



INFORME DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN EN CUMPLIMIENTO DE LAS ÓRDENES DEL AUTO 756 DE 2021.

OBSERVACIONES SOBRE LOS INFORMES EMITIDOS POR EL GOBIERNO NACIONAL A LA CORTE CONSTITUCIONAL SOBRE EL GOCE EFECTIVO DE DERECHOS DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA.

INTRODUCCIÓN

La Procuraduría General de la Nación, a partir del seguimiento permanente que realiza a la política de atención, asistencia y reparación integral a víctimas y en cumplimiento de las órdenes cuadragésima segunda y cuadragésima tercera del Auto 756 de 2021 presenta las observaciones al Informe anual correspondiente a la vigencia 2020 entregado por el Gobierno nacional sobre los avances en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional.

Este informe está organizado en secciones para cada uno de los derechos y componentes sobre los que se pronuncia el Gobierno. En la primera parte de cada una, se presentan las observaciones respecto al Informe Anual de Gobierno vigencia 2020, haciendo énfasis en la medición de los indicadores de Goce Efectivo de Derecho (IGED). En este análisis se partió de los criterios suministrados por la Corte Constitucional al considerar que los informes presentados por el Gobierno nacional en el marco del seguimiento a la superación del ECI, deben estar sustentados en los resultados de la medición de los IGED con el objetivo de poder realizar un análisis sobre los avances, rezagos o retrocesos en la implementación de la política pública que busca garantizar los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado.

Se valora positivamente que la medición de los indicadores sobre el derecho a la subsistencia mínima cuya materialización depende de la UARIV presentan un estado de cumplimiento alto. No obstante, en derechos como verdad y justicia, a pesar de los esfuerzos realizados, no se observan avances significativos, ni acciones contundentes que permitan diseñar una medición que dé cuenta del alcance de estos derechos.

Se resalta que en casos como el del derecho a la justicia se modificaron los indicadores de conformidad con los compromisos que adquirieron las entidades del Gobierno durante los diálogos técnicos sobre los IGED, realizados en septiembre y octubre de 2020, incorporando nuevos indicadores para ampliar el alcance de la medición. Sin embargo, en otros derechos como generación de ingresos y educación no se presentó su formulación, ni su medición. Teniendo en cuenta la rigurosidad técnica de estas jornadas y las recomendaciones realizadas por los órganos de control, se esperaba que los acuerdos a los que se llegó durante las mismas se materializaran en este informe.

En la segunda parte de cada sección, se presentan las observaciones al informe complementario que allegó el Gobierno nacional en respuesta a la orden cuadragésima primera del Auto 756 de 2021 (diciembre 2021), en el cual da respuestas a las preguntas concretas que realizó la Corte en este pronunciamiento. Teniendo en cuenta el tecnicismo y la concreción de las preguntas se advierte que, en algunos casos como vivienda, educación, o sistemas de información, la respuesta fue muy general y no fue posible realizar el análisis de cara a lo requerido por el juez constitucional.

La Procuraduría se pronunció sobre todos los fundamentos jurídicos que consideró pertinente y para facilitar la lectura fue indicando el número y literal correspondiente del Auto 756 de 2021. Sobre algunos puntos, se iniciarán las actuaciones preventivas, pues al momento no se cuenta con la información suficiente para pronunciarse.



Adicionalmente, la Procuraduría expone sus observaciones frente a las respuestas dadas por el Gobierno sobre la articulación entre la implementación de la política pública de atención y reparación integral a víctimas, y el Acuerdo Final de Paz (en adelante AFP); así como la formulación y puesta en marcha del CONPES 4031 de 2021. Sobre este tema, se insiste en que “los avances reportados frente a la coordinación entre el SIVJNR y el SNARIV evidencian la presencia de acciones que, si bien contribuyen al logro de los objetivos de las diferentes entidades, no están enfocadas en una acción integral como sistemas codependientes que avancen hacia la reparación de las víctimas y la construcción de una paz estable y duradera de manera conjunta”. Por ello, es necesario mejorar la articulación y coordinación de los esfuerzos institucionales, para que la reparación a las víctimas sea realmente integral y la reforma rural contribuya de manera efectiva a la estabilización socioeconómica y a la reconstrucción de los proyectos de vida de quienes se vieron afectados directamente por el conflicto.

Por último, se presenta un aparte que contiene las observaciones sobre lo expuesto por el Gobierno nacional en el informe emitido en respuesta a la orden novena de la **Sentencia SU-016 de 2021**.

Para la gran mayoría de los derechos, el Gobierno nacional le solicitó a la Corte Constitucional que tuviera en cuenta los avances y los grados de cumplimiento en la medición de los indicadores para dar por superado el ECI. Al respecto, sería importante que la Corte tuviera en cuenta el cumplimiento de los umbrales, la superación de los bloqueos institucionales. Asimismo, se considera oportuno verificar si los indicadores están dando cuenta del goce efectivo de los derechos conforme lo estableció el Honorable Tribunal en el Auto 331 de 2019, y que se hayan superado las deficiencias en la actualización y completitud de los registros administrativos base de estas mediciones.

Se reconocen los esfuerzos institucionales realizados por el Gobierno nacional y se invita para que continúe avanzando en el mejoramiento de los registros, así como en la formulación de indicadores y metas que permitan el seguimiento adecuado de la política pública.

Para este órgano de control persisten las causas que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Cosas Inconstitucional en materia de desplazamiento forzado, relacionadas con la baja capacidad institucional del Estado para atender a esta población y la insuficiente apropiación de recursos para tales efectos. Si bien se reconocen las acciones adelantadas por el Gobierno nacional y los resultados que evidencian algunos indicadores, es necesario fortalecerlas para que su implementación genere un impacto positivo en el goce efectivo de derechos de la población víctima de desplazamiento forzado.

1. Presupuesto

1.1 Observaciones sobre el Informe anual del Gobierno nacional.

Se reconocen los esfuerzos del Gobierno Nacional en el aumento permanente de los recursos previstos para la implementación de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a víctimas. Sin embargo, como se ha advertido en anteriores informes, los mismos siguen siendo insuficientes para lograr el restablecimiento de derechos y la estabilización socioeconómica de la población desplazada.

La Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley de Víctimas (en adelante CSMLV) en su VIII Informe resaltó que “sin contar con los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones el valor ejecutado para la Política Pública de Asistencia, Atención y Reparación Integral a Víctimas del Conflicto Armado en 2020 fue de \$6,4 billones y el asignado para 2021 es de \$ 6,3 billones, presentando a precios reales de 2021, un



decrecimiento del 1%. En promedio, para el periodo 2012-2021(P) se contó con la participación de los recursos por componentes así: reparación (40%), asistencia (39%), costos institucionales (17%), atención (3%) y transversales (1%).”¹

Se valora que en el año 2020 se hayan realizado las gestiones para la formulación del nuevo CONPES de víctimas, el cual fue expedido en el año 2021 (CONPES 4031). Allí se plantea la priorización del gasto por parte de las entidades del SNARIV acorde con la prórroga contenida en la Ley 2078 de 2021 y realiza una proyección de recursos por valor de \$ 142,1 billones, destinados principalmente a los componentes de asistencia con 109,9 billones (77%), reparación con \$19,8 billones (13%), atención \$7,7 billones (5%) y prevención y protección con 1 billón (0,7%). Dentro del componente de asistencia, la distribución principal (71,5%) se enfoca en educación (\$24,1 billones) y salud (\$54,5 billones).²

Sin embargo, se continúa evidenciando la insuficiencia de los recursos programados frente al crecimiento del universo de la población víctima desplazada por atender y las medidas requeridas para garantizar el goce efectivo de sus derechos. Se advierte que la asistencia ha requerido de mayores recursos teniendo en cuenta que prevalecen situaciones de victimización masiva y mayor deterioro de las condiciones de las comunidades afectadas por eventos como desplazamiento forzado y confinamiento.

La Procuraduría comparte lo expuesto por la Contraloría, quien considera que, “las metas planteadas en los proyectos de inversión respecto de los bienes y servicios requeridos para la garantía de derechos resultan insuficientes frente a la magnitud de necesidades (...) Asimismo, se evidenció que no es posible un análisis comparativo directo entre las metas de los proyectos de inversión y los IGED, en tanto las unidades de medida o las fuentes de registros utilizadas para la medición difieren de las unidades de medidas de las metas y de los productos de los proyectos de inversión.”³

1.2 Observaciones sobre las respuestas emitidas por el Gobierno Nacional frente a las preguntas realizadas por la Corte Constitucional en el Auto 756 de 2021

Correspondencia entre los recursos para la implementación de la ley de Víctimas y el universo de víctimas de desplazamiento forzado.

7.1 En relación con (a) los gastos de funcionamiento y de inversión, para las necesidades identificadas en materia de prevención y protección, atención, asistencia y reparación, teniendo en cuenta el universo actual de población desplazada y, (b) cómo la planeación de los recursos dispuestos para la ejecución de la Ley de Víctimas responde a los resultados de las mediciones de carencias en la subsistencia mínima y de superación de vulnerabilidad, así como a las medidas de reparación pendientes por ejecutar, el Ministerio de Hacienda y el DNP consideran que sí hay una correspondencia, y aportaron el documento “Costos actualizados de la política pública para las víctimas del conflicto armado interno”.

Analizado este costeo se reconoce el valioso trabajo técnico realizado para calcular los universos pendientes de atención. No obstante, se observa que algunos universos presentan inconsistencias como, por ejemplo, las víctimas a las cuales se prevé que llegue el PAPSIVI durante los próximos diez años son 6.145.732, a pesar de que la meta propuesta corresponde a la mitad de esta cifra, y los sujetos de atención superan los ocho millones de personas.

¹ VIII Informe de Seguimiento a la implementación de la Ley 1448 de 2011, emitido por la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. (2020 – 2021). p. 36.

² *Ibidem*. p.38.

³ Programa Colombia Transforma – Contraloría General de la República Balance de la efectividad de los recursos de la Ley 1448 de 2011 y de los Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011. Septiembre 2021. P. 107.



Si bien se prevé, que todas las cifras se incrementen por cuanto el RUV continúa abierto, se advierte que la diferencia entre el universo calculado y el real al momento de realizar el cálculo podría ser aproximadamente de dos millones de personas, descontando las que han fallecido. Las inconsistencias son más visibles en el costeo de las medidas de vivienda y generación de ingresos, pues no es clara la demanda de población víctima de desplazamiento forzado que efectivamente requiere estas medidas.

Se recuerda lo establecido por la CSMLV en su Octavo Informe al afirmar que los “Los recursos asignados para la prórroga de la Ley 1448 de 2011 en el CONPES 4031 de 2021 por valor de \$ 142,1 billones, continúan siendo insuficientes, pues con el cálculo realizado por la Contraloría General, el valor asciende a \$328,3 billones constantes de 2021. Esto refleja principalmente los recursos requeridos para ejecutar 19 medidas hasta 2031, teniendo en cuenta los universos pendientes de atención y la demanda histórica de las medidas. No contempla los recursos que destinan las entidades territoriales (...) se reitera la necesidad de realizar un análisis profundo que incluya la evaluación de nuevas fuentes de financiación para la implementación de la ley en su nueva vigencia, dado que con estas medidas se requeriría una inversión anual de \$32,8 billones, cifra que duplica el presupuesto asignado para 2021”⁴.

Precisión del esfuerzo fiscal para la atención, asistencia, y reparación de la población desplazada

7.2 Frente a la *identificación del universo actual de las víctimas de desplazamiento forzado y las medidas pendientes de garantizar en materia de protección, atención, asistencia y reparación para establecer el esfuerzo presupuestal requerido para cumplir con las obligaciones dispuestas en las leyes 387 de 1997 y 1448 de 2011, así como las dispuestas en los Decretos Ley 4633 y 4635 de 2011*, el Ministerio de Hacienda y el DNP expusieron que se tuvieron en cuenta los datos de las fuentes de información que se encuentran incorporadas en el Modelo Integrado administrado por la RNI y la metodología para la identificación de los universos que se encuentra en el documento de “Costos actualizados de la política pública para las víctimas del conflicto armado interno”.

No obstante, la Procuraduría ha advertido de manera reiterada que algunos de esos sistemas de información no se encuentran actualizados y no interoperan entre sí por lo que algunos de los universos podrían presentar imprecisiones, a lo que se suma el hecho de que el RUV permanece abierto y por lo tanto estos universos continúan aumentando con el incremento de victimizaciones que se han acentuado en algunos territorios.

Déficit de recursos destinados para garantizar la indemnización administrativa y la vivienda digna

7.3 Sobre **(b)** *asegurar la restitución de la vivienda de aquellos núcleos que perdieron su hogar por causa del desplazamiento forzado*, preocupa a la Procuraduría que en el informe se menciona que esta es una medida que únicamente se garantiza en el marco de procesos judiciales de restitución de tierras.

Esta apreciación no es compartida por este órgano de control, pues de conformidad con lo establecido por la Ley 1448 de 2011 la restitución es una de las cinco medidas de reparación en la que se contempla la restitución de vivienda, independiente de las víctimas que decidan adelantar este trámite ante la URT. En ese sentido, el artículo 123, medidas de restitución en materia de vivienda contempla que “las víctimas cuyas viviendas hayan sido afectadas por despojo, abandono, pérdida o menoscabo, tendrán prioridad y acceso preferente a programas

⁴ VIII Informe de Seguimiento a la implementación de la Ley 1448 de 2011, emitido por la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. (2020 – 2021). p. 34.



de subsidios de vivienda en las modalidades de mejoramiento, construcción en sitio propio y adquisición de vivienda”.

En conclusión, si bien se reconocen los esfuerzos presupuestales realizados por el Gobierno Nacional y las entidades territoriales (en adelante EETT), a este ritmo no serán suficientes los diez años adicionales de vigencia de la Ley de Víctimas, para garantizar la reparación integral a todas las víctimas del conflicto armado. Por lo que se hace un llamado a la optimización de los recursos disponibles en articulación con las EETT, y a realizar las gestiones necesarias para incrementarlos, de tal forma que se pueda avanzar significativamente en la garantía de todas las medidas de atención, asistencia y reparación integral a víctimas.

2. Nación - Territorio

2.1 Observaciones al Informe anual del Gobierno nacional

El Gobierno presenta las acciones ejecutadas en 2020 para superar la rigidez institucional, la ausencia de impacto de los mecanismos de articulación, coordinación, reporte de información y seguimiento entre las entidades nacionales y territoriales, en la implementación de la estrategia de corresponsabilidad.

Si bien se exponen las acciones para el desarrollo de la Estrategia de Corresponsabilidad, sobre las actividades en la ejecución del proyecto de fortalecimiento territorial y de la Estrategia de Intervención Territorial con jornadas de capacitación, asesoramiento técnico hacia el territorio, a juicio de este órgano de control persiste la ausencia de información cualitativa que permita identificar los resultados concretos y los impactos de estas actividades en la garantía de los derechos de las víctimas.

Frente al desarrollo de la Estrategia de Intervención Territorial y acciones sobre las herramientas y mecanismos de información y seguimiento con miras a superar los bloqueos institucionales identificados por la Corte, nuevamente como en el informe 2019, el Gobierno indica que esta estrategia tiene por objetivo mejorar la capacidad institucional de las EETT, con procesos de fortalecimiento anual en cuatro líneas de intervención: (i) La estrategia de nuevos mandatarios, (ii) el mecanismo de coordinación nación – territorio, (iii) La estrategia de enfoque diferencial étnico y (iv) La implementación del proyecto de fortalecimiento institucional.

Señala que dada la entrada de nuevos mandatarios en el año 2020, el Ministerio del Interior y la UARIV expidieron la Circular Conjunta 00005 de 2020, dentro de la estrategia “Nuevos Mandatarios”, sobre la debida articulación que debe producirse en la formulación de las herramientas de planeación Plan de Desarrollo Territorial y de lo que se formule en el Plan de Acción Territorial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas - PAT, donde se garantice la inclusión de los componentes de la política de reparación integral a las víctimas en cada uno de estos documentos. Adicionalmente, se informó sobre la realización de jornadas técnicas de asistencia a los funcionarios territoriales – alcaldes y gobernadores - para la incorporación de la política pública en los instrumentos de planeación, ejercicio que se valora positivamente.

Aunque se registra la información de la asistencia de las EETT en un alto porcentaje a estas actividades, la Procuraduría considera que dentro de la información reportada no se pueden colegir conclusiones respecto de cuál es el impacto alcanzado con esta intervención por parte del Gobierno nacional a partir de la implementación de esta estrategia.

Por otra parte, se informa de la realización de acciones de intervención a través de jornadas de fortalecimiento técnico dirigidas hacia las Mesas de Participación Efectiva de Víctimas, con el objeto de dar las claridades necesarias respecto a las competencias de las EETT en la



ejecución de la política pública de víctimas, enmarcado en el fortalecimiento en su capacidad de incidencia con argumentos técnicos respecto a la formulación de los Planes de Desarrollo Territoriales.

Al respecto, se indicó que se produjeron 33 documentos de incidencia ante las alcaldías y gobernaciones derivados de esta actividad, sin embargo, no se muestra la información temática concreta respecto a los logros alcanzados e impacto en inclusión de las propuestas presentadas por las Mesas de Participación en la formulación de los Planes de Desarrollo aprobados. Solo se informa de la incorporación de los componentes de la política pública desde una cifra porcentual, sin especificar en detalle el contenido de los componentes, líneas programáticas, proyectos de inversión y/o metas globales.

De los 645 conceptos técnicos y recomendaciones a los Planes de Desarrollo Territorial, remitidas a las EETT por la UARIV, sería pertinente conocer el impacto que tuvieron en los planes finalmente adoptados por las administraciones territoriales. Aunque se presenta porcentualmente la inclusión de los componentes de la política pública de víctimas, es pertinente que se informe por parte del Gobierno nacional en relación con la implementación de esta actividad, la presentación de los resultados cualitativos, sobre la inclusión de las líneas programáticas y/o componentes de la política pública de víctimas en los Planes de Desarrollo aprobados.

En relación con la asignación presupuestal concomitante a lo formulado en los Planes de Desarrollo, es importante que se presente la relación comparativa ponderada entre las asignaciones presupuestales globales de las políticas públicas sectoriales y lo programado o asignado de manera diferencial para la atención de las víctimas de desplazamiento forzado y de víctimas del conflicto armado por otros hechos victimizantes, como lo ha indicado la Corte, con el fin de poder determinar los avances derivados de esta acción institucional.

El Gobierno reportó como logro en la estrategia, la armonización de tiempos en la planeación territorial entre la formulación de los Planes de Desarrollo y los Planes de Acción Territorial con la expedición de la Circular Externa Conjunta CIRC2020-73-DMI-1000 del 03 de julio de 2020, pero no se explica fácticamente qué impacto se evidenció en el “logro” presentado, respecto de los avances en la política pública de atención y reparación integral a las víctimas. Lo anterior, además vinculado a la creación del módulo PAT del Sistema de Información de Gestión de Oferta (SIGO), herramienta tecnológica creada para el cargue de la información programática y presupuestal del Plan de Acción Territorial. Se reconocen los esfuerzos adelantados para fortalecer el seguimiento a la política pública con la implementación de la emisión de alertas oportunas sobre las EETT, con respecto a la formulación de los Planes de Acción Territorial – PAT, por lo que se esperan mejores resultados para el informe de la siguiente vigencia.

Si bien es un avance, la unificación de una herramienta digital para la presentación de los Planes de Acción Territoriales, no permite lo informado evidenciar los objetivos sustanciales relacionados de la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia, complementariedad y subsidiariedad.

Por otra parte, la Procuraduría reitera su preocupación frente a las debilidades asociadas a la calidad de la información que es cargada por las administraciones territoriales, en relación con los errores encontrados en esta información y que bien han sido expuestos en el mismo informe, como: (i) *Inconsistencias asociadas a las necesidades.* (ii) *Inconsistencias asociadas a las metas.* (iii) *Inconsistencias en la asignación presupuestal para los programas y* (iv) *Inconsistencias asociadas a los componentes de la PPV y los programas asociados.* Estas situaciones afectan la posibilidad para determinar la línea de base para poder ponderar los avances y/o retrocesos, en la valoración de las metas que pueda establecer la administración en la formulación de su PAT.



Lo anterior, además constituye para este órgano de control, una debilidad, frente a la idoneidad y capacidad técnica que se esté disponiendo por las respectivas administraciones para atender la planeación y la gestión de la política pública de atención y reparación integral a las víctimas. En este punto, se alerta la necesidad de acciones de mejora frente a: (i) la gestión del Gobierno central en la denominada estrategia de fortalecimiento territorial; (ii) el seguimiento a los lineamientos dados por el Gobierno nacional para las administraciones territoriales; (iii) el funcionamiento de los espacios de diseño, planeación, implementación y evaluación de la política pública de víctimas de acuerdo con los objetivos y propósitos establecidos en la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios; (iv) el funcionamiento de los Comités de Justicia Transicional, los Comités Técnicos, los Subcomités técnicos temáticos, conforme a sus objetivos y a los parámetros que fueron concebidos para la gestión óptima de esta política pública.

Se destaca el proceso de ajuste y fortalecimiento de la herramienta RUSICST, con información estratégica para la gestión y seguimiento de la política pública a nivel territorial, con énfasis en procesos transversales de articulación institucional. Sin embargo, de la información presentada y sus anexos no se pueden derivar conclusiones sobre los avances en los procesos de articulación, para superar los obstáculos y la rigidez de la arquitectura institucional de la coordinación nación territorio.

El Gobierno nacional señala como un avance hito, el resultado de la sistematización de la información programática y presupuestal a través de la herramienta SIGO-PAT de los Planes de Acción Territoriales de 1.118 entidades. No obstante, no se muestra información sobre cuál fue el alcance en el uso de esta información, en los procesos de planeación, programas y presupuestos asignados, por parte de las entidades competentes en los niveles superiores: gobernaciones, entidades nacionales descentralizadas y ministerios, en aplicación a los principios de coordinación, complementariedad, concurrencia y/o subsidiariedad.

Respecto de la información entregada con relación al año 2019 de la aplicación de los indicadores de fórmula individualizadora, subsidiariedad, concurrencia, coordinación nación territorio, se presentan las siguientes consideraciones:

- Del reporte de la fórmula individualizadora, llama la atención que las EETT en gran proporción no reportaron en esa vigencia inversión dirigida a la población desplazada. A juicio de la Procuraduría se debió haber tenido en cuenta un especial énfasis en el direccionamiento y del desarrollo de lineamientos de la política pública para el 2020, desde el Gobierno nacional, en relación con el deber de realizar apropiaciones presupuestales suficientes para superar los rezagos en la atención y reparación integral de las víctimas de desplazamiento forzado, en los principales componentes de la política pública, en especial, los priorizados en el Plan Nacional de Desarrollo: prevención y protección, retornos y reubicaciones y reparación colectiva. Estos aspectos tampoco tienen mayor desarrollo en la información entregada respecto a la realización de acciones o actividades ejecutadas durante el 2020, dentro de la coordinación nación territorio y en la denominada articulación institucional.
- Sobre el indicador de subsidiariedad entregada por la UARIV en los componentes de alojamiento temporal y alimentación en la fase de inmediatez, se indica que sólo fue ejecutado por 221 de 635 municipios que formalizaron la solicitud. Ahora bien, es importante que se reporte y correlacione esta solicitud con el resultado de la capacidad de inversión que poseía la respectiva entidad territorial, a fin de valorar si se está realizando un esfuerzo presupuestal suficiente con recursos propios para la atención y asistencia.



- Con relación al indicador de concurrencia, teniendo como objetivo la medición del comportamiento de las entidades de los diferentes niveles de Gobierno frente a la ejecución de los programas y proyectos que permitan atender las necesidades reales en la satisfacción de los derechos de las víctimas en el territorio, es requisito *sine qua non* que se conozca de manera cierta, cuáles son los requerimientos y necesidades de la población víctima en cada entidad territorial. Para ello, se informa que, en 2019, este reporte operó a través de la herramienta Tablero PAT, administrada por la UARIV.

