito de disminuir los tiempos y requisitos establecidos y adecuarlos a los requerimientos de la Ley 1448 de 2011 en beneficio de la población beneficiaria de restitución de tierras. Todos los procedimientos se encuentran debidamente oficializados y están siendo aplicados por las respectivas dependencias.”// “Con ocasión al volumen de órdenes judiciales en materia de restitución de tierras y evidenciada la necesidad de efectuar un seguimiento efectivo al cumplimiento de fallos de restitución, la Subgerencia de Tierras-Rurales-Dirección Técnica de Baldíos, creo un aplicativo informático que permite llevar a cabo esta labor, como quiera que la sistematización de la información ha permitido generar informes confiables en materia de cumplimiento, en cuanto a órdenes abordadas por la Dirección Técnica señalada.” Ver al respecto: INCODER. Informe de Gestión y Seguimiento de Atención a Víctimas en Respuesta a los Autos 026 de 2013 y 094 de 2015 de referencia a la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional: Período Enero de 2011 a Diciembre de 2014. Bogotá.D.C., Abril de 2015. Pág. 35-36.

¹²³ 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. 208. Ver también: Amnistía Internacional. Un Título de Propiedad No Basta: Por Una Restitución Sostenible de Tierras en Colombia. Noviembre de 2014. Pág. 44. Al respecto, en el informe se cita el caso de un fallo de restitución de tierras en el municipio de Chibolo, Magdalena.

Por su parte, en relación con *la falta de precisión de las órdenes de los jueces de restitución de tierras relacionadas con medidas de estabilización socio-económica*, se establece que si bien los jueces de restitución de tierras, haciendo una interpretación sistemática de las disposiciones propias de la Justicia Transicional, han ordenado medidas de satisfacción de DESC con el objetivo de garantizar los principios de dignidad y sostenibilidad a procesos de restitución y retorno; estas órdenes no han sido lo suficientemente precisas en torno a las entidades destinatarias y sus términos de cumplimiento¹²⁴. De tal manera que se dificulta su cumplimiento por parte, especialmente, de las Entidades Territoriales¹²⁵ y su seguimiento por parte de los Organismos de Control¹²⁶.

En relación a *la insuficiencia del programa de alivio de pasivos*, se menciona que si bien este programa tiene la capacidad de aliviar los pasivos por concepto de los impuestos prediales y de servicios públicos causados durante el tiempo del desplazamiento¹²⁷, este programa no tiene la capacidad de hacerlo respecto de las deudas hipotecarias contraídas con anterioridad por parte de la población desplazada¹²⁸. En tal sentido, a menos de que el juez de restitución de tierras expresamente lo ordene en su sentencia, el alivio de pasivos sólo cubrirá los aspectos anteriormente descritos y el pago de los intereses de la deuda hipotecaria¹²⁹. En consecuencia, es probable que una vez restituidas las tierras a

¹²⁴ En la siguiente tabla se ilustra el porcentaje de sentencias de restitución de tierras que han ordenado medidas relativas a DESC:

<i>Derecho sobre el cual se ordena la medida</i>	<i>Porcentaje de sentencias con esta clase de medida</i>
<i>Vivienda</i>	85%
<i>Proyectos productivos</i>	74%
<i>Salud</i>	56%
<i>Educación y Empleo</i>	52%
<i>Mejoras en Infraestructura</i>	25%

Ver al respecto: Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011. Op.cit. Pág. 211. Ver también: Amnistía Internacional. Op.cit. Pág.45-46.

¹²⁵ Al respecto, la Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011 recomienda que en las órdenes se vincule a los CTJTr, así como a los Subcomités y Mesas de Restitución de Tierras. Ver al respecto: Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011. Op.cit. Pág. 211-212.