Al respecto hay que recordar las debilidades planteadas por el mismo Gobierno nacional que fueron indicadas arriba, así como las debilidades presentadas en los sistemas de información, errores en el registro de datos, la no consistencia del reporte en las herramientas FUT, RUSISCT y Tablero PAT, por parte de las administraciones territoriales.

Se señala, como resultado de la aplicación del indicador, una concurrencia baja en la mayoría de las EETT. En el informe no se explica si ello obedece a que la entidad territorial correspondiente no posee necesidad de esta, en tanto goza de la suficiencia técnica y presupuestal plena para responder a las necesidades de la población víctima residente en su territorio.

2.2 Observaciones sobre las respuestas emitidas por el Gobierno nacional frente a las preguntas realizadas por la Corte Constitucional en el Auto 756 de 2021.

Rigidez y falta de impacto de los mecanismos de coordinación Nación – Territorio

8.1 En relación con **(a)** *el análisis específico sobre el impacto de las medidas en aquellas entidades territoriales que presentan debilidades institucionales*, la Procuraduría observa que, si bien el Gobierno reportó de manera cuantitativa los avances en las estrategias de nuevos mandatarios y gestión e implementación de la oferta territorial, así como la asistencia a jornadas de capacitación por parte de las EETT, no se encontró información que conduzca a identificar cómo estas entidades superaron las barreras en lo técnico y presupuestal, ni tampoco en el fortalecimiento institucional. Se espera que en sus informes el Gobierno dé cuenta de los resultados de estos procesos, de tal forma que se identifique el impacto concreto para estas EETT, y puedan replicarse los casos exitosos.

Sobre **(a.1)** *las entidades que necesitan apoyo institucional y se encuentran bajo reestructuración*, la Procuraduría comparte las cifras reportadas por el Gobierno en la identificación de estas entidades, la cual deriva de la aplicación del Índice de Capacidad Territorial (en adelante ICT), y que para la vigencia 2020 reportó 70 EETT. No obstante, se recomienda profundizar sobre la aplicación de las variables del ICT para comprender cómo se determinan los niveles bajo y muy bajo, y de igual forma, cuál es el plan de acción del Gobierno para fortalecer las capacidades de estas entidades. Igualmente, se reitera el llamado realizado por la CSMLV para que la estrategia de fortalecimiento desarrollada por el Ministerio del Interior se focalice de acuerdo con estos resultados.

Frente a **(a.2)** *las entidades que no tienen voluntad para asumir las obligaciones que impone el esquema de corresponsabilidad*, el Gobierno hace la salvedad de que no cuenta con una herramienta que permita identificar que EETT tienen esta intención, pese a esto, relacionó 16 que a diciembre de 2020 no habían diligenciado el módulo SIGO PAT, y las enmarca dentro de esta categoría. Si bien, la Procuraduría resalta el esfuerzo realizado por el Gobierno en vincular el módulo PAT al Sistema de Información de Gestión de la Oferta (SIGO), y de esta forma hacer el proceso de planeación más efectivo, el no diligenciamiento de esta herramienta no determina la voluntad de las EETT, puesto que se ha tenido conocimiento de algunas que, a pesar de cumplir con el diligenciamiento de los mismos, no ejecutan acciones suficientes para garantizar los derechos de las víctimas.



En cuanto a **(a.3)** las entidades que concentran las demandas de estabilización socioeconómica y que a su vez tienen capacidades institucionales limitadas para asumirlas, la Procuraduría no presenta ninguna observación en particular, y comparte la información reportada por el Gobierno, la cual indica que hay 63 EETT que tienen personas que aún no superan su situación de vulnerabilidad en alguno de los derechos objeto de medición, y que a su vez tienen el ICT en niveles muy bajo y bajo.

En **(b)** la aclaración de las variables o aspectos analizados en la revisión de los PDT, la Procuraduría no presenta ninguna observación en particular, ya que el Gobierno respondió de manera clara sobre las variables correspondientes a: i) generalidades, ii) parte diagnóstica, iii) parte estratégica, y iv) plan plurianual de inversiones.

En relación con **(c)** qué medidas, distintas a la ayuda humanitaria inmediata, los retornos y las reubicaciones, se asignan bajo criterios de identificación o priorización para las víctimas de desplazamiento forzado, el Gobierno mencionó la indemnización administrativa. Pese a lo anterior, la Procuraduría evidencia que no se profundizó en el procedimiento consagrado en la Resolución 1049 de 2019, y en particular lo correspondiente a las víctimas de desplazamiento forzado.

Sobre **(d)** las inconsistencias encontradas en los municipios y departamentos identificados por la Defensoría del Pueblo por presentar emergencias humanitarias recurrentes, la Procuraduría observa que, si bien el Gobierno reportó las inconsistencias para cada EETT, en total 73, y amplió los plazos para el ajuste de la información del PAT en el módulo SIGO PAT, no ha realizado el análisis de la información ajustada, razón por la cual hace un llamado para que se realice este análisis y tome las medidas a las que haya lugar.

En cuanto a **(f)** las entidades que presentaron los “33 documentos de incidencia ante las alcaldías y gobernaciones”, la incidencia de estos, especialmente de cara a la adopción de medidas puntuales y la articulación interinstitucional para gestionar esas medidas, la Procuraduría considera que, la respuesta no es suficiente pues se limita a mencionar que los documentos fueron radicados por la Mesa Distrital y las Mesas Departamentales de víctimas, sin abordar el impacto de los mismos, ni la articulación interinstitucional lograda para la adopción de medidas específicas que respondan las demandas allí consignadas.

Ausencia de un esquema que permita la aplicación de los principios de subsidiaridad y concurrencia

8.3 Respecto de **(a)** las acciones que se realizaron para promover la corrección del número inusual de entidades territoriales con ausencias en el reporte de la información, la Procuraduría reconoce el esfuerzo realizado por la UARIV para asumir el control del FUT Víctimas 1, así como las diferentes jornadas de asistencia técnica que se realizaron con las EETT para su adecuado manejo. Pese a lo anterior, y como se ha mencionado en diferentes informes, se recomienda seguir fortaleciendo el uso de estas herramientas, ya que se ha evidenciado una baja calidad en la información que las EETT suministran.

En **(b)** los municipios que presentaron emergencias humanitarias durante el año 2020, especialmente derivadas de desplazamientos masivos o confinamientos, la Procuraduría observó que, de los 23 municipios que tenían pendiente su proceso de formalización para solicitar ayuda humanitaria inmediata en subsidiaridad, solo se reportó uno que no culminó el proceso de manera satisfactoria (Guadalupe, Antioquia), por lo que se insta al Gobierno a realizar las acciones a que haya lugar para que dicha entidad territorial culmine el proceso y verifique que las víctimas pudieron recibir la ayuda humanitaria correspondiente.

En relación con **(c)** qué acciones desplegó el Gobierno para flexibilizar el procedimiento acorde con la situación de los municipios referidos, la Procuraduría considera que el Gobierno



no respondió de manera clara sobre las acciones realizadas para flexibilizar el proceso de acceso a la ayuda humanitaria inmediata en subsidiariedad.

Falencias en la coordinación entre las entidades del nivel nacional

8.4. Frente a **(b)** las medidas que implementó cada una de las entidades del SNARIV de acuerdo con las fichas de regionalización indicativa, la Procuraduría observa que, la respuesta del Gobierno se da en términos generales, basada en los criterios de la regionalización. Si bien se presentó un gráfico sobre la distribución presupuestal por entidad para la vigencia 2021, no se expusieron de manera desagregada las medidas adoptadas por cada entidad para su proceso de regionalización.

En cuanto a **(c)** de qué manera se articuló la oferta en aquellas regiones con emergencias humanitarias, si bien el Gobierno presenta la articulación de la oferta en los 21 municipios identificados y el acceso por parte de la población víctima a los diferentes bienes y servicios, a juicio de la Procuraduría se recomienda presentar esta información de manera desagregada para conocer cuáles son las principales medidas a las que están accediendo las víctimas, y así poder fortalecer la oferta en el territorio.

Imposición de barrera o inacción del Gobierno Nacional ante demandas de entidades locales

9.1 En relación con que la UARIV se pronuncie sobre cada uno de los aspectos advertidos por la Corte **(9)** con relación al componente de Coordinación Nación - Territorio del Informe Anual, la Procuraduría reitera su preocupación frente a las debilidades asociadas a la calidad de la información que es cargada por las administraciones territoriales en las diferentes herramientas dispuestas (FUT, RUSISCT y Tablero PAT). Se evidencia que persiste la ausencia de información cualitativa que permita identificar los resultados concretos y los impactos de estas estrategias de coordinación en la garantía de los derechos de la población desplazada.

Finalmente, se hace un llamado al Gobierno para que siga aunando esfuerzos en la unificación de los instrumentos para el reporte de información, de manera que, los procesos de planeación de las EETT sean más prácticos y eficientes. A juicio de este órgano de control, es necesario continuar fortaleciendo las estrategias de coordinación entre las entidades del SNARIV del nivel nacional, con las del nivel territorial para mejorar la implementación de la política y sus resultados.

3. Sistemas de información

En el marco del seguimiento realizado a la Sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional le ordenó al Gobierno nacional realizar ajustes importantes al componente de registro, caracterización y sistemas de información, para avanzar en el GED de las personas desplazadas por la violencia. Estos ajustes debían estar encaminados a superar: (i) la falta de garantías al debido proceso dentro de las diferentes etapas que se deben agotar para el registro, (ii) la ausencia de mecanismos de caracterización de la población desplazada y de las necesidades específicas de los grupos más vulnerables y, finalmente, a (iii) consolidar los sistemas de información con calidad en los datos y flujo eficiente de la información.

Este órgano de control ha advertido en distintos informes que persisten las debilidades en la interoperabilidad de los sistemas de información que afectan el flujo de datos entre entidades del SNARIV y, particularmente, la medición de carencias y en la superación de la situación de vulnerabilidad. Al respecto, en 2021 remitió a la Corte un informe detallado sobre el componente de mediciones en el marco del balance realizado a la implementación de la Ley 1448 de 2011 y desarrolló en mayo una sesión técnica profundizando sobre este tema.¹



3.1 Observaciones sobre el Informe anual del Gobierno nacional.

El Gobierno reportó las gestiones adelantadas en la RNI a partir de la estrategia de adopción de la política de Transformación Digital dispuesta en el Plan Nacional de Desarrollo con la cual se ha buscado el fortalecimiento del Modelo Integrado como fuente única de información de la política pública de víctimas. Explicó que con esta mejora de los sistemas de información y la integración de fuentes adicionales se han fortalecido “los procesos de medición de las características y situación de la población desde varios ejes como carencias, situación de vulnerabilidad, goce de derechos, riesgo de victimización, focalización y priorización de indemnización, entre otros”, construyendo modelos multivariados.

La Procuraduría reconoce estos esfuerzos y considera como un acierto que se incorporen tecnologías relacionadas con ciencia de datos e inteligencia artificial, así como el fortalecimiento de la herramienta de información geográfica que contribuye a la toma de decisiones. Sin embargo, reitera la necesidad de fortalecer metodológica y operativamente el Modelo integrado con el fin de superar los retos identificados por este órgano de control y respetuosamente, insiste en las recomendaciones entregadas a la UARIV y otras entidades de Gobierno en febrero de 2021, en el marco del Informe Balance Ley 1448 de 2011, componente mediciones.

El Gobierno reporta sus gestiones para garantizar la calidad de la información y superar las dificultades en el flujo de la información con estándares admisibles de confidencialidad relacionadas con: (i) los acuerdos de intercambio de información con 1.262 entidades y organizaciones, (ii) la gestión del Subcomité de Sistemas de Información del SNARIV; (iii) acciones tendientes a la consecución del Modelo Integrado, (iv) la herramienta de novedades, y (v) la depuración del RUV.

No obstante, no queda claro para este órgano de control que se hayan superado las deficiencias advertidas en el informe de 2021, con relación a la actualización permanente de las fuentes de datos y la completitud de los registros administrativos, lo cual afecta directamente los resultados de las mediciones y la toma de decisiones de política pública.

En este sentido, se hace un llamado, para que en su reporte, la UARIV informe la fecha de actualización y el porcentaje de población “no determinada” en cada una de las fuentes que componen el Modelo Integrado, de tal forma que se pueda determinar si hay avances significativos en la interoperabilidad y calidad de la información, de acuerdo con los estándares solicitados por la Corte Constitucional y las recomendaciones de la Guía para la Medición y Aplicación de los Indicadores de Derechos Humanos publicados en el 2012 por OACNUDH.

Por otra parte, se valora que el Gobierno reconozca que la información del RUV requiere “un proceso completo de actualización y depuración de manera drástica a través de sistemas de información que soportan las novedades y los procesos masivos de calidad”. Se hace un llamado para que la UARIV continúe fortaleciendo los canales de comunicación y contactabilidad con las víctimas, pues en la orientación directa que realiza la Procuraduría se han identificado dificultades en este sentido para que se soliciten y tramiten las novedades.

Frente a la información requerida para la medición de los IGED, la Procuraduría reitera su preocupación por cuanto algunas fuentes de información no reportan los datos necesarios para mejorar los indicadores ya existentes o formular nuevos, de acuerdo con los criterios de idoneidad expuestos por la Corte Constitucional en el Auto 331 de 2019. Una vez más, no se evidencia que se estén adelantando las acciones necesarias para superar esta deficiencia en derechos como verdad y justicia.



3.2 Observaciones sobre las respuestas emitidas por el Gobierno Nacional frente a las preguntas realizadas por la Corte Constitucional en el Auto 756 de 2021.

Falencias relacionadas con la inclusión en el RUV

10.1 En relación con **(a)** *el efecto del uso de herramientas de inteligencia artificial en la generación de contexto para la valoración y notificación de inclusión en el RUV*, la Procuraduría observa que, si bien el Gobierno reportó una iniciativa al respecto, todavía no se cuenta con resultados, y el proceso sigue realizándose manualmente. Así las cosas, se insta a la UARIV para que refuerce estas iniciativas relacionadas con la generación de contexto para valoración de inclusión, con las cuales se podrían mejorar los tiempos de atención a las víctimas.

10.2. Sobre **(b)** *la capacidad operativa de las personerías municipales para responder a las necesidades de registro de la población desplazada*, la Procuraduría comparte las cifras reportadas por la UARIV frente a la toma de declaración a cargo de las entidades del Ministerio Público, y se permite informar a la Corte que en 2020, con ocasión de las medidas tomadas para atender la emergencia generada por el COVID-19 se vio directamente afectada la atención presencial que se requiere para la toma de declaración, disminuyendo en un 44% las cifras del FUD. No obstante, se dieron lineamientos para facilitar el acceso de las víctimas y poder garantizar la toma de declaración, alcanzando 50.728 FUD en ese año.

Igualmente, este órgano de control: (i) ha apoyado e impulsado la estrategia de Toma de Declaración en Línea con el fin de optimizar los procedimientos, (ii) ha promovido permanentemente ejercicios de formación para fortalecer la capacidad de los agentes del Ministerio Público que atiende víctimas, (iii) ha realizado seguimiento al contrato de comodato suscrito con la Procuraduría. Adicionalmente, (iv) trabaja de forma permanente en la subsanación de declaraciones recibidas por las diferentes dependencias de esta entidad y de las personerías municipales.

Frente **(c)** *al tiempo de notificación de la decisión de inclusión en el RUV y, la garantía del derecho al debido proceso de dicha población*, el Gobierno informó el procedimiento establecido e indicó que en 2020 se tomaron medidas excepcionales (Resolución 337 de 2020) para el envío de las actuaciones administrativas por medio de correo electrónico con ocasión del COVID-19.

Este órgano de control valora los esfuerzos adelantados para que las víctimas pudieran conocer los actos administrativos en medio de la emergencia, sin embargo, hace un llamado a la UARIV para que, en virtud de la garantía del derecho al debido proceso, y teniendo en cuenta las nuevas medidas de reactivación y regreso a la normalidad establecidas por las entidades de Gobierno, se propenda por garantizar la notificación personal de manera presencial, pues no todas las víctimas pueden acceder fácilmente a las herramientas virtuales, especialmente cuando se encuentran en especial situación de vulnerabilidad por razón de su edad o de la misma victimización.

Por otra parte, la Procuraduría reconoce los esfuerzos adelantados para mejorar **(d)** *el proceso de registro de las víctimas que se encuentran en el exterior y el fortalecimiento de las capacidades de las entidades vinculadas en esta labor*. Hace un llamado para que se refuercen estas acciones de tal forma que se pueda llegar a más víctimas en el exterior y se optimice la toma de declaración, pues se han identificado algunas dificultades ocasionadas por la falta de capacitación de los funcionarios de consulados o la poca disposición de personal para esta labor.

En cuanto a **(e)** *la existencia o ausencia de prácticas irregulares relacionadas con la inclusión en el RUV cuando los hechos declarados fueron perpetrados por grupos pos desmovilización*, la Procuraduría no cuenta en este momento con información



suficiente para pronunciarse al respecto, razón por la cual en 2022 desarrollará una actuación preventiva con la cual hará seguimiento a este tema.

Falencias relacionadas con los mecanismos de caracterización de la población desplazada

10.4. La Procuraduría observa que, si bien el Gobierno reportó una iniciativa de inteligencia artificial para apoyar la construcción y disposición de insumos a las mediciones de caracterización poblacional, aún no cuenta con resultados que le permitan informar **(a) el efecto de la misma en la caracterización de la población desplazada, así como en las mediciones asociadas a la garantía de sus derechos.** Si bien se valoran estas innovaciones, se reitera el llamado frente a la actualización y completitud de los registros administrativos, pues de la calidad de los datos depende el éxito en la aplicación de estos modelos.

En **(b) los resultados del proceso de fortalecimiento del “Modelo Integrado” y, el cumplimiento de los acuerdos de intercambio de información,** el Gobierno explicó que 1.159.906 registros fueron actualizados a partir de un proceso de depuración “para las variables Tipo Documento, Nom1, Nom2, Ape1, Ape2, Fecha de Nacimiento, Fecha de expedición, Género y Grupo Étnico”, pero a juicio de este órgano de control no se aportó información suficiente que dé respuesta a lo solicitado por la Corte. Por ejemplo, no se indicó nada sobre la alerta realizada en el informe anterior, en el cual se advirtió que más del 21% de las 33 fuentes que conforman el Modelo Integrado estaban desactualizadas en información relacionada con generación de ingresos, asistencia social, educación formal, condiciones de alojamiento, frecuencia alimentaria, reunificación y superación de pobreza, temas importantes en las mediciones de subsistencia mínima y superación de situación de vulnerabilidad – SSV.

La Procuraduría valora **(c) la inclusión de nuevas fuentes de información al Modelo Integrado, para las mediciones vigentes para la población víctima de desplazamiento forzado,** pero reitera su llamado para que, en su reporte, la UARIV informe la fecha de actualización y el porcentaje de población “no determinada” en cada una de ellas.

10.5. En cuanto **(d) al uso del SISBEN IV en la caracterización de la población desplazada y, su interoperabilidad con los registros y mediciones de la UARIV,** la Procuraduría advierte que luego del barrido realizado en la estrategia liderada por el DNP, no se ha avanzado sustancialmente en la recolección de información de la población desplazada, pues se reportó una cobertura del 50% a septiembre de 2021 y en 2020 el reporte fue del 39%.

Preocupa que a pesar de ser esta una de las apuestas del PND no se hayan logrado en 2021 resultados significativos, que permitan cumplir la meta propuesta para el cuatrienio que está próximo a terminar. Adicionalmente, este órgano de control reitera que el SISBEN IV no responde a las particularidades de la población víctima, por lo que en 2022 continuará su actuación preventiva para profundizar el seguimiento en las reglas acordadas entre la UARIV y el DNP para el uso de esta información en el procedimiento de identificación de carencias en subsistencia mínima y en la medición de la SSV.

En relación con **(e) las medidas adoptadas para el fortalecimiento de las capacidades fiscales, administrativas e institucionales de las entidades territoriales en materia de caracterización de la población desplazada,** la UARIV presentó la estrategia que ha desarrollado, pero no expuso sus resultados. Particularmente, llama la atención de la Procuraduría, que el Gobierno le había informado que este proceso tendría ajustes, teniendo en cuenta los resultados que se esperaban obtener del levantamiento de información de SISBEN IV y los altos costos de la estrategia implementada por la UARIV. Sin embargo, no se expuso nada al respecto en el informe anual de Gobierno, ni en la respuesta dada al Auto 756 de 2021.

Falencias relacionadas con la calidad de la información



10.6. Aunque se valoran positivamente las acciones que de forma permanente se adelantan para la depuración del RUV (146.755 declaraciones, 792.804 novedades, 1.505.602 personas actualizadas), la Procuraduría insta a la UARIV a reforzar sus gestiones para superar **(a)** *la asimetría y el esclarecimiento de las variables sin información del RUV histórico.* Frente a **(b)** *la incorporación del RUV en el Modelo Integrado y la interoperabilidad con las demás fuentes de la RNI*, si bien la UARIV expuso las fuentes de información que integran el Modelo como resultado de la interoperabilidad con las demás entidades de la RNI, a juicio de la Procuraduría, no se respondió lo solicitado por la Corte.

10.7. En relación con **(d)** *las inconsistencias detectadas por la CGR en los giros de indemnizaciones, atención y ayuda humanitaria y, en la aplicación de subsidios de vivienda*, la Procuraduría no cuenta en este momento con información suficiente para pronunciarse al respecto, y adelantará las acciones preventivas y disciplinarias que correspondan derivadas del control fiscal.

3.3 Respuesta de la Procuraduría a la orden séptima del Auto 756 de 2021 con relación al considerando 10.3.

La Corte Constitucional solicitó a la Procuraduría, pronunciarse sobre el vacío expuesto en relación con la capacidad operativa de las personerías municipales para responder a las necesidades de registro de la población desplazada. Al respecto, este órgano de control reitera lo indicado sobre el punto **10.2 (a)** en el numeral anterior.

Adicionalmente, la Procuraduría a través del Instituto de Estudios del Ministerio Público ha propiciado las siguientes capacitaciones (virtuales) en las cuales se convocó a todos los funcionarios del Ministerio Público que estuvieran interesados, a nivel nacional y territorial, o que en su labor como operadores preventivos tengan labores asignadas para la orientación y atención a víctimas del conflicto armado, entre ellos, los personeros municipales:

- Vigilancia y control de gestión preventiva con énfasis en víctimas del conflicto armado (40 horas).
- Buenas prácticas para la atención y orientación a víctimas del conflicto armado (16 horas)

Igualmente, es importante mencionar que la Procuradora General de la Nación expidió la Directiva 022 del 03 de noviembre de 2021: “Atención, orientación y toma de declaración a víctimas del conflicto armado por parte del Ministerio Público” en la cual exhortó a para que se cumplan los preceptos constitucionales, legales y jurisprudenciales que regulan lo relacionado con la garantía de los derechos de las víctimas del conflicto armado. Específicamente, lo relacionado con la orientación, asesoría y recepción de la solicitud de registro de las víctimas, mediante la presentación de declaraciones en línea y en forma manual, que permita a las víctimas acceder a las ayudas humanitarias y demás medidas de asistencia y reparación previstas en la Ley 1448 de 2011. Asimismo, se reafirmó el compromiso del Ministerio Público y se reiteran las obligaciones y lineamientos relacionados con la toma de declaración para la inclusión en el RUV. Sobre estos, se han realizado varias actividades de socialización al interior de la Procuraduría.

Adicionalmente, se tiene conocimiento de que la UARIV con el propósito de fortalecer las capacidades técnicas de los personeros municipales y distritales, defensores y procuradores regionales, durante los años 2020 y 2021, llevó a cabo jornadas de capacitación en los 32 departamentos de país. El objetivo general de estas jornadas fue capacitar a las secretarías técnicas de las mesas de participación en los fundamentos normativos, conceptuales y la



estructura del proceso de participación efectiva de las víctimas del conflicto, y los ajustes del Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas (Resolución 1668 de 2020). La UARIV aclaró que durante el 2021 estas capacitaciones a 1.078 funcionarios del Ministerio Público, se desarrollaron mayoritariamente de manera virtual.⁵

3.4 Respuesta de la Procuraduría a la orden séptima del Auto 756 de 2021 con relación al considerando 10.6.

La Corte Constitucional solicitó a la Procuraduría, pronunciarse sobre las necesidades de profundización expuestas en el fundamento jurídico **10.6** relacionadas con el impacto de la herramienta depurador RUV, respecto de: **(a)** la asimetría y el esclarecimiento de las variables sin información del RUV histórico, y **(b)** su incorporación en el “Modelo Integrado” y la interoperabilidad con las demás fuentes de la RNI; así como al fortalecimiento de los POSI, sobre **(c)** la inclusión de normas técnicas que permitan asegurar la calidad de la información aportada y la periodicidad en la evaluación y ajuste del POSI. Al respecto, este órgano de control reitera lo indicado sobre estos mismos puntos en el numeral segundo de este aparte.

En conclusión, a pesar de los esfuerzos adelantados para superar las falencias relacionadas con (i) la inclusión en el RUV, (ii) los mecanismos de caracterización de la población desplazada y (iii) la calidad de la información, la Procuraduría considera que no se han podido subsanar las dificultades identificadas por la Corte y por este órgano de control en este tema, y por lo tanto se continúan afectando negativamente las mediciones que se realizan a la población desplazada bien sea para la entrega de bienes y servicios o para la toma de decisiones en la implementación de la política pública.

4. Subsistencia mínima

La Corte ha señalado que la entrega de la atención humanitaria se sustenta en la garantía de la subsistencia mínima como expresión del derecho fundamental al mínimo vital. En este sentido, es obligación del Estado garantizar este derecho de manera imperativa y urgente a las víctimas de desplazamiento forzado. Asimismo, las autoridades competentes, son las responsables de proveer y entregar las ayudas inmediatas, de emergencia y transición, según las normas existentes.

4.1 Observaciones al Informe anual del Gobierno nacional

La medición del goce efectivo de este derecho se realiza de acuerdo con sus etapas, así: i) inmediatez, ii) primer año, iii) carencias extremas, iv) carencias graves, v) carencias leves y, vi) no carencias.

- **Atención inmediata:** mide el número de hogares que recibieron atención humanitaria inmediata durante el último año en alguno de los componentes, dentro de los tres meses posteriores al hecho victimizante.

La Procuraduría advierte que el indicador medido (Número de hogares que recibieron Atención Humanitaria Inmediata durante el último año **en los componentes a que tienen derecho**), no corresponde al indicador definido luego del ejercicio técnico que se realizó con ocasión del Auto 443 de 2020, durante el cual este indicador se ajustó así: (No. hogares que recibieron atención humanitaria inmediata durante el último año **en alguno de los componentes**, dentro de los tres meses posteriores al hecho victimizante). Para este órgano de control es importante que los ajustes y compromisos que se generaron en estas jornadas

⁵ Respuesta UARIV 20227200618201 del 12/01/2022.



sean tenidos en cuenta por el Gobierno, es especial porque la diferencia se refiere al alcance del derecho. No es lo mismo que se le otorgue “alguno de los componentes”, a que la víctima reciba “en los componentes a que tiene derecho”.

Preocupa que, a pesar de las recomendaciones realizadas por la Procuraduría sobre este indicador, la única fuente de información sigue siendo la UARIV, a pesar de que se trata de una medida a cargo de las EETT. En este sentido, el resultado no refleja el alcance real de lo que pretende medirse, pues se limita a la ayuda que por subsidiariedad entrega la UARIV y solo tiene en cuenta aquellos municipios que realizaron el proceso de formalización y que solicitaron el apoyo correspondiente. Por lo tanto, no muestra las ayudas que efectivamente se entregaron, sino que refleja solo la gestión de la UARIV.

En este sentido, no se está midiendo el goce efectivo del derecho y por lo tanto no puede considerarse que el 30,71% (8.646) de los hogares cumple con el indicador, y el otro 69,29% (19.504) no cumple. Dado que la UARIV solo hace hincapié a la entrega que le corresponde de atención humanitaria inmediata a través del apoyo subsidiario, este órgano de control recuerda que la obligación debe responder a la garantía del derecho y no a una cifra de gestión.

Resulta preocupante la reiterada desarticulación con en el nivel territorial. Al respecto, se desconoce cuáles han sido las dificultades y/o limitantes que no han permitido la culminación de las solicitudes de apoyo presentadas a la UARIV por parte de las distintas EETT, así como la efectividad de la asistencia técnica brindada. Es fundamental conocer si la UARIV las está acompañando en el proceso de subsanación, ya que, según la información reportada, algunas no acceden al apoyo, porque no completaron la documentación requerida y fueron devueltas para ajustes, sin que las EETT los tramitaran. Esta situación fue advertida por la Corte en el Auto 811 de 2021.

Aunque se reconocen los esfuerzos adelantados para cumplir la orden 30 del Auto 373 de 2016, y los resultados derivados de la aplicación de la Resolución 0021 de 2019, es necesario mejorar la articulación con las EETT para que las víctimas efectivamente reciban la atención humanitaria inmediata.

Por otra parte, queda la incertidumbre, sobre las víctimas que requirieron de la atención inmediata en aquellas EETT en las cuales no se contaban con el recurso financiero y presupuestal, ni lograron acceder al apoyo de la UARIV. Sobre estos casos se solicita a la UARIV que informe a la Procuraduría para iniciar las correspondientes acciones de seguimiento.

- **Atención humanitaria primer año (Dentro de los 3 meses y posterior a los 3 meses):** mide la entrega dentro de los 3 primeros meses posteriores a la inclusión en el RUV.

Se valora positivamente que de 41.059 hogares víctimas que cumplieron con los criterios de primer año, 39.732, que corresponden al 97%, recibieron la ayuda. No obstante, se observa que persisten vacíos en los tiempos de entrega, pues el 4,3% de esta población recibió la atención extemporáneamente, es decir, luego de los tres meses de la inclusión en el RUV.

En atención a esto, se desconocen las causas de este atraso, o si la valoración de inclusión o no inclusión en el RUV está tomando más tiempo de lo establecido para valorar y decidir, o qué otras circunstancias están impidiendo la entrega de la atención en término.

- **Carencias extremas (Dentro de los 3 meses y posterior a los 3 meses):** hace referencia a la población desplazada que realizó solicitud de



atención humanitaria a la UARIV y se identificaron carencias extremas en alguno de los componentes de la subsistencia mínima.

Se destaca el progresivo cumplimiento del procedimiento que se adelanta para la identificación de carencias, así como, el cumplimiento de la colocación del giro de atención humanitaria en los tiempos establecidos, logrando un porcentaje de cumplimiento del 99.95%, que equivale a 63.279 hogares víctimas.

Se observa que han mejorado los tiempos de colocación del giro de atención humanitaria con carencias, pues solo 25 hogares que equivalen al 0,03% recibieron la ayuda de manera extemporánea.

- **Carencias graves (dentro de los 3 meses y posterior a los 3 meses):** mide los hogares víctimas de desplazamiento forzado identificados con carencias graves (en alguno de los 2 componentes) que recibieron Atención Humanitaria en el último año.

Se reportó que de 13.786 hogares que presentaron carencias graves¹ solo un hogar no recibió la atención humanitaria dentro de los 3 meses siguientes a la realización de la solicitud. De esta manera, se destaca que el Gobierno alcanzó el umbral definido por la Corte Constitucional, pues el cumple con el 99.99% de las ayudas humanitarias que fueron solicitadas.

- **Carencias leves (Dentro de los 3 meses y posterior a los 3 meses):** mide el número de hogares víctima de desplazamiento forzado identificados con carencias leves (en alguno de los 2 componentes) que recibieron Atención Humanitaria en el último año.

Se resalta que el Gobierno ha respondido de manera efectiva con la atención humanitaria, pues en el 99.95% de los hogares (15.521) la ha entregado dentro de los tres meses siguientes. Se observa que solo a seis hogares se les colocó la ayuda humanitaria de forma extemporánea.

- **No carencias:** corresponde a la ausencia de carencias en subsistencia mínima. Identifica la población que ya no tienen factores de riesgo o amenazas a sus componentes de subsistencia mínima o que tiene condiciones en las que dichos factores no son consecuencia del desplazamiento forzado.

La Procuraduría observa que de los 253.418 hogares que realizaron solicitudes de atención humanitaria, 160.795 (63.45%) fueron identificados con no carencias en los componentes de alojamiento y alimentación. Según esta información, 92.623 hogares fueron identificados con carencias, sean estas extremas (63.309), graves (13.786) o leves (15.528), a los cuales, en un porcentaje mayoritario, se les colocaron giros de ayuda humanitaria dentro de los 3 meses siguientes a la solicitud y en menor porcentaje con posterioridad de los 3 meses.

Respecto de estas cifras, se evidencia una notable diferencia con las cifras reportadas a la CSMLV para la elaboración del Octavo Informe al Congreso. Sobre el indicador CONPES 3726 de 2012: “número de hogares víctimas de desplazamiento forzado incluidos en el RUV con carencias en subsistencia mínima con programación de atención humanitaria / número de hogares víctimas de desplazamiento forzado incluidos en el RUV con carencias en subsistencia mínima que solicitan atención humanitaria” la UARIV reportó a la CSMLV que en el 2020 colocó 480.058 respecto de los 480.388 hogares viables para atención. Es decir, según cifras entregadas a la CSMLV el número de hogares víctimas de desplazamiento forzado incluidas en el RUV con carencias en subsistencia mínima con colocación de atención humanitaria fueron 480.058. Esta cifra supera significativamente la reportada en el informe anual de 92.623.



En este orden de ideas, se destaca el alto cumplimiento en la entrega de la atención humanitaria en las fases que son de competencia de la UARIV, aunque llama la atención sobre la diferencia de las cifras. Se advierte, que no se evidencia la valoración de los efectos de la pandemia por COVID-19 sobre la situación de vulnerabilidad de los hogares víctimas de desplazamiento forzado. De acuerdo con el indicador de no carencias 160.795 hogares no tienen factores de riesgos o amenaza en los componentes de subsistencia mínima, pero no es claro para este órgano de control si el método de identificación de carencias consideró los factores derivados de la pandemia que acentuaron las condiciones de vulnerabilidad de los hogares desplazados.

La Procuraduría valora que, durante el año 2020, la UARIV: (i) aumentó los tiempos para el cobro de los giros, pasando de una vigencia de 30 a 90 días, (ii) estableció mecanismos de pago a través del operador bancario y sus corresponsales, (iii) dio continuidad automática a la atención primer año de desplazamiento; (vi) adelantó giros de atenciones identificados con carencias. Igualmente, se destaca, la promoción del uso y apropiación de la plataforma SI-SPAE, para la formalización, y el seguimiento de las ejecuciones a través de la plataforma SIGO.

Finalmente, se alerta sobre lo referente a las solicitudes atendidas para la identificación de carencias del año 2019 y 2020. En el Informe del Gobierno (2020) manifestó que “se identificaron un total de 456.187 hogares con carencias en al menos uno de los componentes de la subsistencia mínima, a los cuales se realizó la colocación de 659.393 giros, con una inversión total de \$ 398.437.136.000. Respecto del reporte del año 2019 el número de hogares atendidos y giros realizados tiene una disminución, relacionada con el presupuesto asignado para la atención de los hogares durante la vigencia, sin embargo, se continuó con el esfuerzo en la atención de los hogares con mayor vulnerabilidad”. Ante esto, en la pandemia del COVID-19, se entiende que la vulnerabilidad de los hogares de la población desplazada se incrementó con relación a la población en general, por lo cual llama la atención que las solicitudes de identificación de carencias hayan disminuido con relación al año anterior.

4.2 Observaciones sobre las respuestas emitidas por el Gobierno nacional a las preguntas realizadas por la Corte Constitucional en el Auto 756 de 2021

11.1. (a) *cuál es el procedimiento extraordinario para entregar la medida a aquellas entidades en las cuales se identificó, a partir del estudio técnico, la necesidad de apoyo subsidiario en la inmediatez, pero donde no se formalizó a pesar de afrontar emergencias masivas, el Gobierno respondió a la solicitud informando que el apoyo subsidiario en ayuda o atención inmediata únicamente aplica para los mecanismos de apoyo subsidiario en ayuda humanitaria inmediata individuales. Adicionalmente, informó que el procedimiento extraordinario al que se refiere la Corte aplica para la atención de eventos individuales, y no para la atención de emergencias masivas.*

Con relación al apoyo subsidiario en ayuda o atención inmediata individual, este órgano de control destaca el procedimiento especial que optó la UARIV, en respuesta a la orden 30 del Auto 373 de 2016, para que los municipios que enfrentan crisis recurrentes pudieran contar y solicitar el apoyo subsidiario. En particular, se destacan los artículos 3 y 16 de la Resolución 00021 de 2019, que tienen como objetivo la realización del estudio técnico por parte de la UARIV y la solicitud de formalización como requisito habilitante para que los municipios puedan solicitar la ayuda humanitaria inmediata en los mecanismos individuales.

Sin embargo, la Procuraduría advierte que en los dos últimos años ha prevalecido la ocurrencia de eventos de emergencias masivas, percibidas como emergencias en los territorios y frente a estas es que se requiere el apoyo de la UARIV a las



EETT. Se resalta la necesidad de fortalecer el procedimiento de apoyo subsidiario en ayuda inmediata (en especie) en eventos de emergencias masivas.

11.1. (b) *cuáles de los municipios en los que identificó la necesidad de apoyo no concluyeron el proceso de formalización y cómo acompaña e interviene el nivel nacional para concretar la entrega de recursos.* En cuanto a los municipios que no concluyeron (2/58) la formalización de solicitud de apoyo subsidiario, el Gobierno asumió que, para ese entonces, probablemente dichos municipios contaban con recursos propios suficientes para cubrir la necesidad. Al respecto, este órgano de control insta al Gobierno a adoptar las medidas necesarias para hacer seguimiento y acompañamiento a aquellas EETT que solicitaron el apoyo subsidiario y que no lograron formalizarlo, en aras de determinar las razones que no permitieron culminarlo, así como, indagar si estas entidades lograron suplir o no la necesidad, pues es necesario hacer la verificación correspondiente.

Se insta a la UARIV para que oportunamente reporte estas situaciones al Ministerio Público, de tal forma que desde la función misional preventiva se puedan adelantar las acciones necesarias para que estas EETT, logren culminar los procedimientos que les permitan a las víctimas acceder a la ayuda a través del mecanismo de subsidiariedad.

11.1. (c) *Debido a que la sala fue informada del incremento de emergencias humanitarias, deberá aportar información que permita entender la siguiente conclusión: “respecto a 2019 hubo un aumento en los municipios formalizados: pasado de 624 a 837 y una disminución en los municipios que solicitaron el apoyo, pasando de 212 a 206, y en el número de solicitudes, pasado de 2.473 a 1.815.*

El Gobierno informó que la disminución de solicitudes se debe a las pocas declaraciones de eventos individuales. En el 2019 ascendieron las solicitudes a 42.826, en el año 2020 disminuyeron a 28.150. Para la Procuraduría estas fluctuaciones en las cifras corresponden al contexto generado en el marco del COVID –19.

Se destaca que hubo un incremento de emergencias humanitarias, por lo tanto, aumentó la aplicación del mecanismo de apoyo subsidiario en ayuda humanitaria inmediata de especie por evento, pasando de beneficiar a 4.954 hogares en 2019 a 8.901. Sin embargo, el informe no reportó el número de hogares que requirieron de esta ayuda, por lo cual, no puede establecerse si se logró satisfacer toda la demanda de forma articulada entre la UARIV y las EETT.

11.2. En cuanto a **(a)** *los resultados respecto a la entrega de ayuda humanitaria en eventos asociados a confinamientos, la UARIV relacionó una tabla de resultados: entrega de atención humanitaria inmediata en subsidiariedad para eventos de confinamiento en 2020.* Si bien se reporta la información solicitada por la Corte, para este órgano de control no es claro si se dejaron de atender hogares o si logró atenderse el 100% de los hogares en todos los casos.

Sobre **(b)** *cómo esta ruta procede incluso en escenarios donde las comunidades requieren de esta medida, aun cuando no existen condiciones de seguridad establecidas,* el Gobierno informó que los mecanismos de entrega y la ruta para activarlos se expusieron en el Informe Anual de Gobierno 2020 para la vigencia 2019. Adicionalmente, la UARIV expuso que cuando no existen las condiciones de seguridad establecidas en el territorio donde se presentan las emergencias, la UARIV adelanta los procesos de coordinación con los equipos humanitarios nacionales y locales, que apoyan la entrega de ayuda y atención humanitaria inmediata.

Ajuste realizado al procedimiento para la identificación de carencias.

11.3. En relación con la forma **(a)** *cómo se integran los Programas “Colombia Mayor”, programas de la Unidad de Restitución de Tierras, Colpensiones y los programas de Prosperidad Social en la medición de carencias,* el Gobierno informó que estos “se integran



al procedimiento de identificación de carencias en la Subsistencia Mínima como fuentes de generación de ingresos que pueden ayudar a mitigar las carencias de los hogares en los componentes de alojamiento temporal y alimentación, y que si bien pueden sumar o restar puntaje en la determinación de vulnerabilidad del hogar, no determinan por sí mismos una ausencia de carencias”.

Si bien el Gobierno indica que la integración de los programas sociales se realiza a partir del cruce de información, pues se consultan los registros administrativos y fuentes de información sobre la situación económica de los hogares, así como los reportes de los beneficiarios de oferta social, preocupa a este órgano de control que la medición de la subsistencia mínima se ve afectada por las deficiencias de los registros frente a su actualización y completitud. Es decir, que a partir de la suma y resta de puntos a cada integrante del hogar, por ejemplo, los adultos mayores podrían dejar de recibir la atención humanitaria a pesar de la condición de vulnerabilidad en la que realmente se encuentran, si recibieron una transferencia monetaria (25%SMMLV) hace un año.

Igualmente, preocupa el posible desamparo, en particular de adultos mayores, que le suspenden definitivamente la atención humanitaria, por beneficiarse de otros programas sociales. Se recuerda que la atención humanitaria debe ser suministrada mientras persiste la vulnerabilidad con relación al desplazamiento.

(b) *Sobre los efectos de la identificación de ingresos de los diferentes programas sociales*, el Gobierno informó que, verifica si “con estos apoyos el hogar cuenta con las capacidades para proveerse los mínimos de subsistencia, lo que significa, que dichos programas ayudan a mitigar las carencias de los hogares, requiriendo del concurso de condiciones adicionales para determinar una ausencia de carencias en Subsistencia Mínima”.

La Procuraduría llama la atención sobre el impacto negativo de la suma y resta de puntos, asignado a cada integrante del hogar y las condiciones de alojamiento temporal y alimentación que reporta el hogar a través de la caracterización que tiene sobre los derechos, en particular, de los adultos mayores que en su mayoría son dependientes.

En cuanto a la **(c)** *información que permita identificar la evolución de los resultados en 2018, 2019 y 2020*, el Gobierno relaciona un reporte desagregado en las tablas 10, 11, 12 y 13. Este órgano de control observa que se atendieron oportunamente los hogares identificados con carencias extremas en al menos uno de los componentes de la subsistencia mínima. Adicionalmente, explica que el pequeño porcentaje de hogares atendidos fuera de los términos obedece a que la UARIV encuentra inconsistencias en la información y debe subsanarlas antes de realizar el giro correspondiente. Se advierte que la identificación de carencias extremas debe ser atendida en los dos componentes de la subsistencia mínima, cuando el hogar lo requiera.

(d) *si el ajuste al procedimiento de valoración de carencias es compatible con la prórroga automática de la atención humanitaria para los hogares con carencias extremas*, el Gobierno informó que frente a la atención de primer año y con carencias extremas, se les programa de manera interrumpida tres giros de atención humanitaria, sin que el hogar o la persona realice una nueva solicitud. A partir de la información reportada, la Procuraduría encuentra que, sí es compatible, pues el Gobierno está realizando la prórroga automática conforme a la Resolución 1645 de 2019 “*procedimiento y mecanismos técnicos y operativos de reconocimiento y entrega de la atención humanitaria de emergencia y transición a víctimas de desplazamiento forzado*”.

En términos generales, este órgano de control destaca los avances que presentó el Gobierno, así como su compromiso para atender a los hogares identificados con carencias, lo cual se refleja en el alto cumplimiento de los IGED relacionados con la AH que le corresponde a la



UARIV. Asimismo, este órgano de control constató que de acuerdo con la Resolución 1645 de 2019, la prórroga automática opera en los eventos donde el hogar o persona presenta carencias extremas, en estos casos, se programa atención humanitaria tres veces al año, de manera interrumpida.

Finalmente, en cuanto al apoyo subsidiario se reconoce la atención de las solicitudes realizadas por las EETT a la UARIV. Sin embargo, se advierte la necesidad de fortalecer la verificación y acompañamiento de esta entidad a las alcaldías que solicitaron el apoyo, pero no culminaron el trámite, pues esto implica que las víctimas se pudieron quedar sin atención inmediata. Sobre este punto, se informa a la Corte que este órgano de control requirió a la UARIV con el fin de conocer si hubo acompañamiento a estas EETT.

En conclusión, sobre el goce efectivo de la subsistencia mínima, la Procuraduría observa que si bien hay un alto cumplimiento en la entrega de la atención humanitaria en las fases que son de competencia de la UARIV, preocupa que no hay claridad frente al goce efectivo del derecho cuando se trata de la fase inmediata a cargo de las EETT. Aún con el reporte del apoyo de subsidiariedad de la UARIV, no es claro si logró atenderse el 100% de los hogares en todos los casos o si la omisión de las alcaldías afectó el goce del derecho a los hogares que necesitaron la ayuda y no la recibieron.

5. Retorno y Reubicación

La Corte Constitucional ha señalado que “el retorno y la reubicación, así como el derecho a no ser desplazado, se enmarca dentro del derecho a la libertad de circulación y residencia, consagrada en el artículo 24 de la Constitución y la prohibición de trasladar arbitrariamente o regresar forzosamente a la población en condiciones de peligro”⁶. Para la garantía de este derecho se debe tener en cuenta la aplicación de los principios de dignidad, seguridad y voluntariedad.

5.1 Observaciones sobre el Informe anual vigencia 2020 del Gobierno nacional

En relación con la medición de los dos IGED al retorno o la reubicación, se reitera lo manifestado por la Procuraduría en los informes anteriores, sobre la suficiencia y coherencia de los mismos para que den cuenta del alcance del derecho. Se advierte que, de acuerdo con lo reportado, en 2020 no se alcanzó el umbral establecido por la Corte.

- **Indicador víctimas de desplazamiento forzado que solicitaron acompañamiento institucional y superaron su situación de vulnerabilidad:** mide el número de personas que solicitaron el acompañamiento y superaron su situación de vulnerabilidad.

Para la 2020 la medición dio como resultado 46.09% de cumplimiento, lo que representa un aumento de 9.76 puntos porcentuales en relación con el año anterior (36.33%).

Sin embargo, se advierten algunas inconsistencias en las cifras, pues el denominador para este indicador ⁷ aumentó en 262.917 personas respecto al año 2019, mientras que para el otro indicador en la vigencia 2020 se reportaron 107.408 personas que solicitaron acompañamiento. A consideración de la Procuraduría estas cifras deberían corresponder entre sí o tener una variación mínima.