Por su parte, AI señala que las entidades territoriales incumplen esta clase de órdenes por razones asociadas a la falta de capacidad financiera o la falta de voluntad política. Sobre la falta de voluntad política, AI hace referencia a la captura o cooptación de algunas instituciones locales por parte de Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley, que ven en la política de restitución de tierras una amenaza para los privilegios que ostentan. Ver al respecto: Amnistía Internacional. Op.cit. Pág. 45-46. De otro lado, en relación al incumplimiento de las órdenes de los jueces de restitución de tierras por parte de las autoridades del orden nacional, AI señala que a estas órdenes no se les ha dado el debido seguimiento en el marco del SNARIV, ni que se han ejercido las correspondientes competencias de coordinación en este escenario por parte de la UARIV a efectos de garantizar su cumplimiento. El caso del incumplimiento de las órdenes de las sentencias de restitución del municipio de Chibolo, Magdalena, conforme señala AI, resulta bastante ilustrativo al respecto. Ver: Amnistía Internacional. Op.cit. Pág. 46. Aunado a lo anterior, AI menciona un caso en el que un juez de restitución de tierras ordenó una medida de restauración de la infraestructura vial, donde la impugnación de la orden por parte de la entidad destinataria, conllevó a la parálisis injustificada de la implementación de las demás medidas u órdenes contempladas en la sentencia. Ver al respecto: Amnistía Internacional. Op.cit. Pág. 46.

¹²⁶ Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011. Op.cit. Pág. 211.

¹²⁷ Contraloría General de la República. Informe (ACES) de Auditoría de Políticas Públicas: Política Pública de Restitución de Tierras Abandonadas y Despojadas – Nivel Central – Vigencia 2013. Junio de 2014. Pág.34-35.

¹²⁸ Muchas de estas deudas contraídas con el Banco Agrario en el marco de la aplicación de la Ley 160 de 1994.

¹²⁹ En la siguiente tabla se ilustra el grado de implementación de las medidas ordenadas por los jueces de restitución en materia de alivio de pasivos con corte a junio de 2014:

<i>Número y Tipo de Medidas Ordenadas</i>	<i>Número de Medidas Implementadas</i>
<i>1017 órdenes de alivio de pasivo predial</i>	506
<i>639 órdenes de alivio de pasivos por servicios públicos</i>	8

los campesinos, estos encuentren que, nuevamente, deban darlas como forma de pago de la deuda hipotecaria, deuda que en muchas ocasiones ha sido cedida a diferentes particulares o entidades financieras¹³⁰.

Finalmente, respecto de los *problemas puntuales registrados en la implementación de los proyectos productivos promovidos por la URT*, en 2013 los Organismos de Control señalaron: (i) la falta de coordinación o la duplicidad de esfuerzos con los proyectos productivos rurales que desarrolla el INCODER y; (ii) la insuficiencia del personal destinado (7 funcionarios a nivel nacional) a gestionar estos proyectos productivos en la etapa pos-fallo¹³¹. Por su parte, en julio de 2014 la Contraloría estableció que, aun cuando los proyectos productivos promovidos por la URT tenían la virtud de su aplicación directa a las familias restituidas o sin que mediaran figuras asociadas a convocatorias o trámites adicionales¹³², estos: (i) no se encontraban articulados a los demás programas promovidos por el Gobierno Nacional cuyos objetivos también son la estabilización socio-económica de la población desplazada, de tal manera que fácilmente se podía recaer en la duplicidad de esfuerzos y en la falta de complementariedad y potencialización de la oferta existente¹³³, salvo en lo referente al Programa Mujer Rural¹³⁴ y el reciente Proyecto Especial de Víctimas¹³⁵; (ii) aunado a lo anterior, se señaló que estos programas no se encontraban articulados a la ruta y los planes de reparación integral, pese a lo establecido en el convenio 1524 de 2012¹³⁶ y; (iii) se mencionó que estos no

566 órdenes de alivio de pasivos financieros	0
--	---

No obstante, se debe aclarar que “en muchos casos las órdenes no se habían implementado porque posteriormente se había descubierto que se había ordenado cancelar una deuda que no existía.” Ver al respecto: Amnistía Internacional. Op.cit. Pág. 39.

¹³⁰ Defensoría del Pueblo. Informe de Respuesta al Auto 058 de 2013. Pág. 11. Ver también: Amnistía Internacional. Op.cit. Pág. 39.

¹³¹ Comisión de Seguimiento de los Organismos de Control. Primer Informe de Seguimiento y Monitoreo de los Organismos de Control. Agosto de 2012. Pág. 365-367.

¹³² Contraloría General de la República. Informe de Actuación Especial (ACES): Política Pública de Formación, Generación de Ingresos, Proyectos Productivos y Estabilización Socio-Económica de la Población Víctima del Conflicto Armado (Vigencias 2010-2014). Julio de 2014. Pág. 94.

¹³³ Dentro de los programas que se obvian para un eventual proceso de articulación, se encuentran el Programa FEST y los demás del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural destinados a: alianzas productivas, proyectos de desarrollo rural territorial, asistencia técnica especial, desarrollo rural para la equidad, acompañamiento en programas de comercialización, adecuación predial (riego y drenaje), entre otros. Ver al respecto: Contraloría General de la República. Informe de Actuación Especial (ACES): Política Pública de Formación, Generación de Ingresos, Proyectos Productivos y Estabilización Socio-Económica de la Población Víctima del Conflicto Armado (Vigencias 2010-2014). Julio de 2014. Pág. 91-92.

¹³⁴ Ver al respecto: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR). Informe de avances y resultados alcanzados frente al componente de tierras en los términos de lo resuelto en el Auto 026 de 2013 y 094 de 2015. 5 de Mayo de 2015. Pág. 8: “Por otro lado, resulta importante resaltar que este Ministerio, con apropiación de recursos del Programa Mujer Rural, en coordinación con la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, a la fecha han atendido 241 mujeres (36 corresponden a mujeres con fallo de restitución de tierras) y las restantes se encuentran en etapa de administrativa y judicial, con una inversión de \$279.025 millones.”

¹³⁵ De conformidad con lo expuesto por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, este proyecto pretende desarrollar acciones complementarias para la inclusión productiva de las víctimas en cumplimiento de las órdenes decretadas por las autoridades judiciales. Por tanto, se establece que para 2015, en coordinación con la URT, se levantará y focalizará una línea base de población restituida en función de enfoques diferenciales (i.e. género, étnico y discapacidad). Ver al respecto: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR). Op.cit. Pág. 14.

¹³⁶ Esta situación se detectó en los departamentos de Bolívar y Antioquia. Respecto de la implementación de estos proyectos productivos en la región del Oriente Antioqueño se mencionó, a modo de ejemplo, lo siguiente: “Para el caso del oriente antioqueño, se observó que algunas familias acceden a la oferta sin que esto corresponda al cumplimiento de un plan de reparación individual técnicamente estructurado y dirigido a maximizar la eficacia de los programas de generación de ingresos dispuestos por el Gobierno, para el logro

desarrollaban suficiente seguimiento y control a la gestión de los operadores, de tal manera que en algunos casos de pudieron detectar fallas y dilaciones respecto del desembolso de los recursos para la realización del proyecto¹³⁷.

En consecuencia, la Sala considera necesario preguntar a la *Unidad para Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV)* y a la *Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (URT)*:

- (i) ¿Qué directrices, estrategias o acciones de coordinación institucional se han establecido para solventar las fallas anteriormente descritas, teniendo en cuenta sus impactos en la promoción, dignidad y sostenibilidad de los procesos de retorno? ¿Qué resultados puntuales se han obtenido?
- (ii) Teniendo en cuenta las estadísticas de la URT en materia de adjudicación de proyectos productivos y de priorización de hogares para el acceso a vivienda rural: 1.177 personas beneficiarias de proyectos productivos y 2.631 hogares priorizados para el acceso a vivienda rural¹³⁸, ¿Cuántas familias y personas restituidas y retornadas han logrado de manera efectiva la estabilización socio-económica? ¿Bajo qué criterios se consideran efectivamente estabilizadas?