Igualmente, llama la atención el aumento de víctimas que superaron su situación de vulnerabilidad, en un contexto de crisis social y económica derivada de la pandemia del COVID-19. Para este órgano de control, estos resultados evidencian la necesidad de revisar

⁶ Corte Constitucional. Auto 331 de 2019.

⁷ Número de personas que solicitaron el acompañamiento para el retorno y/o la reubicación.



el método de medición, pues no muestra la realidad socioeconómica de los hogares y, como se ha manifestado en informes anteriores, tampoco identifica la superación de las vulnerabilidades derivadas del conflicto.

Si bien el Gobierno nacional, informó que los niveles de acceso más bajo continúan siendo en los derechos a la vivienda y la generación de ingresos, esta afirmación no coincide con las mediciones de SSV de las que ha tenido conocimiento la Procuraduría en su seguimiento preventivo. Sin embargo, como no se detallaron las cifras específicas en el informe, no es posible determinar las variaciones respecto al año 2019 o profundizar en este análisis.

- **Indicador Retornos y Reubicaciones acompañados:** mide el porcentaje de personas que solicitaron acompañamiento en el último año y lo recibieron

En cuanto al indicador de acompañamiento, se registró una disminución en el número de víctimas que lo solicitaron, puesto que pasó de 135.973 en 2019 a 107.408 en 2020. Igualmente, el cumplimiento tuvo una reducción significativa en 59.21 puntos porcentuales⁸. Se evidencia una brecha importante entre la cifra de solicitudes en el año 2020 (107.408) y el acceso al apoyo para el traslado que fue de 1.720 personas. Igual sucede con las cifras de acceso a la sostenibilidad del retorno (819) y a los EEAF (2.397 hogares que equivalen a 9.965 beneficiarios).

Así las cosas, es necesario que se desagregue el reporte del numerador, para que se identifique cómo se alcanza la cifra de 41.589 personas que cumplen con el indicador. La Procuraduría llama la atención que el informe no contiene las cifras de acceso a programas de vivienda, tierras y generación de ingresos y tampoco indica cuántas personas accedieron a uno o más programas, para determinar la confluencia de esta oferta en el acompañamiento. Se reitera lo manifestado en el informe anterior, respecto a que no es claro si el acceso a un solo programa es suficiente para que se considere que la persona recibió acompañamiento. Esto teniendo en cuenta que programas como los EEA y el apoyo a la sostenibilidad del retorno, no tienen en sí mismos el alcance para garantizar el derecho.

Si bien, el Gobierno indicó que una de las razones por la cuales disminuyó el indicador de acompañamiento es que la pandemia del COVID-19 implicó retrasos en la aprobación del concepto de seguridad, la Procuraduría reitera que esto ha sido una problemática persistente sobre la cual no se registran mejoras significativas.

En mayo de 2021, la UARIV informó que de 670 municipios que cuentan con solicitudes de retorno, 344 lo tenían vencido y 63 no contaban con dicho concepto⁹, lo cual indicaban que 3.878 solicitudes (73.37%) podían tener atrasos en su respuesta. Por lo tanto, la Procuraduría, insta a la UARIV a que incremente los esfuerzos en la articulación interinstitucional para garantizar la emisión de los conceptos de seguridad oportunamente. Igualmente llama la atención que, en ese reporte, la UARIV había informado que tenía 5.285 solicitudes y para la medición de este indicador consignó 107.408 para el año 2020, lo que evidencia una brecha en las cifras.

Por otra parte, respecto a **las medidas de política pública** implementadas en 2020 para garantizar el derecho al retorno o la reubicación, el Gobierno no da cuenta de los planes, programas y proyectos de todas las entidades del SNARIV concernidas en el acompañamiento de estos procesos, solo se reportan cifras de gestión de la UARIV y

⁸ De acuerdo a lo señalado por el Gobierno Nacional, esto se debe que: i) el 59% de las solicitudes fueron recibidas en el último trimestre del año, lo que dificulta su atención en la misma vigencia (menor oportunidad de gestión), ii) los esfuerzos de las entidades responsables del acompañamiento se orientaron a atender las necesidades derivadas de la pandemia y iii) las dificultades que generó la pandemia para la implementación de programas y proyectos, así como para la aprobación de los conceptos de seguridad en el primer semestre del 2020. (Informe Anual GN 2020 P. 131).

⁹ Rta. de la UARIV a la CSMLV Rad No 202172011709691 del 04/05/21 Ver anexo "Listado de municipios con solicitudes de retorno" (pregunta 104).



Prosperidad Social, así como algunas acciones de coordinación con las EETT y con el Ministerio de Defensa.

Este órgano de control considera que se requiere revisar la sostenibilidad del proceso de retorno y el acceso a otros programas de los hogares (1.720) que recibieron el apoyo del 1.5 SMMLV para el traslado de personas y enseres en la vigencia 2020. Si bien se presentó un incremento del 13% respecto a 2019, tan solo 819 hogares recibieron el apoyo para la sostenibilidad del retorno¹⁰, lo que evidencia que hay un porcentaje significativo que no está accediendo a la ruta de acompañamiento como está concebida. Adicionalmente, no se relacionó cuántos accedieron a oferta sectorial de vivienda, generación de ingresos o tierras.

En cuanto a los EAAF, no se reportaron cifras en los componentes de vivienda ni soberanía alimentaria, solo de generación de ingresos, donde se presenta una disminución de 103 hogares entre 2019 y 2020. Aunque no se detalla cuántos de los 2.397 hogares que accedieron a este componente, solicitaron el acompañamiento en 2020, la cifra de personas beneficiarias de dichos esquemas (9.965), es insuficiente frente al universo de personas que solicitaron el retorno en esa misma vigencia (107.408).

La Procuraduría resalta los apoyos a la sostenibilidad del retorno o reubicación entregados a 7.240 víctimas que accedieron a EAAF para “mitigar el efecto de la pandemia provocada por el COVID-19, que afectó la implementación de algunos proyectos productivos”¹¹ y las acciones tendientes a la sostenibilidad de dichos esquemas¹². Teniendo en cuenta que el Gobierno, reconoció que realizó “un proceso de seguimiento para identificar su estado actual y las necesidades de fortalecimiento”¹³ se hace un llamado para se mantenga la estrategia de seguimiento hasta que se verifiquen avances en el proceso de estabilización socioeconómica y su sostenibilidad.

Si bien el informe dio cuenta de gestiones de asistencia técnica y coordinación, a juicio de este órgano de control, los resultados no se compadecen con el universo de acciones de los planes de retorno y reubicación, que a 26 de noviembre de 2021 ascendía a 16.407.¹⁴ Por ejemplo, se reportó la asistencia técnica para la actualización de 387 planes de retorno y reubicación¹⁵, donde también se focalizaron las Mesas para la Sostenibilidad Municipales¹⁶, pero solo se identificaron 576 acciones que requieren corresponsabilidad del departamento o la nación¹⁷ en 56 municipios, pese a que los planes actualizados se localizan en 156 municipios¹⁸, de los cuales 138 son de categorías 4, 5 y 6.

¹⁰ “De acuerdo con el Protocolo de Retorno y Reubicaciones, la totalidad de hogares apoyados en su traslado deben acceder a esta medida, sin embargo en 2020 esto no fue posible porque (i) los hogares no habían cobrado los giros; (ii) los hogares estaban siendo beneficiados a través de ayuda humanitaria por lo que el apoyo a la sostenibilidad se programará cuando terminen de recibir los giros por este concepto; y (iii) algunos hogares no alcanzaron a recibir los giros de apoyo a la sostenibilidad porque los mismos no se pudieron tramitar antes de finalizar el 2020.” Informe Anual gobierno Nacional 2020 vigencia 2019 P. 136.

¹¹ Informe Anual GN. P. 136.

¹² i) proceso de formación virtual: “se inscribieron 3.791 beneficiarios de los cuales 2.551 fueron capacitados, se realizaron 60 sesiones en vivo, y además 782 beneficiarios fueron asesorados de manera individual y personal”. (ii) ferias empresariales: “se realizaron 2 ferias empresariales. De lo cual se obtuvo los siguientes resultados: 2.180 asistentes, participación de 14 empresas, más de 16 conferencias por expertos temáticos, y se otorgaron becas, afiliaciones, cursos gratuitos y asesorías personalizadas.” (iii) formalización de negocios: “813 beneficiarios convocados, 552 beneficiarios interesados en participar del proceso, 4 socializaciones a nivel regional, 191 participantes, 33 registros y actualizaciones del RUT”. (Informe Anual GN 2020 vigencia 2019. P. 140).

¹³ Informe Anual GN Vigencia 2020 P.140.

¹⁴ Rta. UARIV Rad. No. 202172037300271 del 26/11/21.

¹⁵ Informe anual GN 2020 P.136.

¹⁶ Informe anual GN 2020 P.145.

¹⁷ Rta. UARIV Rad. No. 202172037300271 del 26/11/21. Se hace referencia a 410 planes de RyR.

¹⁸ Rta UARIV Rad. No 202172011545981 del 30/04/21.



En este mismo sentido, en la Mesa Nacional para la Sostenibilidad del Principio de Dignidad, solo se presentaron 13 comunidades y se identificaron 21 acciones para “iniciar su proceso de focalización y priorización en el año 2021”¹⁹.

A juicio de la Procuraduría, no es posible determinar la efectividad de la coordinación y la articulación del SNARIV ni los avances en el cumplimiento de los planes, pues no se informa cuántas acciones se implementaron en 2020. Sin embargo, se reconoce que se adelantaron esfuerzos para la identificación de las acciones y su clasificación por componentes. Se espera que este ejercicio fortalezca su materialización y el rol de coordinación de la UARIV de tal forma que en la próxima vigencia se expongan los avances en su implementación.

En cuanto a la atención de **víctimas en el exterior**, se advierte una disminución en las cifras respecto a 2019 como se observa en la siguiente tabla:

	2019	2020
Solicitudes de retorno	1.198	973
Retornos efectivos confirmados	659	442
Retornos efectivos atendidos por UARIV - Ley 1448/11 (hogares)	283	235
Retornos efectivos atendidos por UARIV - Ley 1565/12 (hogares)	376	207
EEA	50	36 ²⁰

En cuanto al análisis de la superación de los **bloqueos institucionales y las prácticas inconstitucionales**²¹, el contenido del informe no permite hacer un análisis sobre avances o estancamientos. Sin embargo, en el marco del seguimiento a la política pública de víctimas, la Procuraduría observa que estos persisten.

Aunque el Gobierno nacional presentó la actualización de los planes como uno de los principales avances para la existencia de criterios objetivos y racionales para el diseño de la política pública, en el seguimiento que realiza la Procuraduría se observó que no se está actualizando la caracterización de las comunidades²², como sucedió en el caso de El Congal (Caldas), lo que podría conllevar a un desfase entre lo que establecen estos instrumentos y la situación actual de las víctimas.

En cuanto al censo, la UARIV reportó en noviembre de 2021 que 135.944 víctimas hacen parte de las 387 comunidades con el plan actualizado en 2020²³. Es necesario que se analice esta cifra a la luz del universo total de personas desplazadas en proceso de retorno o reubicación.

Para este órgano de control, estos criterios se ven afectados por las dificultades que se han identificado en la medición de la SSV para reflejar la realidad de los hogares²⁴ y, por lo tanto,

¹⁹ Informe anual GN vigencia 2020 P.145.

²⁰ Solo hacen referencia al componente de Generación de Ingresos.

²¹ Las prácticas inconstitucionales como: 1) la ausencia de mecanismos para mitigar la reconfiguración territorial causada por el desplazamiento forzado; 2) la poca atención que han recibido las reubicaciones rurales, y 3) la falta de respuesta frente al problema de los asentamientos precarios de población desplazada en contextos urbanos y Bloqueos institucionales: evidenciados en “la falta u omisión reiterada de acompañamiento y atención integral a la población desplazada que ha solicitado apoyo para sus procesos de retorno o reubicación; y en la insuficiente coordinación inter-institucional que se registra para la estabilización socio-económica definitiva y para la superación de la situación de vulnerabilidad producto del desplazamiento”) Corte Constitucional. Sala Especial Seguimiento Sentencia T-025 de 2004.” Auto 185 de 2018. Fecha:2018-04-04”.

²² La PGN requirió a la UARIV informar sobre las gestiones adelantadas como coordinadora del SNARIV para la actualización de los diagnósticos comunitarios en aquellos casos en los que se está adelantando la actualización de los planes de retorno y reubicación, cuya respuesta (Rad. No. 202172011847951 del 06705/21) no da cuenta de dichas gestiones sino que reporta 10 acciones de socialización de acciones del plan en las Mesa de Dignidad.

²³ Rta. UARIV Rad. No. 202172037300271 del 26/11/21.

²⁴ “La medición se realiza de manera acumulada, una vez se cumple con un derecho este no se vuelve a medir, incluso si esto se presenta antes del retorno y, por lo tanto, no refleja la realidad de los hogares o personas en el lugar de retorno”. PGN. Informe Observaciones a Informe Anual del GN vigencia 2019. P. 15.



el porcentaje de acceso efectivo a la oferta reportado no da cuenta de lo que solicita la Corte en términos de GED. Igualmente, la georreferenciación, cuya mínima desagregación territorial es el nivel municipal, impide determinar si quienes fueron desplazados de veredas y corregimientos efectivamente retornaron a esos lugares. Al respecto, la Procuraduría exhorta a la UARIV para que dé cumplimiento a la orden 34 del Auto 373 y reitera lo manifestado en el último informe de la orden 35 del mismo Auto, frente a cómo se determina el acompañamiento²⁵ y la caracterización de la población que retornó sin acompañamiento tras haberlo solicitado infructuosamente.

Teniendo en cuenta que se ha identificado una tendencia regresiva en el enfoque transformador de algunos planes de retorno,²⁶ se hace un llamado para que en el proceso de actualización de los planes no se genere regresividad en su alcance, como lo advirtió la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley 1448/11, con los Planes ²⁷[obj]. Se insta a la UARIV para que tome los correctivos respectivos, pues no solo se trata de garantizar el enfoque reparador y transformador previsto en la Ley 1448 de 2011, sino del goce efectivo de derechos de las víctimas de desplazamiento forzado.

Por otro lado, no se reportaron avances en la superación del bloqueo institucional que se refiere a la excepcionalidad del acompañamiento. El Gobierno manifiesta que en 2020 continuó focalizando a las personas retornadas y reubicadas sin acompañamiento, pero no presentó cifras concretas.

La ausencia de información respecto a la confluencia y acceso a programas de vivienda, generación de ingresos y tierras en el marco de un proceso de retorno o reubicación, así como el desfase entre las cifras de los apoyos de traslado y sostenibilidad ya mencionadas²⁸ y, la disminución en el resultado de la medición del indicador de acompañamiento, evidencian que continúan las falencias para atender a la población desplazada en escenarios de soluciones duraderas.

Adicionalmente, persisten las dificultades en la coordinación y articulación de la oferta del SNARIV para el acompañamiento. Por ejemplo, se informó que la UARIV presentó en la Mesa Nacional para la Sostenibilidad del Principio de Seguridad, su propuesta sobre los planes de acompañamiento, pero en el Informe no se reportaron medidas específicas para procesos de retorno o reubicación y nunca se ha informado sobre la formulación de algún plan de acompañamiento por parte de la Fuerza Pública en los términos del artículo. 2.2.7.7.29 del Decreto 1084 de 2015.

No es posible determinar los impactos de las Mesas para la Sostenibilidad en la implementación de acciones de los planes de retorno y reubicación, pues en el informe no se da cuenta de cuántas se han ejecutado respecto al universo y no se reporta sobre la inclusión de planes, programas o proyectos en los planes de acción de las entidades del SNARIV.

²⁵ “El acompañamiento debería establecerse con el acceso al menos a dos programas, para que sea coherente con el objetivo de la política pública (la estabilización socioeconómica de las víctimas) y el alcance del derecho. Así las cosas, la oferta se debe medir con base en el acceso y confluencia de programas de vivienda, tierras y generación de ingresos, distintos a los EEA, teniendo en cuenta que el alcance de estos últimos no garantiza el cumplimiento la estabilización socioeconómica. En este mismo sentido, la priorización para el acompañamiento debe considerar el tipo de programas al que han accedido las víctimas, la confluencia y su complementariedad. Es necesario que se identifique la temporalidad entre la solicitud de acompañamiento y el acceso. Igualmente, se debe revisar la pertinencia de la SSV para determinar si una víctima está acompañada.” (PGN. Informe en Respuesta a la Orden 35 Del Auto 373 De 2016 y Orden Segunda Auto 642 De 2019. Noviembre 2020).

²⁶ En el caso de El Congal por ejemplo, se modificó la acción “Implementación de programas de mejoramiento de vivienda rural”, por “Requerimiento del estado de subsidio de vivienda para la construcción y/o mejoramiento de vivienda para diez (10) familias”.

²⁷ Al respecto se recomienda consultar el aparte de Reparación Colectiva del VII Informe de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas.

²⁸ En 2020 1.701 personas accedieron al apoyo de traslado y 819 al de sostenibilidad.



En el marco del seguimiento que realiza la Procuraduría, se ha alertado una tendencia a reducir el papel de coordinación de la UARIV. Por ejemplo, en el acompañamiento a las EETT, deben reforzarse las acciones de asistencia técnica diferenciada en consideración a su categoría o del Índice de Capacidad Territorial²⁹, de tal forma que pueda mejorarse la gestión de los planes y de los conceptos de seguridad. Asimismo, se observó que se están negando las solicitudes de acompañamiento debido a conceptos de seguridad desactualizados, sin que sean claras las gestiones adelantadas por la UARIV ante las entidades competentes.³⁰ Cabe señalar que por esta razón se ha dado respuesta negativa a 3.670 solicitudes³¹.

Igualmente, se observan problemas en la implementación del Protocolo del Retorno (Resolución 3320 de 2019), que ponen de manifiesto una concepción limitada del acompañamiento. La Procuraduría ha tenido conocimiento de casos, donde la UARIV responde a las solicitudes manifestando que el hogar ya se encuentra acompañado por haber recibido el apoyo al traslado, sin dar cuenta del acceso a otros componentes, e informa que la entidad territorial es la encargada del restablecimiento³² sin orientar a las víctimas, sobre la ruta de acceso o la oferta específica.

Para la Procuraduría no es claro cómo se operativiza la ruta de acompañamiento individual y cómo coordina la UARIV la respuesta institucional en los términos establecidos en el Protocolo. En el seguimiento realizado por este órgano de control, en el marco de la función misional preventiva se ha evidenciado que persisten las debilidades en la coordinación de la oferta institucional, así como en la implementación de la ruta y, en consecuencia, las víctimas se ven abocadas a autogestionar su acceso a los programas que contribuyen a su estabilización socioeconómica³³, incurriendo en trámites y gastos adicionales.

Adicionalmente, se advierte que la manera cómo se determina en el Protocolo el cierre del acompañamiento, resulta inadecuada frente a los propósitos de la ley y al alcance del derecho, pues con registrar alguna mejoría en la medición de la SSV se puede dar por concluido, sin que efectivamente se garantice la estabilización socioeconómica de las víctimas de desplazamiento.

En cuanto a la ruta de acompañamiento colectivo, como se señaló previamente, se observan debilidades en la asistencia técnica que brinda la UARIV a los EETT, a lo que se agrega que no se cuenta con una oferta específica para atender las afectaciones del desplazamiento forzado en los componentes de vivienda, tierras ni generación de ingresos.

No se presentan de manera detallada las acciones para superar la oferta reducida y la baja capacidad de las EETT, pues en el informe solo mencionan los EEA y “Tejiéndonos”, así como lo gestionado en la Mesa de Dignidad, lo cual se considera insuficiente para atender la problemática en cuestión.

Se advierte que algunas de las metas del CONPES 4031 de 2021 en componentes relacionados con el proceso de retorno y reubicación resultan insuficientes frente al universo

²⁹ Como se observó en unos espacios promovidos por la PGN en conjunto con la Defensoría del Pueblo, para el seguimiento a los procesos de retorno y reubicación en 2019 y 2020.

³⁰ En el Rad. No. 20217203980681 del 17 de febrero de 2021, la UARIV responde a una solicitud de acompañamiento presentada en 2019 que “no es posible realizar el acompañamiento toda vez que el municipio de Barranquilla departamento de Atlántico no cuenta con concepto de seguridad vigente...”. En el Rad No. 202172039036981 del 16/12/21, de respuesta a un requerimiento de la PGN de informar las gestiones la UARIV no presenta las gestiones específicas para impulsar la expedición del concepto.

³¹ Rta. UARIV Rad. No 202172011847951 del 06/05/21

³² “la Entidad Territorial del municipio donde se encuentra asentado el jefe de hogar debe propender por el restablecimiento de sus derechos a partir de una oferta local” Rtas. UARIV Rad. No. 202172036443781 del 18/11/21 y 202172036776271 del 23/11/21.

³³ En el seguimiento a un caso de retorno en el municipio de Soledad, el peticionario informa que no ha recibido atención en los componentes de SSV y no le han informado la ruta de acceso a programas destinados para tal fin. No ha sido contactado por algún funcionario de la UARIV o la Alcaldía Municipal, y en el Punto de Atención le informan que no hay oferta disponible.



posible de retornos y reubicaciones, que no es otro que todos los hogares con al menos una víctima de desplazamiento forzado³⁴, como se observa en las de vivienda rural, EEA, apoyo a la sostenibilidad del retorno y el giro prioritario de atención humanitaria para víctimas connacionales retornadas.

Llama la atención que no se reportan avances específicos con la ANT y la URT para superar la falta de seguridad jurídica del territorio, ni mecanismos concretos para mitigar la reconfiguración territorial causada por este hecho victimizante. La Procuraduría ha identificado que no se registran avances significativos de acuerdo con lo establecido en el Punto 1 del Acuerdo de Paz, frente a este aspecto. Su implementación no ha acelerado el cumplimiento de las acciones de los planes y la coincidencia entre estos y las iniciativas PDET es muy baja³⁵, tal como se advierte en el capítulo 16 de este Informe. Esto puede afectar el acceso a recursos para su ejecución.

Pese a que los Planes Nacionales coinciden con algunos elementos del retorno, se advierte que en su diseño e implementación no se han considerado a las comunidades víctimas de desplazamiento forzado dentro de los criterios de focalización y priorización, como lo ha evidenciado la Procuraduría en ejercicio de función misional preventiva, con el Plan Nacional para Apoyar y Consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria en Montes de María³⁶.

En definitiva, la oferta del Estado dirigida al acompañamiento de retornos y reubicaciones continúa siendo reducida frente al universo de la demanda y no se presenta la transversalización efectiva de los enfoques de género, discapacidad o etarios³⁷. Por lo que se recomienda al Gobierno nacional desarrollar una estrategia para atender los rezagos entre las solicitudes y el acceso a los apoyos al traslado y la sostenibilidad al retorno, así como a los EEA y a programas de vivienda, generación de ingresos y tierras.

Sin embargo, la identificación del número de acciones de los planes y de los responsables de su implementación, así como su clasificación por componentes de SSV, puede ser una mejoría en la coordinación del SNARIV. Por lo anterior, se considera importante que para el próximo informe el Gobierno nacional reporte: (i) los avances en el cumplimiento de estas acciones, (ii) los avances en la implementación de las acciones consignadas en el módulo SIGO-PAT para dar respuesta a los procesos de retorno y reubicación, (iii) las cifras de acceso a la oferta estatal de vivienda, generación de ingresos y tierras de todos los hogares en proceso de retorno y reubicación que solicitaron acompañamiento.

³⁴ 3.502.855 hogares integrados por al menos una víctima de desplazamiento forzado de acuerdo con el informe anual del GN Vigencia 2020.