Sostenibilidad

24. La garantía del principio de dignidad a través de la efectiva estabilización socio-económica de la población retornada y reubicada es una de las principales formas de garantizar sostenibilidad a esta clase de procesos. De acuerdo con instrumentos internacionales de derechos humanos¹³⁹, la garantía de componentes mínimos como el acceso a la vivienda y a la generación de ingresos permiten a la población desplazada alcanzar una solución duradera o sostenible en el marco de los procesos de retornos y reubicaciones, siempre y cuando, estos componentes sean garantizados bajo criterios mínimos de: suficiencia cuantitativa y cualitativa (calidad), asequibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad. No obstante, como se explicó en el aparte relativo a estabilización socio-económica, en varias regiones del país, ni la vivienda ni la generación de

del Goce Efectivo de Derechos de la Población Retornada”. Ver al respecto: Contraloría General de la República. Informe de Actuación Especial (ACES): Política Pública de Formación, Generación de Ingresos, Proyectos Productivos y Estabilización Socio-Económica de la Población Víctima del Conflicto Armado (Vigencias 2010-2014). Julio de 2014. Pág. 93.

¹³⁷ Al respecto, se mencionaron casos detectados en los municipios de San Carlos y Granada, Antioquia. Ver: Contraloría General de la República. Informe de Actuación Especial (ACES): Política Pública de Formación, Generación de Ingresos, Proyectos Productivos y Estabilización Socio-Económica de la Población Víctima del Conflicto Armado (Vigencias 2010-2014). Julio de 2014. Pág. 96. Esta situación también fue detectada por los funcionarios de la Sala Especial de Seguimiento en su visita a terreno a la región del Oriente Antioqueño, precisamente, en el municipio de San Carlos. Ver al respecto: Reporte Interno Sala Especial de Seguimiento. *Contexto de los Retornos y Reubicaciones en el Oriente Antioqueño*: Visita realizada entre el 21-28 de Junio de 2015. Julio de 2015. Pág. 26. Del mismo modo, funcionarios de la Sala Especial de Seguimiento detectaron fallas en las actividades realizadas por el operador para la implementación de los proyectos productivos en el proceso de retorno a Santa Paula (Montería, Córdoba). Entre otras fallas, se encuentran: dilación en el desembolso de los recursos, compra de insumos a sobrecosto, falta de adecuación y suficiencia de los insumos productivos entregados y no reporte de utilidades de los proyectos productivos emprendidos. Ver al respecto: Reporte Interno Sala Especial de Seguimiento. *Informe Misión Córdoba*. 6-10 de Julio de 2015. Pág. 12-13.

¹³⁸ Unidad de Restitución de Tierras. Op.cit. Pág. 23, 24.

¹³⁹ Ver: Principios Walter Kälin. Op.cit.

ingresos cumplen con estos criterios (*acápite 14*). De tal forma que la garantía del principio de dignidad y, en consecuencia, del de sostenibilidad se ve seriamente afectada.

Por su parte, la sociedad civil¹⁴⁰ ha remarcado que la sostenibilidad de los procesos de retornos y reubicaciones no sólo depende del acceso a la oferta estatal destinada a la atención de esta clase de procesos, sino también de respuestas institucionales más comprensivas, que contemplen los impactos del conflicto armado, el desplazamiento, el abandono y el despojo de tierras en los proyectos y la calidad de vida de la población retornada y reubicada. Estos fenómenos han traído consigo la destrucción o el casi total deterioro de la infraestructura destinada a la garantía de DESC en el ámbito rural, así como transformaciones en los usos de la tierra, asociadas al desarrollo de megaproyectos mineros y agroindustriales que, a su vez, conllevan a importantes afectaciones medio-ambientales y, en ese orden de ideas, a nuevas limitaciones para la garantía de los DESC¹⁴¹. Por tanto, a juicio de la sociedad civil, es pertinente reevaluar los proyectos asociados a esta clase de actividades económicas, toda vez que pueden generar que los procesos de restitución y retorno no sean sostenibles más allá del tiempo mínimo previsto por la norma¹⁴² y que, por el contrario, se den nuevos desplazamientos ante la imposibilidad de desarrollar proyectos productivos o económicos autónomos o de naturaleza campesina¹⁴³, bajo condiciones rentables y de igual promoción y protección por la Ley.

¹⁴⁰ Amnistía Internacional. Un Título de Propiedad No Basta: Por Una Restitución Sostenible de Tierras en Colombia. Noviembre de 2014. Pág. 38, 39 y 40.

¹⁴¹ Tanto en los autos 004 y 005 de 2009 como en el 219 de 2011, se ha establecido que los intereses económicos asociados al desarrollo de megaproyectos serían tanto una de las causas del desplazamiento forzado y del despojo de tierras y territorios a comunidades étnicas, así como una de las barreras para la consolidación de procesos de retorno en general. Ver al respecto: consideración 2.3.2. del auto 004 de 2009, consideración 71 del auto 005 de 2009 y consideración 98 del auto 219 de 2011.

¹⁴² De conformidad con el art. 101 de la Ley 1448 de 2011: 2 años.

¹⁴³ Las formas de economía campesina o autónomas son protegidas por instrumentos internacionales de los derechos humanos en los siguientes términos: “(art.5) Los campesinos tienen derecho a rechazar el modelo industrial de agricultura.// Los campesinos tienen derecho a conservar y a ampliar sus conocimientos locales sobre agricultura, pesca y ganadería.// Los campesinos tienen derecho a utilizar su propia tecnología o la tecnología que escojan guiados por el principio de proteger la salud humana y preservar el medio ambiente.// Los campesinos tienen derecho a cultivar y desarrollar sus propias variedades, y a intercambiar, dar o vender sus semillas.// (art. 6) Los campesinos tienen derecho a obtener asistencia técnica, herramientas productivas y otras tecnologías apropiadas para aumentar su productividad de maneras que respeten sus valores sociales, culturales y éticos.// Los campesinos tiene derecho a participar del planeamiento, la formulación y la adopción de los presupuestos para la agricultura local y nacional.// (art. 8) Los campesinos tienen derecho a darle prioridad a la producción agrícola destinada a satisfacer las necesidades de sus familias. Tienen derecho a almacenar su producción para asegurar la satisfacción de sus necesidades básicas y de sus familias.// Los campesinos tienen derecho a vender sus productos en mercados locales tradicionales.// Los campesinos tienen derecho a fijar los precios, de manera individual o colectiva.// Los campesinos tienen derecho a obtener un precio justo por su producción.// Los campesinos tienen derecho a desarrollar sistemas de comercialización comunitarios a fin de garantizar la soberanía alimentaria.” Ver: Asamblea General de las Naciones Unidas. Declaración sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en zonas rurales. 20 de junio de 2013. A/HRC/WG.15/1/2.

En las regiones de Montes de María¹⁴⁴, Oriente Antioqueño¹⁴⁵ y Alto Andagueda¹⁴⁶, por ejemplo, aun cuando se ha desplegado una importante oferta institucional para la atención de los procesos de retornos y reubicaciones, estos no sólo se encuentran amenazados en su sostenibilidad por la inadecuación de esta oferta, sino también por los proyectos económicos minero-energéticos (i.e. hidroeléctricos y auríferos) y agroindustriales (i.e. palmeros) que plantean, de un lado, compras masivas de tierras¹⁴⁷ y, de otro, una transformación de los usos de la tierra que no necesariamente se armoniza con la economía campesina o la cosmovisión de las comunidades étnicas¹⁴⁸.

Por tanto, la Sala solicita a *la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV)*, a la *Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (URT)*, al *INCODER*, al *Centro Nacional de Memoria Histórica* - como entidad que ha abordado esta problemática desde sus informes e investigaciones sobre memoria y conflicto -, a la *Contraloría General de la República*, a la *Procuraduría General de la Nación* y a la *Defensoría del Pueblo*, que aporten información sobre:

- (i) Casos análogos, en los que la sostenibilidad de procesos de retornos y reubicaciones atendidos se encuentre amenazada por la implementación de proyectos económicos de gran escala.
- (ii) ¿Qué conceptos, categorías, herramientas o estrategias han sido empleadas para abordar esta problemática y, en ese orden de ideas, gestionar la sostenibilidad de los procesos de retornos y reubicaciones?

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

¹⁴⁴ Reporte Interno Sala Especial de Seguimiento. *Contexto en materia de Retornos y Reubicaciones en la Región Montes de María del Departamento de Bolívar*: Valoraciones a partir de la Visita Realizada entre el 24-28 de Noviembre de 2014 a la Región. Noviembre de 2014. Pág. 11, 12, 16 y 17.