³⁵ En el marco del seguimiento a la implementación del Acuerdo Final para la Paz, se ha llamado la atención acerca de “la disminución en el número de acciones de retornos y reubicaciones que se relacionan con iniciativas PDET, de 1.856 en marzo de 2019, a 824 en agosto de 2020 y 325 acciones en marzo de 2021³⁵, que equivalen al 5.6% del universo de acciones de los planes de retorno y reubicación en municipios PDET. Estas últimas coinciden con 182 iniciativas de los PATR. Llama la atención el bajo número de acciones de los planes cuyas obras se están adelantando de manera articulada entre la UARIV y la ART, que asciende a 8 acciones (18 obras) en 6 comunidades, con el apoyo del Fondo Multidonante de Naciones Unidas” (Tercer Informe de Seguimiento a la Implementación del Acuerdo de Paz).

³⁶ En el marco del seguimiento a su implementación en Montes de María, se evidenció que en los criterios de focalización no se considera a las comunidades o personas desplazadas en proceso de retorno o reubicación. Reunión Seguimiento Pilar Reactivación Económica y Producción Agropecuaria Montes de María. 21/10/21. Si bien el plan contempla promover “La cofinanciación de emprendimientos rurales de población en condiciones de pobreza, pobreza extrema y víctimas del desplazamiento forzado, con el propósito de facilitar las ventas de sus productos, la satisfacción del derecho a la seguridad alimentaria, mejorar el nivel de ingresos, condiciones de vida, y la sostenibilidad de los proyectos productivos...” en los criterios de priorización y focalización en los primeros años no incluyen a las comunidades retornadas de manera específica (P. 45 Plan Nacional para Apoyar y Consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria)

³⁷ En estos dos últimos enfoques se observa en la atención de casos que en respuesta a derechos de petición en los que se requiere el acompañamiento, la UARIV solicita a los peticionarios (adultos mayores y con discapacidad), acudir a los canales de atención presenciales para presentar la solicitud, lo que implica traslados y gastos innecesario para personas que se encuentran en un alto grado de vulnerabilidad.



Igualmente, se recomienda además al Gobierno nacional que realice una medición de todos los derechos de la SSV para verificar la condición socioeconómica del universo de personas que se encuentran en proceso de retorno y reubicación y, presentar de manera específica, a quienes recibieron el apoyo de traslado. Lo anterior, teniendo en cuenta que la pandemia tuvo un impacto en la situación socioeconómica de toda la población que pudo haber afectado de manera particular a las víctimas de desplazamiento forzado debido a sus vulnerabilidades acentuadas.

Por último, teniendo en cuenta las dificultades advertidas por este órgano de control frente a lo establecido en las resoluciones 2200 de 2018 y 3320 de 2019 de la UARIV y el impacto que su implementación ha generado en los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado, se ponen a consideración de la Corte estos análisis, para que a la luz de su jurisprudencia determine la contribución de estas normas a la superación del ECI.

5.1 Observaciones sobre las respuestas emitidas por el Gobierno nacional a las preguntas realizadas por la Corte Constitucional en el Auto 756 de 2021

Ausencia de criterios objetivos y racionales para el diseño de la política pública

12.1 Frente a **(a)** cómo se integra la metodología de georreferenciación y caracterización de las personas no acompañadas, desarrollada en virtud de la orden 34 del Auto 373 de 2016 en la implementación de la Resolución 3320/19, la Procuraduría advierte que las cifras de las tres estrategias presentadas por el Gobierno Nacional para tal fin,³⁸ no son consistentes con las presentadas en el Informe anual³⁹ y son generales. Por lo tanto, no es posible identificar cuántas de las personas que solicitaron el acompañamiento y retornaron sin haberlo recibido, accedieron posteriormente a los EEAF o a las acciones de acompañamiento para la sostenibilidad, ni cuántas se han identificado en el proceso de actualización de los censos.

En cuanto a las solicitudes de **(b)** profundizar en el “universo potencial” y el “universo real” de las víctimas de desplazamiento forzado en proceso de retorno y reubicación, **(c)** informar cuál es, en términos porcentuales el “universo potencial” de víctimas de desplazamiento forzado que accedió efectivamente al acompañamiento y **(d)** complementar esta información con el porcentaje de personas: **(d.1)** acompañadas con acceso efectivo a oferta institucional en el territorio; **(d.2)** identificadas pero no acompañadas aún y en proceso de asignación de oferta institucional; y, **(d.3)** no identificadas respecto de su situación en materia de retornos o reubicaciones, este órgano de control advierte que la metodología de cálculo presentada por el Gobierno nacional debe fortalecerse a partir de la inclusión del enfoque de derechos, teniendo en cuenta lo siguiente:

- No es claro si el acompañamiento se establece con el acceso a uno solo o a más de dos programas para garantizar los derechos de tierras, generación de ingresos y vivienda. Al respecto, es necesario revisar el alcance de la oferta a partir de la cual se establece dicho acompañamiento⁴⁰.
- La metodología de medición de la SSV bajo los parámetros de la Resolución 2200 de 2018, debe ajustarse para reflejar la realidad de los hogares desplazados en términos del goce efectivo de los derechos que integran dicha medición. Pues tal como lo ha

³⁸ i) Actualización de los planes de retorno y reubicación que incluye actualización del censo; ii) Estrategia de focalización de EEAF y iii) focalización de personas con acciones de acompañamiento para la sostenibilidad de los procesos de retorno.

³⁹ Por ejemplo, la cifra de personas que recibieron el apoyo de 1.74 SMMLV para la sostenibilidad de los procesos, que en el informe anual es de 8.059, pero en la respuesta a la orden del Auto 756 es de 9.067.

⁴⁰ Sobre el particular se advierte que el acceso a los EEA por sí solo no debería ser considerado como acompañamiento pues dichos esquemas, como se ha advertido en informes anteriores, tienen un alcance complementario y por sí solos no garantizan el derecho.



advertido este órgano de control en varios informes y en el ejercicio de su función misional preventiva, en este momento no permite establecer la efectividad de la política pública.

- Se crean categorías que no se encuentran desarrolladas en el marco jurídico vigente como las denominados solicitudes “no expresas”. A juicio de este órgano de control, esta categoría resulta confusa, toda vez que, una solicitud es en estricto sentido, la acción y el efecto de pretender, pedir o buscar algo. Por ello, no se comparte la postura del Gobierno, en la cual, el acceso a programas de vivienda, generación de ingresos y tierras de víctimas de desplazamiento forzado, resultan *per se* en una solicitud, a pesar de que no han presentado una solicitud expresa de acompañamiento, y hayan manifestado su deseo de retornar o reubicarse, tal como lo exige el principio de voluntariedad. En este orden de ideas, no necesariamente implica que se encuentren en el escenario de soluciones duraderas de su elección y no podría inferirse su voluntariedad a partir del cruce de registros administrativos.
- Adicionalmente, la Procuraduría, en el marco de la labor de atención y orientación a víctimas que realiza de forma permanente ha advertido que las víctimas desconocen su derecho al retorno, de acuerdo con los escenarios de soluciones duraderas, y tampoco están familiarizadas con la ruta de acompañamiento. Se han identificado casos en los que la víctima ha presentado la solicitud, pero la UARIV^{41[Obj]} o las víctimas no la presentan por las condiciones de seguridad en el lugar de retorno y desconocen su derecho a la reubicación^{42[Obj]}.
- El porcentaje de **(d.2) personas identificadas pero no acompañadas aún y en proceso de asignación de oferta institucional**, se mide con base en quienes solicitaron el acompañamiento y no lo han recibido de acuerdo con lo informado por el Gobierno, pero, la Procuraduría llama la atención que esto no implica que estén efectivamente en un proceso de asignación de oferta.

En cuanto a **(e) cómo los lineamientos de la actualización y la revisión de los planes de retorno y reubicación permiten que estos respondan a las demandas y las necesidades concretas de acompañamiento con oferta institucional disponible en los territorios; (f) cuáles acciones concretas, diferentes a la asistencia técnica, se han implementado para que las entidades territoriales contribuyan a la consolidación y sostenibilidad de los procesos de retornos o reubicaciones y, (g) cuál es la contribución presupuestal concreta en materia de vivienda, de generación de ingresos, de atención psicosocial y de alimentación asociada con la consolidación de los retornos y reubicaciones**, la Procuraduría reitera las advertencias ya mencionadas frente a la tendencia regresiva del enfoque reparador y transformador en los planes de reparación colectiva,⁴³ para que no se incurra en estas dificultades con los planes de retorno y reubicación.

En línea de lo manifestado en el primer aparte de este capítulo, este órgano de control reitera la necesidad de verificar si se está actualizando el censo en los términos presentados por la UARIV, de manera que el plan efectivamente atienda las necesidades actuales de la comunidad. Al respecto, se continuarán las acciones preventivas correspondientes.

⁴¹ En la atención al público y el acompañamiento a procesos de retorno se presentan casos de víctimas que manifiestan haber presentado solicitudes de acompañamiento, tanto presencial, como por medios electrónicos, que no son registradas y por lo tanto no se les activa la ruta. Esto deriva en la realización de demoras y trámites innecesarios, ya que las víctimas deben volver a realizar el trámite.

⁴² La PGN ha identificado que hay víctimas que no presentan su solicitud por estas situaciones y desconocen que tiene derecho a la reubicación.

⁴³ CSMLV. Séptimo y Octavo Informes de Seguimiento a la Ley 1448 de 2011.



Teniendo en cuenta la complejidad de los procesos de retorno y de la superación de las afectaciones del conflicto, es necesario revisar la temporalidad de dos años establecida en la Resolución 3320 de 2019 para la implementación de los planes, pues se ha observado que la gestión para el cumplimiento de acciones relacionadas con temas de vías, tierras, vivienda, reconstrucción de infraestructura comunitaria, de salud o educativa requieren un tiempo mayor para superar las dificultades y lograr efectivamente su implementación. Por ejemplo, se han identificado las demoras en casos para atender la situación jurídica de los predios,⁴⁴ formular y tramitar un proyecto desde una alcaldía de categoría sexta sin el apoyo técnico adecuado,⁴⁵ o subsanar la información de subsidios de vivienda que impide el acceso y la materialización de la oferta.⁴⁶

La Procuraduría, llama la atención que no se presentó respuesta **(g)** sobre la contribución presupuestal de las entidades competentes para los derechos de vivienda, generación de ingresos, atención psicosocial y alimentación, evidenciándose debilidades en el SNARIV y su articulación. Esto pone de presenta la necesidad de que la UARIV, como coordinadora del SNARIV verifique si las entidades competentes de los derechos que integran los componentes del acompañamiento a los procesos de retorno y reubicación efectivamente han incluido en sus planes de acción estrategias específicas para atenderlos, y así lo informe a la Corte.

Acompañamiento excepcional a los retornos y las reubicaciones

12.2 Respecto a lo manifestado por el Gobierno nacional frente a la solicitud de profundizar en **(a)** cómo se articulan las entidades del nivel nacional y territorial con competencias en las medidas de asistencia en el marco de las instancias creadas en la Resolución 3320 de 2019, así como en el Subcomité de Medidas de Atención y Asistencia, en función de la superación de la vulnerabilidad de las víctimas en proceso de retorno, reubicación o integración local, como lo ha manifestado la Procuraduría en otras ocasiones, el Protocolo actual no presenta una propuesta que permita superar las dificultades de articulación de las entidades del SNARIV en procesos de retorno y reubicaciones.⁴⁷

En la práctica no se observan aún cambios en el acompañamiento que conlleven a una mejoría en el acceso efectivo a planes, programas y proyectos que permitan garantizar el restablecimiento de derechos de la población retornada o reubicada. Como se mencionó anteriormente, los resultados de las mesas para la sostenibilidad de los retornos aún son pocos, frente al universo de medidas de los planes y, en la ruta individual, por ejemplo, no se informa claramente a las víctimas sobre la oferta específica en el municipio de recepción.⁴⁸

En cuanto a **(b)** cómo se activa el acompañamiento institucional cuando no media una manifestación expresa de las víctimas en los instrumentos determinados por la UARIV (acta de voluntariedad) y, existen solicitudes en materia de vivienda, tierras o inclusión en los programas de generación de ingresos o empleo, la Procuraduría no tiene conocimiento de algún caso en el que se haya activado el acompañamiento institucional articulado sin solicitud expresa tras acceder a alguno de los programas en cuestión.

⁴⁴ Desde el año 2018, en procesos de retorno en la Subregión de Montes de María, la Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz, ha adelantado gestiones con la ANT, la UARIV y los entes territoriales, para resolver la situación jurídica de predios sobre los cuales se van a implementar acciones de los planes de retorno y reubicación relacionadas con infraestructura comunitaria, de salud o educación. Estas gestiones se vienen adelantado desde 2019 y aún no han finalizado.

⁴⁵ En el caso del retorno de El Congal (Caldas), desde el año 2018 se está formulando el proyecto del EEAC de construcción de taludes.

⁴⁶ En el caso del retorno de Chinulito (Colosó, Sucre), desde el año 2018 la Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz, de manera conjunta con la Defensoría del Pueblo Regional Sucre han realizado acciones para que se subsane el registro de subsidios de vivienda, pues las personas afectadas con el desplazamiento accedieron a un subsidio antes del hecho, motivo por el cual actualmente se les ha negado el acceso a subsidios de mejora y construcción de vivienda.

⁴⁷ PGN. Observaciones al Informe del Gobierno Nacional vigencia 2019. P. 15

⁴⁸ Rtas. UARIV Rad. No. 202172036443781 del 18/11/21 y 202172036776271 del 23/11/21.



Se reitera la advertencia para que en estos casos no se infiera que la persona se encuentra en el escenario de soluciones duraderas de su elección sin verificar el principio de voluntariedad, pues la persistencia del conflicto en algunos territorios ha conllevado a la prolongación del desplazamiento. Este órgano de control comprende que las personas acceden a medidas de estabilización socioeconómica porque no se pueden mantener en un estado permanente de emergencia.

Sobre los casos de restitución de tierras, la Procuraduría insta el Gobierno nacional a fortalecer el seguimiento a sentencias en los que no median órdenes específicas relacionadas con el retorno y otros componentes como la vivienda, para que efectivamente se esté garantizando la sostenibilidad de la restitución.

Igualmente se hace un llamado para generar la articulación entre la ANT y la UARIV para los casos de víctimas de desplazamiento beneficiarias de programas de acceso a tierras.

Sobre la respuesta al requerimiento de la Corte de precisar **(c)** *cómo se activa el acompañamiento institucional cuando no media el acta de voluntariedad y, en la medición de vulnerabilidad se identifican derechos no satisfechos en vivienda, tierras, generación de ingresos o empleo, alimentación, salud y educación*, no se tiene ninguna observación.

Respecto al **(e)** *balance de los resultados del acompañamiento*; **(g)** *cuál es la función sustancial de la verificación de las condiciones de vulnerabilidad de la población desplazada en el marco de los retornos, reubicaciones e integración local*; y **(h)** *cómo opera dicha medición antes del acompañamiento institucional y luego del retorno, reubicación o integración local*, la Procuraduría reitera que la comparación de los resultados de la medición de la SSV vigente al inicio del acompañamiento y la vigente al momento del balance de la ruta individual, no resulta efectiva para medir el resultado del acompañamiento institucional. Pues teniendo en cuenta que la medición de la SSV se realiza de manera acumulada,⁴⁹ la primera medición no necesariamente refleja la realidad del hogar en el lugar de retorno o reubicación. Igualmente, este órgano de control considera que la medición tampoco permite verificar el nivel de acceso a derechos, pues esta no es coherente con los indicadores de goce efectivo de los ocho derechos que componen el índice de estabilización social y económica.

En cuanto a **(d)** *cómo se coordina la intervención de los diferentes niveles de gobierno encaminada a la consolidación de los retornos y las reubicaciones, en consonancia con la Estrategia de Corresponsabilidad y los instrumentos de caracterización de la vulnerabilidad de la población desplazada* y **(f)** *cómo mediante la verificación de resultados en materia de vulnerabilidad se garantiza la sostenibilidad de los retornos y las reubicaciones*, la Procuraduría advierte que la respuesta del Gobierno no atiende lo solicitado por la Corte, pues, por un lado, sólo presenta las herramientas de articulación de los distintos niveles de Gobierno⁵⁰, pero no la coordinación en consonancia con los instrumentos de caracterización y por otro, no explica cómo se garantiza la sostenibilidad de los procesos mediante la verificación de la SSV.

Limitaciones en el acompañamiento, la atención y el seguimiento al traslado de la población retornada y reubicada

12.3 Frente a los requerimientos de profundizar en: **(a)** *cómo se estructuran los Esquemas Especiales de Atención (en adelante EEA) en función de la medición de superación de vulnerabilidad* y, **(b)** *cuál es la oferta concreta de EEA y su contribución en la superación de la vulnerabilidad*, el Gobierno nacional informó que estos son acciones específicas de las entidades del SNARIV, pero solo hace referencia a las implementadas por la UARIV. Esto evidencia, lo que ya ha advertido este órgano de control, pues la UARIV ha indicado que el

⁴⁹ Una vez se cumple un derecho no se vuelve a valorar en las siguientes mediciones de SSV.

⁵⁰ PAT y Mesas para la Sostenibilidad.



alcance de las acciones presentadas es limitado, en razón a que los EEA corresponden a una oferta complementaria. Por lo tanto, se insiste en la necesidad de que las entidades del SNARIV competentes de atender el derecho a la generación de ingresos, presenten su oferta específica para los procesos de retornos y reubicaciones.

12.4 Frente a **(c)** cómo se articulan los programas específicos de la UARIV, PS con el programa “Familias en su Tierra” y, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (en adelante MADR) a través de la inclusión productiva para pequeños productores rurales en el acompañamiento especial en los retornos y las reubicaciones, la Procuraduría observa que no se reportó sobre la articulación con el Ministerio. Se hace un llamado para que el Gobierno nacional informe sobre la articulación de todos los programas de generación de ingresos y de la inclusión en los planes de acción de las entidades del SNARIV competentes de atender los componentes del acompañamiento a los procesos de retorno y reubicación.

Déficit de restablecimiento de derechos debido a las condiciones territoriales

12.5 En la respuesta sobre **(a)** el análisis de las transformaciones territoriales generadas por los desplazamientos forzados, se evidencia que no hay avances en dicho análisis, el Gobierno informó sobre el marco jurídico de la elaboración del POT y las obligaciones de los entes territoriales al respecto, pero no es claro para la Procuraduría, si efectivamente al momento de la elaboración de dicho plan se están identificando la reconfiguración territorial causada por el desplazamiento forzado. En este sentido, se hace necesario que el Gobierno nacional informe si se ha orientado a los EETT para que se realice esta identificación.

Así las cosas, se advierte que, para la formulación e implementación de la política pública, incluida la actualización de los planes de retorno y reubicación y la gestión de los PAT, no se abordó la reconfiguración territorial causada por el desplazamiento. Se hace un llamado a la UARIV, para que, en el marco de la formulación y seguimiento de los planes de retorno y reubicación, se incluya un análisis al respecto para determinar su sostenibilidad y se determine sí, a través de estos se está atendiendo dicha reconfiguración. En este aspecto, resulta fundamental la articulación de la política pública de víctimas con la implementación del AFP, particularmente con lo establecido en el punto 1.

En cuanto a profundizar en **(b)** la sostenibilidad de los procesos a través de la oferta local asociada a la superación de vulnerabilidad, la Procuraduría considera que lo presentado por el Gobierno no plantea una propuesta efectiva en lo que respecta a la identificación de acciones que deben ser ejecutadas por niveles superiores de gobierno cuando la entidad territorial no tiene capacidad financiera, técnica u operativa, que permita determinar que se van a superar las prácticas inconstitucionales y los bloqueos institucionales en el derecho al retorno y la reubicación.

Ausencia de mecanismos para mitigar la reconfiguración territorial causada por el desplazamiento forzado

12.6 Respecto a **(a)** cómo el Sistema de Corresponsabilidad permite mejorar la capacidad de respuesta de los territorios para contribuir a la estabilización socioeconómica de las víctimas en procesos de retornos, reubicaciones o integraciones locales, la Procuraduría reitera lo manifestado en el fundamento jurídico 12.5.

Adicionalmente, se considera que la estrategia de corresponsabilidad no ha logrado los resultados para la implementación de acciones de los planes en todas las EETT. Si bien las estas gestionan los instrumentos, la oferta de las entidades del nivel departamental y nacional continúa siendo insuficiente frente a la demanda. Se desconoce, por ejemplo, la inclusión de estrategias específicas para la atención de los componentes de retornos y reubicaciones de entidades del nivel nacional competentes de atenderlos.



En cuanto a **(b)** *profundizar cómo se verifican los avances en la integración comunitaria a través de la estrategia “Tejiéndonos”, la respuesta presentada por el Gobierno nacional no atiende lo solicitado por la Corte, pues se limita a describir la estrategia.*

Si bien, en la respuesta a la orden de informar **(c)** *cómo se realiza el proceso de integración local en el marco de la Resolución 3320/19, la Procuraduría observa que el Gobierno abordó los mismos dos componentes para los procesos de retorno y reubicación. Sin embargo, se considera necesario que, para determinar el tipo de acompañamiento se revise el concepto establecido en la Resolución para este escenario de soluciones duraderas. Para la PGN no es claro por qué la UARIV insiste en clasificar algunos procesos de reubicación como integración local, como sucede con el caso de Los Aceites (Tame, Arauca) y Santa Elena (Caldas)*⁵¹.

No se presentaron los resultados de la identificación de necesidades en escenarios de integración local ni su relación con la medición de la SSV, como lo solicitó la Corte en el *literal (d) del fundamento jurídico 12.6*, y la única respuesta institucional que reportó el Gobierno es la del apoyo a la sostenibilidad.

12.7 En cuanto a la coordinación de las respuestas del SNARIV sobre asentamientos precarios, lo expuesto por el Gobierno no permite determinar si efectivamente hay avances en la atención de estos.

Frente a **(e)** *los criterios para identificar los asentamientos precarios en los cuales se encuentra la población desplazada*, el Informe contiene una descripción del marco jurídico del POT y la obligación de los entes territoriales al respecto, pero a juicio de la Procuraduría, no presenta claramente los criterios que solicitó la Corte. No es claro si se han dado los lineamientos técnicos a las EETT sobre estos criterios

En lo que respecta a **(f)** *los asentamientos precarios identificados donde se encuentra principalmente población desplazada*, se evidencia en el Informe que desde 2018 no se ha continuado con el proceso de identificación de asentamientos precarios, y tampoco se avanzó en la caracterización de los 2.698 identificados en ese año. Así las cosas, este órgano de control exhorta al Gobierno para que se reporten las gestiones adelantadas desde la coordinación del SNARIV, con las EETT, para continuar con el proceso de identificación y caracterización de dichos asentamientos, así como de las gestiones, incluidas las del Ministerio de Vivienda, para atender las situaciones identificadas que mantienen el estado de vulneración de derechos de las víctimas de desplazamiento que habitan dichos asentamientos.

En la respuesta de la orden **(g)** *sobre las alternativas viabilizadas en materia de legalización o formalización de estos asentamientos que permitieron satisfacer los criterios de soluciones habitacionales en condiciones de dignidad y seguridad jurídica*, el Gobierno nacional insistió en que la responsabilidad es de las EETT, y no da cuenta de lo solicitado por la Corte. En el Informe no se especifica si dentro de los convenios de titulación de predios realizados entre el Ministerio de Vivienda y algunos municipios se encuentran asentamientos identificados en 2018.

En cuanto a **(i)** *los resultados en coordinación y gestión con las entidades territoriales en esta materia* y **(j)** *la gestión y resultados para los asentamientos identificados en zonas de riesgo y las respectivas soluciones en materia de reubicación*, si bien el Gobierno nacional presentó el trabajo adelantado en asistencia técnica y la estrategia adelantada para el diligenciamiento de la herramienta tecnológica dispuesta para que los municipios registren la información de los asentamientos en riesgo, no es posible verificar los resultados (impactos) en los ya

⁵¹ En estos casos no se activó la ruta de acompañamiento cuando las familias se reubicaron (en el marco de una sentencia y acceso a programa de tierras), y ahora la UARIV manifiesta que serán considerados como procesos de integración local.



identificados, que permitan efectivamente avanzar en la superación de las condiciones de vulnerabilidad de las víctimas de desplazamiento forzado que los habitan.