¹⁴⁵ Reporte Interno Sala Especial de Seguimiento. *Contexto de los Retornos y Reubicaciones en el Oriente Antioqueño*: Visita realizada entre el 21-28 de Junio de 2015. Julio de 2015. Pág. 10, 17, 30, 67 y 68.

¹⁴⁶ Defensoría del Pueblo. Primer Informe de Seguimiento Cumplimiento Sentencia de Restitución de Derechos Territoriales Resguardo Embera Katío del Alto Andagueda. Bogotá D.C., Julio de 2015. Pág. 21-25 y 28-30 (Oficiado a la Sala Especial de Seguimiento: 13 de Agosto de 2015). En este informe se establece: “*En la actualidad, no obstante la existencia de la sentencia de restitución de derechos territoriales, que logra la suspensión de actividades de exploración del oro en el territorio colectivo por parte de las empresas demandadas. Se evidencia la presencia de otras empresas mineras de origen nacional que al parecer han establecido convenios con las autoridades étnicas para avanzar en la explotación de la mina zona de Dabaibe ubicada en el corregimiento del mismo nombre, del municipio de Bagadó.*” Pág. 26.

¹⁴⁷ Se debe aclarar que estas ofertas de compra masivas se dan una vez obtenidos los títulos de propiedad, bien sea a través de procesos de restitución o procesos de formalización o titulación (i.e. El Plan de Choque implementado a tales efectos en la región del Oriente Antioqueño).

¹⁴⁸ En casos como los del departamento Vichada, aun cuando no se han registrado casos significativos de retornos, es claro que el cambio de la vocación productiva de la tierra a través de planes de desarrollo que hacen énfasis en la minería y la agroindustria (Documento CONPES 3797 de 2014), ha sido una de las grandes barreras o desincentivos para el desarrollo de esta clase de procesos, aun cuando este departamento cuenta con importantes cifras de expulsión (19.674 personas). Sobre este aspecto se refirió la Defensoría del Pueblo en el marco de la reunión realizada el 7 de mayo de 2015 con funcionarios de la Sala Especial de Seguimiento.

RESUELVE

PRIMERO.- ORDENAR al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural que responda las preguntas planteadas en los apartes 16, 17 y 24 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.

SEGUNDO.- ORDENAR a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas resolver las inquietudes planteadas en los numerales 16, 19, 20, 21, 22, 23 y 24 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 Departamento para la Prosperidad Social dar respuesta a las preguntas formuladas en el aparte 22 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.

CUARTO.- ORDENAR al Centro Nacional de Memoria Histórica dar respuesta a las preguntas formuladas en el aparte 24 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.

QUINTO.- ORDENAR a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, dar respuesta a las preguntas planteadas en los apartes 12,13, 14,15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23 y 24 de la presente providencia, a través de un informe unificado, en un término máximo de diez (10) días contados a partir de la notificación de la misma.

SEXTO.- 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 14 de la presente providencia a los Subcomités de Atención y Asistencia, de Restitución y de Reparación del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Esta información deberá ser incluida dentro del informe unificado mencionado en la orden quinta del presente auto.

SÉPTIMO.- 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 y cuarta del presente auto, con el objetivo de presentarla en el informe unificado referido en la orden quinta de la presente providencia.

OCTAVO.-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 la Defensoría del Pueblo, en un plazo no superior a diez (10) días a partir de la notificación de la presente providencia, para los fines que se consideren pertinentes.

NOVENO.- SOLICITAR a la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, aportar la información requerida en el aparte 24 del presente auto, en un término no superior a diez (10) días a partir de la notificación del mismo.

DÉCIMO.- SOLICITAR a la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo que, si lo consideran pertinente, alleguen a esta Sala Especial de Seguimiento sus observaciones sobre el informe unificado que presente la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas en cumplimiento de esta providencia, en un plazo de veinte (20) días contados a partir de la fecha en la que reciban este informe.

UNDÉCIMO. – ORDENAR que, por medio de la Secretaría General de esta Corporación, se comuniquen esta providencia al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, al Departamento para la Prosperidad Social, al Centro Nacional de Memoria Histórica, a la Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas, a la Contraloría General de la República, a la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo.

Cumplase,

MYRIAM ÁVILA ROLDÁN

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

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General