Es necesario que el Gobierno garantice que “los lineamientos para el reasentamiento de la población localizada en zonas de riesgo no mitigable”⁵², contengan el enfoque específico para víctimas de desplazamiento forzado, en concordancia con su condición de sujetos de especial protección constitucional y, en esta línea, que sea acorde también con el protocolo de retornos y reubicaciones.

Persistencia de problemas de seguridad inalterados, dada la ausencia de estrategias sólidas de prevención y protección

12.8 Frente al **(a)** *análisis y la respuesta a la garantía del derecho a los retornos y las reubicaciones en el marco de la política de seguridad nacional*; **(b)** *los resultados de la validación de condiciones de seguridad en territorios con emergencias humanitarias recurrentes* y, **(c)** *cómo se articulan los planes de prevención en lo relacionado con los riesgos asociados a los retornos y las reubicaciones, las acciones de desminado humanitario, las medidas de protección colectiva y los hechos victimizantes en contra de familias retornadas y reubicadas, en el marco de la Mesa del Principio de Seguridad, así como en las entidades territoriales*, la Procuraduría reitera lo expuesto en el capítulo de prevención y protección de este Informe (6.2). A juicio de la Procuraduría el Gobierno nacional no dio respuesta a lo solicitado por la Corte en el fundamento jurídico **12.9** relacionado con *la falta de seguridad jurídica sobre la tenencia de la tierra y los territorios*, evidenciando que persisten debilidades en la atención y articulación en los procesos de reubicación rural, tanto en procesos de restitución como en programas de acceso a tierras.

En el marco del seguimiento a casos de reubicación de familias desplazadas, la Procuraduría ha evidenciado que la ruta de acompañamiento no se activa de acuerdo con el Protocolo⁵³. Se reitera lo advertido previamente, que se conoce un mecanismo de articulación entre la ANT y la UARIV que establezca el cruce de información que permita identificar entre los beneficiarios de los programas de acceso a tierras a las víctimas de desplazamiento forzado para que se implemente un acompañamiento de acuerdo con su condición de sujetos de especial protección constitucional.

13.1 Sobre los retornos de emergencia y: **(a)** *cómo se aseguran los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad en los retornos de emergencia*; **(b)** *cómo opera el acompañamiento institucional nacional y territorial en esta modalidad* y, **(c)** *cómo, desde el nivel nacional, se verifica la sostenibilidad de estos procesos de retorno a través de la constatación de la garantía de los derechos de la población*, el Gobierno nacional presenta lo establecido en la Resolución 3320 de 2019.

Adicional a lo ya expuesto en el capítulo de prevención y protección de este Informe (6.2), este órgano de control ha advertido debilidades de la ruta que se establece en el Protocolo, pues es ambigua y confusa. Se ha tenido conocimiento de casos en donde la falta de precisión en la operativización de la ruta ha generado dificultades en la atención de los retornos de emergencia que conllevan a que se pongan en riesgo los derechos de las personas afectadas. Se ha advertido que la UARIV algunas veces no acompaña estos retornos aduciendo que el hecho no ha sido incluido⁵⁴ o que las condiciones de seguridad no son favorables.

Sobre esto último, la Procuraduría considera que las entidades del SNARIV no pueden abstenerse de gestionar el acompañamiento cuando las comunidades ya se encuentran en la zona de retorno, pues la obligación del Estado de garantizar los DESC permanece incluso en

⁵² Informe GN Auto 756. Diciembre 2021. P. 170.

⁵³ Los Aceites (Tame, Arauca) y Santa Elena (Caldas)

⁵⁴ Florencia (Cauca), en atención al retorno por el desplazamiento de noviembre de 2021.



zonas con concepto de seguridad desfavorable. Lo anterior, teniendo en cuenta que hay comunidades que deciden retornar sin la garantía del principio de seguridad debido a la desatención en el lugar de recepción.

Contrario a lo que el Gobierno manifiesta en su respuesta, la misión de verificación en el lugar de expulsión en el marco de la ruta de los retornos de emergencia debe ser de obligatorio cumplimiento, pues es necesario que se identifiquen las afectaciones causadas por el hecho que generó el desplazamiento para establecer las gestiones a realizar para superarlas.

En términos generales, las respuestas relacionadas con las transformaciones territoriales y con los asentamientos informales, están orientadas a presentar la responsabilidad de los entes territoriales de atender el POT y la legalización de dichos asentamientos, así como de la caracterización de la población, sin que se presenten estrategias efectivas acordes con la capacidad institucional y categoría de los mismos. Por esto es necesario verificar que las directrices impartidas por el Ministerio de Vivienda sobre estas temáticas sean coherentes con la condición de sujetos de especial protección constitucional de las víctimas de desplazamiento forzado y la situación de los municipios donde se concentra esta población.

A juicio de la Procuraduría, no se observa en el Protocolo de Retornos, lineamientos que permitan efectivamente superar las prácticas inconstitucionales y los bloqueos institucionales identificados por la Corte, tal como se explicó en la primera parte de este capítulo. En esta misma línea, se evidencia que no se está atendiendo la reconfiguración territorial causada por el desplazamiento forzado.

La Procuraduría insiste en que la implementación del AFP, en particular de lo previsto en el punto 1, debe garantizar la priorización de las comunidades y personas desplazadas que se encuentran en los escenarios de soluciones duraderas, en el entendido que estas son las más afectadas por el conflicto.

En conclusión, se considera que la información presentada por el Gobierno Nacional no permite identificar la oferta específica de todas las entidades del SNARIV competentes de atender los procesos de retornos ni los avances en el acompañamiento de los mismos. La Procuraduría evidencia que las falencias en la articulación y la coordinación del acompañamiento continúan y, por lo tanto, considera que no es posible determinar un cumplimiento medio, como lo solicita el Gobierno.

Las medidas de política pública continúan siendo insuficientes frente a la demanda de atención, como lo evidencian las siguientes cifras reportadas por el Gobierno en los informes presentados a la Corte y en las respuestas dadas a los requerimientos realizados por la Procuraduría en ejercicio de su función misional preventiva:

- El 51% (159) de las EETT con comunidades en proceso de retorno cargaron en la plataforma SIGO los programas dirigidos a procesos de retorno y reubicación.⁵⁵
- Sólo 9, de los 105 municipios PDET que tienen comunidades en proceso de retorno incluyeron en las cartas de entendimiento firmadas en el marco del pilar 8⁵⁶, acciones de los planes de retorno y reubicación.
- Aunque se reporta un aumento en los EEA comunitarios, de 313 en 2019 a 402 en 2020, su implementación llegó solo al 40% (125) de los municipios donde hay comunidades en proceso de retorno o reubicación.⁵⁷
- Para los EEA F se focalizaron 34 municipios, que equivalen solo al 11% (311)⁵⁸ de los municipios con procesos de retorno o reubicación.

⁵⁵ Rta UARIV Rad. No. 202172011847951 del 6/05/21.

⁵⁶ Rta UARIV Rad. No. 202172011847951 del 6/05/21.

⁵⁷ Informe Anual gobierno Nacional vigencia 2020. Junio de 2021.

⁵⁸ Rta UARIV Rad. No. 202140012773931 del 15/05/21.



- La estrategia “Tejiéndonos”, aunque incrementó respecto a 2019, solo cubrió el 4.1% (36) de las comunidades en proceso de retorno y reubicación (864)⁵⁹. No obstante, se resalta el esfuerzo del Gobierno para ajustar la implementación de esta estrategia en el marco de la pandemia.⁶⁰
- En generación de ingresos y vivienda no se informó sobre oferta sectorial específica para la población en proceso de retorno o reubicación.

6. Vida, Libertad e Integridad Personal

En las observaciones presentadas a la Corte sobre el informe del Gobierno nacional del año 2019, la Procuraduría señaló sus preocupaciones por la persistencia de situaciones de violencia y revictimización sobre la población desplazada por hechos como homicidios, delitos contra la libertad, integridad sexual en el conflicto armado y, afectaciones desproporcionadas sobre mujeres, niños, niñas y adolescentes, y personas de pueblos étnicos.

Si bien es importante destacar la sinergia de instancias del SNARIV como el Subcomité Nacional de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición, y estrategias como el fortalecimiento de la asistencia técnica como mecanismo para robustecer las capacidades de respuesta desde la planeación territorial, estas acciones aún se ven desbordadas por la magnitud de la situación de violencia en las regiones, la recurrencia de eventos de victimización masiva como confinamientos y desplazamientos forzados. Así como, por el deterioro de las capacidades de las comunidades en los territorios en riesgo y donde hay revictimización.

La prevención y protección se relaciona con diversos procesos de otros componentes de la política, y las estrategias que se desarrollan permitirán mayores impactos en la atención y asistencia humanitaria, el retorno de la población desplazada y la coordinación entre las entidades del SNARIV. A pesar de la existencia de una arquitectura institucional⁶¹ compuesta de normas, instancias, espacios, políticas, programas y estrategias en prevención y protección, su implementación no ha derivado en el mejoramiento de la respuesta y gestión preventiva de los riesgos.

6.1 Observaciones al Informe anual del Gobierno nacional

El Gobierno nacional informó que la apropiación presupuestal en acciones para garantizar los derechos a la Vida, Libertad e Integridad fue un 2.84%. Mientras que componentes como Asistencia con 61% y Atención con 14.8% (13% destinados exclusivamente a atención humanitaria), dan cuenta de necesidades que surgen de la persistencia de las victimizaciones y el no cierre del RUV, así como por otros factores⁶².

⁵⁹ Rta UARIV Rad. No. 202140012773931 del 15/05/21.

⁶⁰ “i) creación de guiones metodológicos virtuales para el proceso de formación con las comunidades y con los líderes/lideresas ii) realizar ajustes en la metodología, cuidando del distanciamiento social iii) incorporar materiales, elementos de aseo y bioseguridad; iv) solicitar permisos locales pertinentes ante secretarías de salud y alcaldía para el desarrollo de las acciones autónomas por parte de las comunidades.” (Informe Anual GN 2020 vigencia 2019. P. 142).

⁶¹ En esta arquitectura institucional se incluye el marco de la Política de Víctimas (Ley 1448 de 2011, Decreto 4800 de 2011, Decretos Ley 4633 y 4635 de 2011), el marco de políticas en temas de Garantías para líderes, lideresas y defensores de derechos humanos (PAO, Proceso Nacional de Garantías, Mesas Territoriales de Garantías, Programa Integral de Garantías para mujeres lideresas y defensoras), instrumentos que surgieron con el Acuerdo de Paz (Programa Integral de Protección del Decreto 660 de 2018, SISEP, Decreto 2124 de 2017) y la Política Pública de Prevención y Protección (Decreto 1066 de 2015, Decreto 1581 de 2017, Decreto 2078 de 2017), así como de otros marcos complementarios como la Política de Acción Integral Contra Minas, el marco de política de prevención del reclutamiento y la política de seguridad y convivencia.

⁶² Entre otros factores pueden mencionarse las dificultades para la superación de la condición de vulnerabilidad, el impacto del COVID, el empobrecimiento de la población víctima del conflicto.



Se evidencia que en el marco del componente de *Coordinación Nación-Territorio* se destacan algunas fallas relacionadas con la falta de un esquema de concurrencia y subsidiariedad, lo que impacta directamente en: (i) la atención de las emergencias que no pueden ser prevenidas de manera oportuna, (ii) en las falencias de articulación entre entidades y estrategias en el nivel nacional y, (iii) en la práctica inconstitucional de la inacción ante las demandas de EETT con pocas capacidades en materia de atención humanitaria, prevención, estabilización y retornos.

Si bien, el Gobierno presentó los resultados del proceso de asistencia técnica desarrollado en 2020 a través de la Estrategia de Nuevos Mandatarios y la incorporación de acciones y recursos en los Planes de Acción Territorial y los Planes de Desarrollo Territorial, aún sigue habiendo una respuesta reactiva a las situaciones de riesgo, y a pesar de la importancia de que las entidades cuenten con medidas definidas en los instrumentos de planeación territorial, algunas han visto desbordadas sus capacidades presupuestales y técnicas.

El Gobierno reportó que se brindó asistencia técnica a 955 municipios y a 31 departamentos. De esta manera, el 72% incorporó acciones en temas de atención, el 56% en asistencia y el 37% incluyó acciones para la prevención y protección. Aunque pareciera limitada la inclusión de acciones en materia de prevención y protección, esto se explica porque actualmente la situación de violencia y conflicto armado está focalizada en algunas regiones de los departamentos del Chocó, Nariño, Cauca, Valle del Cauca, Antioquia, Córdoba, Norte de Santander, Putumayo. Es decir, son menos los municipios que registran situaciones de riesgo y victimización extremas que requieren de acciones urgentes y sostenidas en el tiempo.

De las acciones en prevención y protección incorporadas en los PDT, 61% corresponden con prevención temprana, 43% con prevención urgente, 31% con protección de personas y colectivos, y 11% en protección de bienes.

Sobre el componente de *Sistemas de Información* y Prevención y Protección, preocupa la agudización de las dificultades en la capacidad operativa de las Personerías para el registro de eventos masivos, esto debido a las restricciones impuestas por la pandemia del COVID-19, pero también por la ocurrencia de eventos con afectaciones masivas (por ejemplo, situaciones de confinamiento que afectaban a centenares o miles de personas). De igual manera, se advierten restricciones y amenazas impuestas por grupos armados organizados, lo que ha impedido también la atención oportuna de estos hechos y su debido registro. Sobre esta situación la Procuraduría insiste en mantener los espacios de intercambio de información y contrastación con OCHA, ACNUR, Defensoría del Pueblo y la UARIV.

En el componente de *Subsistencia mínima*, se destaca lo señalado por la Corte acerca de la ausencia de un protocolo para la entrega de ayudas humanitarias en zonas con restricciones a la movilidad y difíciles condiciones de seguridad. Esto resulta preocupante porque en relación con el punto anterior puede haber un subregistro de eventos de desplazamiento, confinamiento y otros hechos victimizantes. Aquí es importante destacar que la atención y las acciones para garantizar la subsistencia mínima se relacionan con las acciones de prevención urgente, pues el enfoque humanitario de la política mitiga las consecuencias de la victimización y los riesgos, toda vez que da soluciones de protección por presencia institucional, acceso a bienes, alimentos y servicios básicos.

Acerca del componente de *Retornos y reubicaciones*, la persistencia de problemas de seguridad y la ausencia de estrategias sólidas en prevención y protección que fomenten la sostenibilidad de los procesos de retorno, son las principales preocupaciones del Ministerio Público. Las medidas de prevención y protección establecidas en los PDT y en los Planes Integrales de Prevención y Protección no son complementarias ni se ajustan a los contextos donde existen demandas para el retorno de población desplazada, especialmente en procesos de emergencia.



De esta manera, se ha dado un especial énfasis a la emisión del Concepto de Seguridad por parte de la Fuerza Pública, pero en casos donde el concepto es adverso no se adelantan acciones para atender las necesidades en prevención y protección de comunidades desplazadas (la Procuraduría ha conocido y documentado casos de este tipo en los departamentos de Nariño, Chocó y Valle del Cauca), tanto por medio de acciones establecidas en los planes, como por las dificultades para el desarrollo de esquemas y planes de acompañamiento por parte de la Fuerza Pública.

Igualmente, preocupa la existencia de dos espacios técnicos a nivel nacional para abordar este tema: por una parte, la Mesa de Sostenibilidad del principio de seguridad establecida en la Resolución 3320 de 2019, y por otra, la Mesa Técnica de Seguridad en Retornos que hace parte del Subcomité Nacional de Prevención y Protección. Aunque la UARIV ha manifestado a la Procuraduría que son dos instancias diferentes, no han sido claros los mecanismos de articulación y coordinación.

Frente a la medición de indicadores de goce efectivo de derechos se tienen las siguientes observaciones:

- **Vida:** mide el número de víctimas de desplazamiento forzado, que fueron víctimas de homicidio o desaparición forzada en la vigencia y su fuente es el Instituto de Medicina Legal, que recoge la información sobre homicidios y se realizan cruces con los registros UARIV y RUV.

En 2020, se observó una disminución en la tasa con 29.52 homicidios sobre cien mil personas víctimas de desplazamiento. Para 2019 esta tasa fue de 37.95. Se destaca que del total nacional de homicidios 11.325, el 20% (2.152) fueron de personas víctimas de desplazamiento forzado (1962 hombres y 190 mujeres).

Sin embargo, se alerta que las víctimas de desplazamiento, sigue superando la tasa nacional de 22.48 por cien mil habitantes, lo que indica que prevalece el riesgo de su derecho a la vida. Aunque el Gobierno reportó que para 2020 solo 341 casos fueron homicidios relacionados con violencia sociopolítica, sería pertinente desagregar las formas de violencia asociadas al homicidio de personas desplazadas.

- **Libertad:** mide el número de víctimas de desplazamiento forzado que fueron víctimas de secuestro en la vigencia. Su resultado se obtiene de las cifras del Ministerio de Defensa Nacional sobre la tasa de secuestro que afecta a la población desplazada. En este caso es importante señalar que el delito del secuestro ha tenido una reducción en su tasa nacional que se ubica en 0.2, para la población desplazada se estableció la ocurrencia de 14 casos en el año 2020, lo cual indica una tasa de 0.91, aun por encima del umbral.

Se reitera el llamado de este órgano de control, para que se revise la pertinencia de medir el impacto del confinamiento como un fenómeno asociado a las restricciones a la libre movilidad y la pérdida de libertades civiles durante su ocurrencia. Especialmente, cuando los reportes de la Defensoría han evidenciado un incremento en este hecho.

- **Integridad:** Mide la ocurrencia de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual y delitos contra la integridad física.

En el caso de los delitos contra la libertad, integridad y formación sexual, se identifica la ocurrencia de 3.087 casos sobre víctimas de desplazamiento, lo que corresponde a un 29.75% del total de casos ocurridos en la vigencia (18.054). La tasa para el año 2020 es de 42.33, disminuyendo en relación con el año 2019 (66.68), pero se mantiene por encima de la tasa nacional (35.84).



Sobre las víctimas de desplazamiento que tuvieron valoración médico legal por delitos contra la libertad, integridad y formación sexual ocurridos dentro del conflicto armado, se registraron 15 casos en el 2020 de un total de 18.054, lo que representa un 0.08%. Sin embargo, para la Procuraduría no es claro el criterio utilizado por el Gobierno para identificar la asociación al conflicto armado, teniendo en cuenta que el mismo Forensis indica que hay un número superior de casos asociados a agresores pertenecientes a grupos ilegales.

De acuerdo con Forensis 2019⁶³ la información sobre presuntos agresores muestra que 28 casos fueron cometidos por miembros de grupos armados ilegales (ELN 13 y Disidencias Farc 15), por delincuencia común 102 casos (Bacrim 84, Pandillas 4, Paramilitares 14) y por miembros de Fuerza Pública⁶⁴ 88 casos (Fuerzas Militares 53 y Policías 33). Si bien, el indicador daría cuenta que víctimas de desplazamiento no estarían siendo revictimizadas por estos delitos, la prevalencia de casos de violencia sexual asociados a grupos ilegales y contextos de conflicto resulta preocupante.

Frente a los delitos contra la integridad física, se señala que 7.288 (70.25% del total de casos registrados) afectan a personas incluidas en el RUV. La tasa para víctimas de desplazamiento víctimas de violencia interpersonal se ubica en 99.94 mientras que la tasa nacional es de 111.6.

En los anexos se presenta que en 2019 fueron víctimas de violencia interpersonal 88.148 personas (56.244 hombres y 31.904 mujeres). Para el año 2020 la disminución es sustancial del 50% de los casos, presentándose 45.809 (30.082 hombres y 15.727 mujeres). Dentro de las mediciones de violencia interpersonal del Instituto Nacional de Medicina Legal, se identifican variables por pertenencia étnica, tipos de presunto agresor, sexo del presunto agresor, circunstancias del hecho, tipos de lesiones y objetos o armas, se sugiere que se puedan revisar estas variables para la población desplazada.

- **Protección:** mide cuántos, líderes, representantes de organizaciones de población desplazada y reclamantes de tierra identificados con riesgo extraordinario, extremo o inminente cuentan con medidas de protección de competencias de la UNP implementadas dentro de los términos establecidos

En 2020 se reportó un 75.24 % de cumplimiento, es decir, de 311 solicitudes, 234 cuentan con medidas implementadas por riesgo extraordinario o extremo. Sobre la protección colectiva se señaló que se estudiaron 27 casos de los cuales 22 fueron evaluados con riesgo extraordinario, estos se ubican así: Valle del Cauca 6, Putumayo 2, Chocó 5, Cauca, Tolima, Magdalena, Nariño, Caquetá, Antioquia y Santander.

La Procuraduría reconoce el trabajo realizado en las zonas humanitarias de Curvaradó y Jiguamiandó, un caso emblemático de seguimiento de la Corte, y en el cual se han proferido órdenes judiciales con el fin de implementar medidas individuales y colectivas para líderes, lideresas, autoridades étnicas, reclamantes de tierras y servidoras y servidores públicos.

Acerca de las medidas aprobadas se destaca la entrega de semovientes, la realización de capacitaciones, entrega de medios de comunicación, medios de transporte y dotación de guardias y mecanismos de autoprotección. Es importante señalar que en el Decreto 2078 de 2017 y en las resoluciones emitidas por el CERREM, se recomiendan medidas a EETT, al Ministerio Público u otras entidades responsables de movilizar acciones y oferta institucional en materia de prevención y protección. Sin embargo, los mecanismos de seguimiento establecidos aun no son operativos.

⁶³ <https://www.medicinalegal.gov.co/cifras-estadisticas/forensis>

⁶⁴ En este caso no se determina que todos los casos ocurran en el marco del conflicto armado, sin embargo, ante la persistencia de esta situación en el país se debe revisar cuantos de los casos de violencia sexual cometidos por miembros de la Fuerza Pública ocurren en circunstancias asociadas al conflicto



Se sugiere presentar datos desagregados por sexo, género, pertenencia étnica y tipos de organizaciones, colectivos o comunidades que son beneficiarias de las medidas de protección colectivas.

- **Garantías de No Repetición:** mide el número de víctimas de desplazamiento forzado que han sufrido nuevos hechos victimizantes

Se observa que la tasa de revictimización es de 557.5, de un universo de 7.293.060 víctimas 40.660 (0.56%) han sido revictimizadas. El mayor impacto de la revictimización lo tienen las mujeres (20.761), que son víctimas de amenazas, desplazamiento forzado, confinamiento, reclutamiento forzado, delitos contra la integridad sexual, minas antipersonales y artefactos explosivos.

Sería importante poder analizar estas cifras desagregadas por pertenencia étnica y número de casos por hecho victimizante.

Este resultado es preocupante por cuanto da cuenta del impacto del nuevo ciclo de violencia sobre territorios y poblaciones afectadas históricamente por el conflicto. Asimismo, que los nuevos hechos de victimización siguen teniendo impactos colectivos que erosionan las capacidades de las comunidades y deterioran sus condiciones y acceso a bienes y servicios.

La situación de los departamentos de Nariño, Cauca, Valle del Cauca, Chocó, Antioquia, Norte de Santander, Putumayo, Arauca, Guaviare y Caquetá da cuenta de situaciones recurrentes de victimización por eventos masivos que están causando graves afectaciones sobre la salud (enfermedades, salud mental y psicosocial), daños a la infraestructura comunitaria (escuelas, centros de salud, proyectos productivos, viviendas, espacios comunitarios), contaminación por minas, restricciones para el abastecimiento de alimentos y deterioro de soberanía alimentaria.

Se observa que se presentaron 99 eventos así: 77 desplazamientos masivos (Nariño (32), Chocó (15), Antioquia (13), Cauca (6), Norte de Santander (5)) y 22 confinamientos que afectaron principalmente a las comunidades en Antioquia, Cauca, Chocó y Nariño.

El Gobierno presentó información sobre eventos masivos en municipios más expulsores, solo se da información de Alto Baudó, Medio Baudó, Litoral del San Juan y Guapi. En 2020 las crisis humanitarias recurrentes se expandieron a otras regiones del Litoral Pacífico, por lo que se observa una ausencia en la metodología y se evidencia la necesidad de incluir a otros municipios afectados por eventos masivos.

De otra parte, se destaca la información sobre las acciones adelantadas por el ICBF en el 2020, el cual reporta 73.056 personas atendidas en programas: Mi familia rural (11.803), Mi familia Urbana (48.699) y territorios étnicos con bienestar (12.554). Las cifras dan cuenta del impacto del COVID-19 en el despliegue de la oferta y estrategia de esta entidad, donde se registró un mayor impacto en zonas urbanas.

Es importante destacar que la labor descentralizada del ICBF le da un rol fundamental en el sistema de prevención ya que también su oferta tiene un impacto colectivo pues brinda acompañamiento directo a víctimas y activa procesos de restablecimiento de derechos, mecanismos claves para proteger los derechos de NNA y mujeres que están siendo afectadas desproporcionadamente.

En el marco de la política de Acción Contra Minas se destacan los avances del componente de gestión territorial con la construcción de 87 rutas municipales en temas de asistencia y atención a víctimas, educación en el riesgo y desminado. La Procuraduría insiste en reconocer la importancia de la Acción Integral Contra Minas para la mitigación de los impactos del desplazamiento forzado y el confinamiento.



Los datos y estadísticas generales indican la prevalencia de victimización en civiles, en el año 2020 se registraron 167 accidentes (103 civiles y 64 miembros de la Fuerza Pública), el crecimiento de afectaciones por contaminación en comunidades étnicas y la recurrencia de los accidentes en zonas con escenarios de conflicto armado activo como Nariño (58), Norte de Santander (38), Antioquia (34), Putumayo (13), Guaviare (7), Cauca (6), Bolívar (5) y Chocó (3).

A manera de conclusión se advierte la persistencia de la violencia y conflicto armado en 2020. Preocupa que en 2021 se incrementaron los escenarios de crisis humanitaria y el impacto en las victimizaciones masivas.

Se observa que solo la medición del indicador sobre el goce efectivo del derecho a la libertad supera el umbral establecido por la Corte. Los otros indicadores dan cuenta de un fenómeno de revictimización y desproporción de las afectaciones por delitos contra la libertad, integridad y formación sexual, y las garantías de no repetición sobre las mujeres y pueblos étnicos.

Se requiere contar con datos detallados sobre desplazamiento forzado y confinamiento, en los municipios más afectados y desagregarla por género, sexo y pertenencia étnica. Asimismo, es importante que se expongan los resultados de la puesta en marcha de acciones de concurrencia y subsidiariedad.

Se reitera la necesidad de articular los mecanismos de prevención y protección con otros componentes de la política de víctimas. En ese sentido, se requiere: (i) un Protocolo de Atención Humanitaria en contextos de condiciones difíciles de seguridad y, (ii) revisar las acciones que pueden desarrollarse para la mitigación de riesgos en procesos de retornos y reubicaciones. Es importante desarrollar los mecanismos que permitan la actuación urgente en casos de retornos en emergencia, toda vez que el no acompañamiento debido acrecienta el riesgo de revictimización.

6.2. Observaciones sobre las respuestas emitidas por el Gobierno nacional frente a las preguntas realizadas por la Corte Constitucional en el Auto 756 de 2021.

Implementación de la ruta individual y la puesta en marcha de la ruta de protección colectiva.

16.1 Sobre **(a)** *la implementación de la presunción constitucional del riesgo*, señala la UNP que de acuerdo con lo establecido en el Decreto 1066 de 2015, esta se aplica en casos de personas víctimas de desplazamiento que cumplan con los criterios del artículo 2.4.1.2.9. Igualmente, que ha aplicado estos criterios en la valoración de 40 casos que han sido objeto del procedimiento de “Medidas de emergencia” para representantes de población desplazada y reclamantes de tierras.

Se considera que, si bien las medidas de emergencia aplican para situaciones de inminencia, no cobijan o atienden todos los casos en donde existen riesgos para la población desplazada, por lo que es importante revisar aquellos casos en los que los desplazamientos forzados individuales se presentan por situaciones de amenazas o presiones contra personas que no necesariamente cumplen roles de liderazgo o requieren medidas del Programa de Protección de la UNP. Podría darse el caso de que sus necesidades de protección no sean atendidas en el marco de los PIPP o los Planes de Contingencia, esto resulta problemático toda vez que indica que estos instrumentos no necesariamente pueden mitigar los riesgos del contexto territorial.

Sobre el **(b)** *el número de solicitudes de protección que se presentaron en la vigencia anterior y cuál fue su respuesta*, la UNP informó que 1.244 personas desplazadas han solicitado la



activación de la ruta, de las cuales 325 iniciaron la ruta y 919 no la iniciaron. Esto indica que la mayoría no reciben medidas de protección en el marco del Programa que lidera de la UNP. Para la Procuraduría, es importante que la UNP desagregue las razones por las cuales no se inició el trámite, por ejemplo: ya cuentan con medidas, no acreditan la pertenencia a la población, son competencia de otras entidades y no entregan documentación completa. Al respecto, la CSMLV⁶⁵ identificó que 6.138 solicitudes fueron estudiadas entre 2020 y el primer trimestre de 2021 (1.814 activistas y defensores de DDHH, 1.699 dirigentes de grupos étnicos, 1.421 víctimas y representantes de víctimas y 1.204 servidores).

Es importante aclarar el alcance y competencia de la UNP en la atención de solicitudes de protección, ya que en efecto, no todas las peticiones requieren de las medidas que se otorgan en el Programa de Protección, y que existen otro tipo de acciones tales como las medidas preventivas que brinda la Policía Nacional, o las medidas que pueden ofrecer las EETT (medidas complementarias, acciones de los Planes de Contingencia y de los PIPP), las cuales pueden ayudar a mitigar riesgos para personas en situación de desplazamiento forzado.

Frente al **(c)** *tiempo tomó a la Unidad resolver dichas solicitudes*, se señala que la UNP ha incorporado personal para atender las solicitudes ordinarias y de emergencia, además de adelantar una reestructuración administrativa y de los grupos relacionados con la recepción de la información y evaluación de riesgos, ajustes que tienen que ver con el proceso de reingeniería institucional, y con los cuales este órgano de control espera que mejoren los tiempos de respuestas a la solicitudes de protección.

Sobre **(g)** los obstáculos y retos en la implementación, llama la atención que se refieran exclusivamente a la implementación de medidas individuales destacando problemas relacionados con la ejecución oportuna de recursos, dificultades para el acceso a chalecos, medios de comunicación y de transporte y diálogo e interlocución con las personas protegidas, la Procuraduría considera importante que se señalen los retos relacionados con la implementación de medidas colectivas, en donde se solicitan acciones o medidas complementarias por parte de otras instituciones o EETT en medidas como infraestructura, capacitación y formación, fortalecimiento de la presencia institucional, entre otras.

Este órgano de control ha observado que algunas de las medidas concertadas en los procesos de protección colectiva, que deberían ser asumidas por otras entidades, no se implementan oportunamente, y la UNP se limita a la evaluación de riesgos y a ejecución de las medidas que son de su competencia (medios de comunicación, transporte y dotación). En este orden de ideas se advierte un vacío, en cuanto al seguimiento de otras medidas, pues las comunidades, organizaciones y colectivos solicitan soluciones estructurales problemáticas relacionadas con infraestructura comunitaria, vías, oferta institucional para prevenir violaciones a derechos humanos (desminado humanitario, prevención del reclutamiento, protección de tierras, capacitación y formación, entre otras).

Estas brechas entre las solicitudes, la expectativa de las comunidades y la materialización de las medidas de protección colectiva son algunos de los principales retos a solucionar, y se ha dificultado debido a la inexistencia de las instancias de seguimiento que debían ser lideradas por el Ministerio del Interior. La Procuraduría insiste en la importancia de que el Ministerio informe acerca del seguimiento desarrollado a las resoluciones de protección colectiva, reconociendo que su labor como cabeza y coordinadora de la política de prevención y protección se ve desbordada por la proliferación de espacios, instancias, marcos normativos y demandas de la población. Frente a este tema se realizará el correspondiente seguimiento preventivo con el fin de impulsar la superación de las dificultades presentadas.

⁶⁵ Comisión de Seguimiento del Ministerio Público a la Ley de Víctimas. Octavo Informe de Seguimiento a la Ley de Víctimas, Pág. 48.
[https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/COMPILADO%20OCTAVO%20INFORME%20CSMLV%20\(2\)%20conAMMG.pdf](https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/COMPILADO%20OCTAVO%20INFORME%20CSMLV%20(2)%20conAMMG.pdf)



Ausencia de una política de prevención y protección al desplazamiento forzado

16.3. La Procuraduría ha señalado que los nuevos marcos normativos se establecieron principalmente en la coyuntura nacional causada por el homicidio y agresiones contra líderes, lideresas y personas defensoras de derechos humanos, que se exacerbó tras la firma del AFP. De esta manera, se limitaron a entender que el contexto de violencia en el pos acuerdo solo afectaba a esta población, sin que se comprendiera que la dinámica del conflicto evolucionaba en un nuevo ciclo de violencia, con nuevos escenarios de confrontación y emergencias humanitarias, recomposición de los grupos armados ilegales (redes de criminalidad, ejércitos y estructuras armadas con capacidad militar, con numerosos combatientes producto de estrategias de reclutamiento, uso y utilización, control territorial, injerencia en aspectos económicos y políticos de las regiones y altas capacidades de corrupción) y los impactos masivos que están generando en la población, de los cuales el homicidio sistemático de líderes(as) es solo una de las consecuencias.

En Colombia se ha adoptado un extenso número de mecanismos normativos con el fin de garantizar la vigencia y protección de los derechos humanos. Sin embargo, lo anterior no implica mayor eficiencia del sistema de prevención y protección, dado que esa hiper legislación no solo ha desembocado en un desgaste institucional (en gran medida por la inadecuada articulación y coordinación entre los espacios existentes), sino que finalmente tiene serias repercusiones en la garantía y protección de los DDHH y en la ausencia de una política clara de prevención del desplazamiento forzado.

Falta de intervención por parte del Gobierno nacional

16.4 Aunque la Corte solicitó una respuesta de parte de la UARIV para conocer las acciones de las otras entidades del SNARIV sobre **(a) las acciones que se desplegaron para dar cumplimiento a las órdenes relacionadas con los componentes de prevención y protección**, a juicio de la Procuraduría no se presentó lo requerido, toda vez que solo se expuso información correspondiente a la gestión de la UNP en los municipios que presentan situaciones recurrentes de emergencias humanitarias. Si bien, esta entidad informó que sí han adelantado gestiones frente a solicitudes provenientes de estos municipios, no reportó cuáles, ni cuántas en cada municipio, conforme a la orden vigésima del Auto 373 de 2016.

16.5 Sobre **(b) las acciones de coordinación y apoyo que adelantó el Gobierno Nacional para atender las situaciones de riesgo en aquellas regiones identificadas por la Defensoría del Pueblo como zonas de emergencias humanitarias recurrentes**, la UNP presentó las zonas y regiones donde se han desarrollado los grupos de protección, el relacionamiento desarrollado con las EETT en el marco del Decreto 2252 de 2017, pero no refiere las acciones implementadas en los municipios con situaciones humanitarias recurrentes identificados por la Defensoría del Pueblo. Así las cosas, a criterio de este órgano de control, no se dio respuesta a lo requerido, razón por la cual se hace un llamado para que se presente la información, de acuerdo con los criterios dados por la Corte.

17.1 Respecto al vacío en la información prevista en el informe en cuanto no hay una respuesta directa a las observaciones formuladas por los organismos de control y la sociedad civil, lo cual desconoce el carácter dialógico y constructivo del proceso, el Gobierno señala un comentario realizado por la Procuraduría en respuesta al Auto 411 de 2019 donde se indica que: “La información aportada expone las variables que se consideran en la priorización (identificación de territorios con alertas tempranas, índices de vulneración, mayor afectaciones por violencia contra líderes y defensores, tablero PAT, territorios PDET, municipios con crisis humanitarias recurrentes, Red Nacional de Observatorios de Derechos Humanos), las cuales, a criterio del Ministerio Público, son adecuadas en la medida en que contienen información de los contextos de violencia, identifica las diversas intervenciones institucionales y permite generar estrategias de articulación”.



Al respecto, este órgano de control se permite aclarar que en dicha cita se refería a que si bien los diversos instrumentos de planeación y análisis dan cuenta de las situaciones de riesgo y necesidades de protección de la población, las dificultades para el desarrollo de una estrategia adecuada de prevención y protección, no están en la falta de información o conocimiento de los contextos de violencia a nivel territorial, sino en la necesidad de que estos sirvieran como sustento para fortalecer las capacidades de articulación, la oferta institucional en prevención y protección y la intervención en territorios donde se advierten situaciones de emergencias de forma recurrente, que no han sido atendidas de manera integral.

Adicionalmente, dada la transversalidad del componente de prevención y protección con otros temas de la política, la Procuraduría se permite complementar otros fundamentos jurídicos relacionados:

Sobre Coordinación Nación- Territorio

8.2. Se destaca el proceso técnico relacionado con el seguimiento a los instrumentos de planeación y el reporte de información en el Formato Único Territorial y el SIGO-PAT, mediante el cual se identifican las capacidades y recursos que se requieren para la atención de situaciones por parte de las EETT. Este mecanismo permite, a criterio de la Procuraduría, que desde las EETT se fortalezca el principio de planeación y se identifiquen de manera oportuna las necesidades para poder hacer las solicitudes de subsidiariedad y atender oportunamente las emergencias.

Sin embargo, la respuesta a las consideraciones de la Corte Constitucional no da cuenta de los ajustes hechos por las EETT en un sentido cualitativo y de valoración de las necesidades para la operativización de los instrumentos de planeación y uso de recursos para la atención de emergencias humanitarias. En este sentido, este órgano de control hace un llamado para que en las 21 EETT que cumplen con los criterios (municipios de categoría 5 y 6 con situaciones de crisis humanitaria recurrente), se adelante una valoración de estos instrumentos de planeación con el objetivo de revisar las capacidades de respuesta ante las emergencias y las necesidades de apoyo en concurrencia. De igual manera, que los instrumentos efectivamente se ajusten a los contextos de cada entidad territorial, teniendo en cuenta los aspectos evaluados señalados por la UARIV.

Sobre subsistencia mínima. Ausencia de un protocolo para la entrega de ayuda humanitaria en zonas con restricciones de movilidad y difíciles condiciones de seguridad

11.2. En esta respuesta el Gobierno nacional hizo referencia a los procedimientos administrativos establecidos para la articulación de la oferta pública en atención a los principios de concurrencia y subsidiariedad y el principio de corresponsabilidad, regulados mediante la Resolución 000021 de 2019. Si bien, es importante que estos procedimientos estén claramente definidos, la respuesta indica que en efecto no hay un protocolo para la entrega de ayuda humanitaria en zonas con restricciones a la movilidad y difíciles condiciones de seguridad.

Aunque se explicó que este tipo de situaciones deben ser consideradas en el marco de Comités de Justicia Transicional y otras instancias de coordinación a nivel territorial, las condiciones en algunas regiones desbordan las capacidades de agencia de las entidades para la atención oportuna. Los escenarios de emergencias humanitarias han tendido a empeorar entre 2020 y 2021 y se han caracterizado precisamente por amenazas contra servidores públicos, restricciones para el acceso a comunidades afectadas y riesgos relacionados con la dinámica del conflicto como contaminación por minas antipersonales y uso indiscriminado de artefactos explosivos, y retenes por parte de grupos ilegales, factores que inciden en los eventos de desplazamiento y confinamiento.



Sin embargo, es importante destacar que a pesar de las restricciones y dificultades para consolidar espacios de intervención humanitaria en contextos de crisis, las EETT y la UARIV han brindado atención en el marco de sus competencias a comunidades desplazadas y en situación de confinamiento, aunque en ocasiones con demoras en los tiempos de respuesta que se han justificado por factores adicionales como la pandemia durante el año 2020 y en el año 2021 por restricciones en vías nacionales durante los eventos del Paro Nacional.

De acuerdo con la información de la UARIV, la atención en subsidiariedad y la estrategia de corresponsabilidad se focalizó en municipios de Antioquia, Chocó y Costa Pacífica Nariñense, donde hay una mayor severidad de las necesidades humanitarias. Se valoran positivamente estos esfuerzos y se hace un llamado a la UARIV para que, como coordinador del SNARIV, compile la información acerca de las emergencias que fueron atendidas con recursos propios de las gobernaciones, toda vez que se ha identificado por parte del Ministerio Público en casos de los departamentos de Chocó (Medio San Juan y Bojayá) y Cauca (Argelia), que por demoras en la contratación de operadores y en la actualización de los Planes de Contingencia, las gobernaciones no brindaron apoyo de manera oportuna a las solicitudes de las alcaldías, tal como pudo verificarlo la Procuraduría en ejercicio de su función misional preventiva durante 2021.

De igual manera, las restricciones y dificultades para las intervenciones humanitarias también han sido señaladas por organismos internacionales, agencias de cooperación y organizaciones humanitarias que conforman el Equipo Humanitario País en Colombia⁶⁶, el cual ha coadyuvado en la atención de diferentes escenarios de crisis humanitaria por eventos de desplazamiento y confinamiento, y cuyos aportes son complementarios a la respuesta institucional.

Es importante destacar que las actividades humanitarias de este Equipo tienen un importante impacto en comunidades desplazadas y confinadas, ya que brindan soluciones en temas de acceso a alimentación, salud, educación, recuperación temprana, protección y saneamiento básico. De acuerdo con OCHA⁶⁷ para octubre de 2021 las organizaciones humanitarias habían atendido un 41% del total de eventos de desplazamiento forzado y un 58% de los eventos de confinamiento. De esta manera, en muchos de los eventos donde existen restricciones para la atención, la respuesta humanitaria y de atención sigue siendo soportada por estas organizaciones.

Preocupa a este órgano de control la garantía de la atención humanitaria a eventos de confinamiento prolongados, tal es el caso de comunidades en municipios como Alto Baudó, Bajo Baudó (caso del río Purricha), Bojayá (comunidades de los ríos Bojayá y Uva) en el departamento de Chocó, Murindó en Antioquia y Buenaventura (Yurumangui, Cajambre) en Valle del Cauca, ya que la aplicación de los mecanismos de concurrencia y subsidiariedad no resulta sostenible para atender eventos de esta naturaleza y la respuesta humanitaria recae sobre las agencias humanitarias. Igualmente, el impacto de acciones que se pueden coordinar

⁶⁶ Tanto el Equipo Humanitario País como el CICR han manifestado sus preocupaciones por el crecimiento de la violencia y el impacto humanitario sobre la población, así mismo, por las dificultades causadas por la pandemia, las restricciones impuestas por los grupos armados en algunas regiones, los ataques contra la Misión Médica y la conjunción de escenarios de crisis humanitaria causados por la violencia armada, desastres naturales y necesidades de la población migrante. Al respecto: OCHA. "Panorama de Necesidades Humanitarias 2021": https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/hno_colombia_2021_vf.pdf y Comité Internacional de la Cruz Roja -CICR- "Retos Humanitarios Colombia 2021" https://www.icrc.org/sites/default/files/wysiwyg/Gaby/Colombia/retos_humanitarios_colombia_2021.pdf

⁶⁷ OCHA. "Monitoreo de Respuesta Humanitaria (HRP 2021) - Situación interna. Sistema 345W: Actividades reportadas hasta octubre de 2021" <https://www.humanitarianresponse.info/es/operations/colombia/infographic/monitoreo-de-respuesta-humanitaria-hrp-2021-situacion-c3%B3n-interna-3>



en comités de justicia transicional y Subcomités de Prevención y Protección para la prevención de riesgos y la mitigación del impacto humanitario, siguen siendo limitadas.

Sobre retornos y reubicaciones

12.2. El Gobierno nacional no resuelve la solicitud hecha por la Corte Constitucional, toda vez que señala que aun las mesas de sostenibilidad a nivel nacional y territorial no se han hecho operativas. En el caso del principio de Seguridad, la Procuraduría señala la importancia de que se active la “Mesa Temática de Seguridad en Retornos y Reubicaciones” que hace parte del Subcomité de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición, toda vez que en el marco de este espacio se coordina con las entidades del SNARIV y las EETT la respuesta institucional en el marco del componente de prevención y protección, se adelantan acciones conjuntas en seguimiento a situaciones de emergencia por desplazamiento forzado y confinamiento, y se atienden solicitudes de las entidades y comunidades por procesos de retorno en emergencias.

Persistencia de problemas de seguridad inalterados, dada la ausencia de estrategias sólidas de prevención y protección

12.8. En esta respuesta, se presentan las diferentes estrategias que se enmarcan en las Políticas de Seguridad y Defensa, y Seguridad y Convivencia Ciudadana, en las cuales se encuentran los lineamientos para la Fuerza Pública relacionados con el control del territorio, la protección de la población, la articulación interinstitucional y el respeto por los derechos humanos. Es importante destacar y reconocer los esfuerzos y acciones que adelantan las y los servidores de la Fuerza Pública y los retos que enfrentan relacionados con el incremento de la violencia armada, la expansión de grupos armados ilegales, el narcotráfico, el uso indiscriminado de artefactos explosivos y minas antipersonales, y el incremento del impacto de estas formas de violencia sobre la población civil en diferentes territorios.

Respecto a la petición **(a)** de análisis y la respuesta a la garantía del derecho a los retornos y las reubicaciones en el marco de la política de seguridad nacional, se enumeran las políticas ya señaladas, así como el cumplimiento en general del Sistema de Prevención, Convivencia y Seguridad Ciudadana, el Sistema Integrado de Seguridad Rural y el Plan Horus de la Libertad que se desarrolla en 22 departamentos.

Sin embargo, la Procuraduría observa que no se detallan acciones específicas o estrategias encaminadas a la prevención del desplazamiento forzado y el cumplimiento en la construcción de planes de acompañamiento para retornos y reubicaciones. Si bien se entiende que los marcos de política señalados buscan que las acciones de la Fuerza Pública propendan por la protección de la población y el control territorial, se hace un llamado para que el Gobierno nacional señale las acciones concretas que se han adelantado en contextos donde prevalece el desplazamiento y donde se solicitan acciones en materia de seguridad para los retornos de la población desplazada.

Sobre **(b)** los resultados de la validación de condiciones de seguridad en territorios con emergencias humanitarias recurrentes”, se señala que la Fuerza Pública ha entregado 1.355 apreciaciones de seguridad a nivel nacional en la vigencia 2020, y se reporta que los Comandos de Policía Nacional han participado en 277 Subcomités de Prevención y Protección, y en 720 CJT.

Esto es importante ya que, en efecto, la participación de la Fuerza Pública en estas instancias resulta fundamental para la atención de necesidades en materia de garantías de seguridad y protección para la población, y que se reconoce que estos espacios de coordinación de la política de víctimas son importantes para la articulación con EETT e instituciones del SNARIV. Sin embargo, se recomienda que se informe sobre la participación de otras fuerzas en estas instancias de coordinación, toda vez que la atención a demandas de protección y seguridad



en retornos y reubicaciones corresponden generalmente a la jurisdicción del Ejército Nacional, la Armada y la Infantería de Marina, que operan en zonas rurales y de difícil acceso, y cuyos representantes también asisten y participan en los mencionados espacios.

Es preocupante la afirmación acerca de que el Ministerio de Defensa “carece de la información” relacionada con territorios donde se presentan emergencias humanitarias recurrentes y que este no sea un criterio tenido en cuenta en la validación que se basa en las directivas ministeriales 026 de 2014 y 020 de 2015. El Ministerio Público considera que es importante fortalecer la articulación interinstitucional para que se comparta la información de los municipios donde se han identificado estas emergencias recurrentes para que se presenten por parte del Ministerio de Defensa, no solo los resultados de las valoraciones, sino las acciones desplegadas en atención a la situación de estos territorios.

Esta información es fundamental para conocer el alcance de las acciones en la mitigación de los riesgos, el acompañamiento que se puede brindar a procesos de retorno en contextos con difíciles condiciones de seguridad y las acciones que se requieren para revertir conceptos de seguridad adversos. Es necesario advertir que en el año 2021 solo un 36%⁶⁸ de la población desplazada en eventos ocurridos en esta vigencia retornó a sus hogares, por lo que se presume que los principales factores para que la población permanezca desplazada son las condiciones de seguridad y la falta de capacidades de acompañamiento. En este sentido y ante el crecimiento del desplazamiento forzado las instituciones recibirán nuevas demandas para el acompañamiento a los retornos.

La Procuraduría requiere que se aclare la cifra presentada relacionada con las medidas preventivas aplicadas a personas víctimas del conflicto armado que están en proceso de retorno. La Policía Nacional informa de 2.033 medidas implementadas en la vigencia de 2020, es importante conocer cuál es el universo total de estas medidas para identificar la proporción de estas que se aplican en procesos de retornos y reubicaciones.

Finalmente, respecto a lo mencionado en el Informe acerca de los procedimientos establecidos en el marco del Sistema de Prevención y atención a las Alertas Tempranas, se destaca la Estrategia de Protección para Poblaciones en Situación de Vulnerabilidad (ESPOV) establecida por la Directiva Operativa 13 de 2019 de la Policía Nacional. Esta estrategia de acuerdo con lo dispuesto en la mencionada directiva se enmarca en atender las necesidades de protección de líderes, lideresas, personas y grupos relacionados con la defensa de los derechos humanos. Esto, como se analizará más adelante, se enmarca en una serie de decretos emitidos con posterioridad al Acuerdo de Paz (Decreto 1581 de 2017, Decreto 2078 de 2017, Decreto 2124 de 2017, Decreto 895 de 2017, Decreto 660 de 2018, Decreto 2137 de 2018) en los que el enfoque de prevención y protección se focaliza en atender las necesidades de líderes, lideresas y personas defensoras de derechos humanos y no en mitigar el impacto del desplazamiento y el confinamiento. Esto podría explicar en parte la ausencia de una política encaminada a la prevención del desplazamiento en los últimos cuatro años.

Sobre **(c)** cómo se articulan los planes de prevención en lo relacionado con los riesgos asociados a los retornos y las reubicaciones, las acciones de desminado humanitario, las medidas de protección colectiva y los hechos victimizantes en contra de familias retornadas y reubicadas, en el marco de la Mesa del Principio de Seguridad, así como en las entidades territoriales, la Procuraduría advierte la necesidad de fortalecer la articulación institucional, pues la respuesta del Gobierno es la del Ministerio de Defensa el cual indica que no es el competente para informar sobre la petición, toda vez que no coordina la política de AICMA ni la construcción de Planes de Prevención y Protección.

⁶⁸ OCHA. Impacto y tendencias Humanitarias Enero-Noviembre de 2021. https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/20211228_infografia_impacto_tendencia_humanitaria_nov_2021_vf.pdf



Así las cosas, se considera necesario que se profundice en esta solicitud de información, teniendo en cuenta que en procesos de retorno se han identificado necesidades relacionadas principalmente con la mitigación de los riesgos por contaminación por minas antipersonales y la activación y operativización de las acciones contenidas en los PIPP y los planes de contingencia.

La Procuraduría ha hecho seguimiento a la política pública de AICMA, y ha señalado que: *“Si bien el concepto de seguridad se evalúa en el espacio interinstitucional del CJT, no hay claridades acerca de cómo actuar en casos en donde se identifiquen riesgos por sospecha de presencia de MAP, MUSE y AEI. A pesar de que en el procedimiento técnico para el acompañamiento a retornos no hay menciones directas a la AICMA, dentro del Plan Estratégico 2020-2025 la autoridad nacional (Oficina del Alto Comisionado para la Paz) destacó que: <<La articulación de las operaciones de liberación de tierras se ha coordinado para 115 municipios de un total de 177 municipios priorizados en Retornos y Reubicaciones. Esto representa una articulación actual en el 65 % de los municipios con Retornos y Reubicaciones>>⁶⁹.*

Igualmente, es pertinente señalar que las demandas en materia de Desminado Humanitario están sujetas a que haya condiciones de seguridad que permitan este tipo de intervención. En todo caso, en contextos donde no haya posibilidad de realizar labores de desminado humanitario, se deben priorizar acciones de prevención a través de la Educación en Riesgo de Minas y Asistencia Integral a las víctimas, tal como se ha venido adelantando, de acuerdo con la información reportada por el Gobierno.⁷⁰

La Procuraduría⁷¹ destaca el trabajo realizado por las autoridades en el marco de la estrategia de gestión territorial que ha permitido la incorporación de acciones de la política AICMA en Planes de Desarrollo Territorial y Planes Integrales de Prevención y Protección, así como la conformación de instancias territoriales en la materia, las cuales deben articularse con las demandas en materia de retornos de población desplazada.

13.1. Sobre el aseguramiento del principio de seguridad en procesos de retornos en emergencia, la Procuraduría considera que lo presentado por el Gobierno nacional da cuenta de procedimientos establecidos para la coordinación y articulación interinstitucional, que han sido difíciles de aplicar y no han resuelto las necesidades de seguridad y protección de la población desplazada que desea retornar. A pesar de que se conocen los procedimientos, las instancias y las competencias, aún persisten las dificultades para responder en contextos con condiciones de seguridad adversas, en donde en los últimos dos años se presentan las demandas relacionadas con retornos en emergencia. De nuevo, se insta al Gobierno nacional a revisar casos específicos de solicitudes de retornos en emergencia en territorios donde se presentan situaciones recurrentes con el objetivo de desarrollar una estrategia piloto que permita la aplicación de los procedimientos presentados para así evaluar tanto casos y experiencias exitosas como aquellas en donde las dificultades desbordan las capacidades.

En conclusión, la Procuraduría considera que la dinámica del conflicto y otras formas de violencia organizada en varias regiones del país ha variado y se ha venido agudizando desde

⁶⁹ Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz. “Informe de Seguimiento a la Política de Acción Integral Contra Minas” Septiembre de 2020,

[https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Informe%20final%20AICMA%2021_09_2020\(1\).pdf](https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Informe%20final%20AICMA%2021_09_2020(1).pdf)

⁷⁰ Entre 2020 y 2021 la Procuraduría Delegada ha hecho seguimiento a la respuesta institucional en zonas donde las situaciones de crisis humanitaria recurrente por desplazamiento y confinamiento están relacionadas con la contaminación por MAPP, MUSE y AEI (Chocó, Nariño, Norte de Santander, Arauca, Cauca, Antioquia, Putumayo, Valle del Cauca), en estas se han adelantado acciones de desminado militar en operaciones y se han focalizado acciones de ERM.

⁷¹ La Procuraduría General emitió la Directiva 13 de 2020 donde da lineamientos para el seguimiento preventivo y el cumplimiento de la política pública de Acción Integral Contra Minas Antipersonal (AICMA), esta recomendó explícitamente la incorporación de acciones de la política en los PDT y PIPP.



la firma del AFP. El año 2020, también se caracterizó por mantener tendencias de victimización en varias regiones. De acuerdo con lo señalado por la CSMLV en su Octavo Informe, la consolidación y expansión de diversos grupos ilegales, las disputas en zonas estratégicas y la ocurrencia de desplazamientos forzados, confinamientos, amenazas y homicidios contra personas defensoras de derechos humanos, son los principales factores de riesgo.

La persistencia de estos contrasta con la permanencia de las dificultades, barreras y prácticas inconstitucionales, que han impedido una coordinación interinstitucional adecuada, el desarrollo de acciones oportunas y eficaces en prevención de violaciones a los derechos humanos y el despliegue de oferta en materia de protección. Por lo anterior, es necesario que las entidades competentes en la garantía de los derechos a la vida, libertad e integridad personal, se articulen de manera efectiva y redoblen sus esfuerzos, con el fin de prevenir la ocurrencia de nuevas vulneraciones a los derechos humanos y se materialicen las garantías de no repetición a las víctimas de desplazamiento forzado.

7. Educación

La Corte ha indicado que la garantía del derecho a la educación comprende “la cobertura y gratuidad en el servicio educativo, asistencia y permanencia, la identificación y caracterización de menores desplazados excluidos de sistema educativo, la aplicación de modelos pedagógicos acordes con las necesidades particulares de la población desplazada, atención a población desplazada en extra-edad y (.) en situaciones de emergencia generadas por conflicto”⁷².

7.1 Observaciones sobre el Informe anual del Gobierno nacional.

En primer lugar, se resaltan los esfuerzos adelantados para superar los retos que se derivaron con ocasión del COVID-19 y que afectaron directamente las condiciones en las que se materializa el derecho a la educación. Se valora positivamente el incremento de 9.14% que se ha alcanzado en las metas de atención a la población víctima del conflicto interno armado, pasando del 77.25% en 2015 al 86,65% en 2020.

No obstante, este órgano de control observa que la medición de los indicadores y las acciones adelantadas para garantizar el derecho a la educación en el año 2020 no refleja las complejidades afrontadas en medio de la pandemia, especialmente las relacionadas con asistencia, permanencia y transporte escolar.

A continuación, se presentan las observaciones frente a los indicadores de (i) asistencia, (ii) repitencia, (iii) deserción, (iv) alimentación y (v) transporte escolar:

- **Indicador primario de asistencia:** mide la asistencia de los niños, niñas y adolescentes (NNAJ) entre 5 y 16 años que se encuentran matriculados en los niveles de educación preescolar, básica o media.

Se observa un cumplimiento del 86.65% que corresponde a 1.509.255 NNAJ matriculados. Sin embargo, se llama la atención en la diferencia que persiste, para 2020 de 5 puntos porcentuales, al comparar la tasa de asistencia de la población desplazada con la población en general (92.18%). Esto muestra que las víctimas de desplazamiento no alcanzan los niveles de asistencia con la medición nacional comparable.

⁷² Auto 373 de 2016, Corte Constitucional.



Al comparar esta cifra con años anteriores, se evidencian resultados similares. No obstante, se advierte que la diferencia mínima entre 2019 y 2020 no refleja el impacto inmediato de la pandemia, toda vez que la matrícula no da certeza de las garantías a mediano y largo plazo.

Al respecto, se desconoce si los NNAJ matriculados que están en zonas rurales recibieron clases virtuales en condiciones iguales o similares a las de sus pares en zonas urbanas. Igualmente, se desconoce cuántos de los NNAJ no pudieron asistir a clases virtuales. Teniendo en cuenta la transformación que sufrió el servicio de educación, tanto en instituciones privadas como públicas, se considera que este indicador no presenta la información completa en razón a que en gran parte del 2020 no fue posible asistir a las instituciones educativas de forma presencial. Se recomienda tener en cuenta, estas circunstancias frente a las principales carencias de medios tecnológicos (internet, computador, WhatsApp, celulares etc.) que impidieron recibir clases, especialmente en zonas rurales.

Por otro lado, se advierte la importancia de revisar cuáles han sido los principales obstáculos que no permiten vincular a los NNAJ desplazados o en riesgo de desplazamiento forzado a centros educativos. En particular, este órgano de control insta a la UARIV para que, en el marco de la ruta de atención inmediata, se coordine con las EETT receptoras de víctimas de desplazamiento, de tal forma que, en el periodo de valoración de inclusión en el RUV, los NNAJ que pertenecen a los hogares que han declarado por desplazamiento puedan acceder al sistema educativo de acuerdo con las estrategias con las que cuenten los establecimientos educativos.

- **Indicador complementario de asistencia:** mide a los jóvenes de 17 años matriculados en educación básica o media en el último año lectivo.

Se destaca el avance progresivo en el resultado de este indicador al pasar de 50.70% en 2019 a 71.55% en 2020. No obstante, se reiteran las observaciones realizadas en el indicador anterior sobre los retos en educación virtual que se presentaron en 2020.

Se observa que 45.099 víctimas desplazadas no cumplieron en 2020 con el indicador, por lo que se hace un llamado a las entidades del sector educativo para que se superen las dificultades en las que se encuentran las víctimas de desplazamiento forzado de 17 años que, sin haber terminado la educación media, no se encuentran matriculados para el último año.

- **Indicador Repitencia:** mide la tasa de repitencia anual de víctimas de desplazamiento forzado entre 5 y 17 años que permanecen en un mismo grado escolar durante un período mayor a un año.

El Gobierno informó que la tasa de repitencia del sector oficial para el año 2020 fue de 5,60% frente a la tasa de repitencia de la población desplazada calculada en 5,71%, con una diferencia de 0,11%. Se reporta que 92.678 personas en situación de desplazamiento se encuentran en estado de repitencia. Al respecto, se invita al Gobierno Nacional para que se fortalezcan las acciones de seguimiento, con el fin de identificar las principales razones de repitencia en población desplazada, así como, crear estrategias educativas que disminuyan la proporción de estudiantes víctimas de desplazamiento forzado que permanecen en un mismo grado escolar más de un año.

Se alerta sobre el aumento significativo de repitencia, al pasar de 2.13% en 2019 (32.270 NNAJ) a 5.71% en 2020 (92.678 NNAJ). Adicionalmente, se alerta que los resultados que se obtengan en 2021 pueden aumentar esta brecha como consecuencia de la pandemia, generándose un riesgo mayor de que los estudiantes abandonen definitivamente la educación.



- **Indicador Deserción:** mide la tasa de deserción intra-anual de víctimas de desplazamiento forzado entre 5 y 17 años, es decir, aquellos NNAJ matriculados que abandonan el sistema escolar antes de que finalice el año lectivo.

Se reporta que 49.443 personas en situación de desplazamiento forzado (3.05%), matriculados en el último año lectivo, desertaron antes de terminarlo. Con relación a la puesta en marcha de la estrategia para la retención de la población, es fundamental conocer si la estrategia respondió a la retención de víctimas desplazadas en proceso de deserción, pues los resultados del indicador reflejan que todavía está pendiente un número importante de víctimas para garantizar el derecho.

Se recomienda crear estrategias que permitan identificar las principales razones de deserción de población desplazada, en aras de atenderlas en su debido tiempo, para que se mitigue las causas y esta pueda culminar su año lectivo.

Por otro lado, se hace necesario conocer, si los jóvenes que desertaron en 2019 lograron volver a retomar sus clases en el año 2020 y si se les realizó alguna acción de seguimiento para que no abandonaran definitivamente la educación.

Adicionalmente, se alerta que los resultados que se obtengan en 2021 pueden aumentar la tasa de deserción como consecuencia de la pandemia, generándose un riesgo mayor de que los estudiantes abandonen definitivamente la educación.

- **Indicador Transporte Escolar:** mide el porcentaje de víctimas de desplazamiento forzado entre 5 y 17 años que se matricularon y recibieron transporte escolar en el último año lectivo.

Respecto a este indicador 47.827 (2.95%) de víctimas accedieron a la estrategia de Transporte Escolar, es decir que 1.574.836 (97.05%) de personas en situación de desplazamiento no lo hicieron. Se advierte que para 2020 (2.95%) el acceso al transporte escolar disminuyó a la mitad del número de estudiantes que contaron con este beneficio en 2019 (6%). Si bien, el Gobierno argumenta que es en razón a la situación generada por el COVID-19, se hace un llamado para fortalecer este programa.

En cuanto al transporte en zonas rurales, es fundamental analizar el acceso de víctimas de desplazamiento forzado frente a sus pares en las zonas urbanas.

A juicio de este órgano de control, la información reportada sobre transporte debió complementarse con las acciones de política pública, tal como se hizo con los otros indicadores, pues se limitó al análisis de las cifras y no se abordaron temas de especial importancia como la situación que viven los NNAJ víctimas de desplazamiento forzado, que se encuentran en zonas rurales o los ajustes que se surtieron en desarrollo de este programa como consecuencia de la no presencialidad que tuvo el sector educativo en buena parte del año 2020.

- **Indicador Alimentación:** mide número de víctimas de desplazamiento forzado entre 5 y 17 años que se matricularon en el año lectivo de dicha vigencia y recibieron alimentación en el colegio.

Se destacan las acciones tomadas en el marco del COVID-19, en cuanto a los ajustes normativos que se realizaron para que el funcionamiento del PAE pudiera continuar y llegar a los hogares durante el aprendizaje en casa.

Sin embargo, se observa una diferencia en las cifras reportadas en el resultado de la medición de alimentación escolar y el análisis del resultado de la medición de alimentos, pues, el



primero reporta que 1.140.025 de NNAJ entre los 5 y 17 años matriculados se beneficiaron del PAE (Tabla 112, página 349) y el segundo reporta una cifra de 1.093.972 de NNAJ matriculados que recibieron el beneficio (página 351). Aunque las cifras son similares, la diferencia es de 46.053 beneficiarios, un monto similar a la tasa de deserción para 2020.

La Procuraduría recuerda que el Ministerio de Educación acogió la propuesta presentada en el marco de las Mesas Técnicas realizadas en cumplimiento del Auto 334 de 2020, para diseñar un nuevo indicador que permita medir la calidad de la educación por medio de los resultados de las pruebas realizadas por el ICFES. Respecto a este compromiso, se observa que no se presentó información frente al avance o la creación del mismo.

Por otra parte, en las medidas de política pública hacia la garantía del derecho a la educación descritas en el informe, se advierte que muchas de ellas reportan los resultados y beneficiarios de manera general, lo cual no permite determinar el impacto en la garantía del derecho de la población desplazada, por lo que se insta al Gobierno a desagregar los resultados en futuros informes.

El informe del Gobierno menciona que se asignó un monto adicional a las EETT certificadas (en adelante ETC) que cumplieron con el calendario escolar establecido, pero al no indicar cuáles fueron, no es posible determinar si hubo o no alguna relación con las situaciones de emergencia presentadas en algunos territorios del país. De las ETC que no cumplieron con el calendario escolar, es fundamental conocer si estas pudieron suplir la necesidad cubierta por el PAE.

A pesar de la pandemia del COVID-19, cabe resaltar que deberá seguir siendo un desafío permanente para el Gobierno, la creación de estrategias que respondan en realidad a las diferentes problemáticas relacionadas con la garantía del derecho a la educación de la población desplazada, según la Sentencia T- 025 de 2004. Ahora bien, para los dos indicadores de asistencia resulta esencial alcanzar la medición nacional comparable.

Se reconoce que para el año 2020 y parte de 2021, se realizó el seguimiento a las matrículas, esto con el propósito de identificar los estudiantes ausentes (desertores inter-anales) y adelantar las acciones de búsqueda activa de estudiantes para que se matriculen en el 2021. No obstante, de acuerdo con el Sistema de Información para el Monitoreo, Prevención y Análisis de la Deserción Escolar – SIMPADE se reportó que 945.323 personas se asocian a diferentes factores de riesgo de deserción de los estudiantes víctimas de desplazamiento forzado.

Este órgano de control considera necesario conocer cuáles fueron las acciones que se tomaron para impedir la deserción. Igualmente, qué acciones se implementaron frente a las otras condiciones conexas a los factores de riesgos con relación a la deserción de estudiantes víctimas de desplazamiento. Asimismo, se recomienda mencionar cuáles fueron las estrategias que implementaron para la articulación interinstitucional, con el fin de evitar la deserción de estudiantes desplazados en el marco del COVID-19.

Se destaca que en el marco de la pandemia se implementaron protocolos de bioseguridad para alternar y garantizar la asistencia y retorno de los estudiantes. Sin embargo, en cuanto al retorno a los centros educativos, preocupa que, aunque se tomaron las medidas necesarias para la asistencia y retorno a las instituciones educativas, estas no fueron suficientes para garantizar la continuidad de asistencia de estudiantes de población desplazada.

Este órgano de control resalta las acciones que ha tomado el Ministerio de Educación, las cuales permiten promover trayectorias educativas completas en la población desplazada, mediante esquemas de atención sostenibles, de calidad y centrados en el desarrollo integral, que posibiliten el avance en la garantía de los derechos de los NNAJ. No obstante, se insta al Gobierno nacional para que en los reportes desagregue las cifras y los resultados que han



beneficiado a las víctimas de desplazamiento forzado, pues al informar de manera general el desarrollo de los programas, se desdibuja el análisis sobre el goce efectivo de este derecho, en el marco del seguimiento que se realiza a la Sentencia T-025 de 2004.

Aunado a ello, se hace necesario implementar las acciones y/o estrategias para garantizar la permanencia de estudiantes desplazados, así como hacer seguimiento continuo al acceso y permanencia en el sistema educativo de la población víctima de desplazamiento forzado. Esto para ir cerrando brechas en la superación del acceso a la educación de los NNAJ desplazados que aún continúan sin vincularse a un centro educativo.

Adicional a los retos generados por la pandemia, el año escolar 2020 pudo verse afectado por las presuntas denuncias de corrupción realizadas frente al PAE y el desarrollo de centros digitales en zonas rurales del país.

7.2 Observaciones sobre las respuestas emitidas por el Gobierno nacional a las preguntas realizadas por la Corte Constitucional en el Auto 756 de 2021

Garantía del derecho a la educación de los menores de edad en situación de desplazamiento

18.1 (a) *Sobre los resultados del censo de escolaridad y los otros instrumentos de caracterización, con énfasis en las zonas en donde se presentan los desplazamientos, tanto en los municipios expulsores como en los municipios receptores;* el Gobierno informó que desde el año 2014 viene trabajado con el Consejo Noruego para los Refugiados con un instrumento denominado “censo de población desescolarizada”, y no con el denominado censo de escolaridad. Explicó que este censo se realiza solo con las EETT certificadas donde hace presencia la organización internacional: Meta, Guaviare, Arauca, Magdalena, Norte de Santander y Santander.

Al respecto, este órgano de control observa que la herramienta “censo de población desescolarizada” no arroja una cifra de población desescolarizada de todas de las ETC a nivel nacional. Teniendo en cuenta que este proceso surge del programa “Ni uno menos”, no queda claro si el mismo, tiene ejecución en todo el país o solo está llegando a algunos territorios. Al respecto, se advierte que el Gobierno adolece de una herramienta de censo de población desplazada de los municipios expulsores y receptores en otras regiones de alta concentración como, por ejemplo, Sucre y Bolívar, entre otros.

En cuanto a **(b)** *la forma en la que tales resultados se analizan en el desarrollo de los proyectos, programas o políticas focalizadas,* se considera que la respuesta fue parcial, pues solo se reportan diferentes tablas con información desagregada de los departamentos cubiertos en el convenio mencionado, detallando los niveles que representa la población víctima en la matrícula general: (i) de las matrículas de la población víctima del conflicto interno y en situación de desplazamiento en comparación de la matrícula nacional, (ii) de la población víctimas de desplazamiento distribuida por género, (iii) etnia, (iv) por departamento, v) por modelo educativo y (vi) edades. En ese sentido, se recomienda al Gobierno el levantamiento de la información para todos los departamentos del país, independientemente de la cobertura del convenio con el Consejo Noruego de Refugiados.

En cuanto **(c)** *al análisis sobre la deserción y repitencia de los niños, niñas y adolescentes y el impacto de las herramientas, metodologías, programas de contingencia o de gestión de riesgo, con énfasis en aquellas instituciones educativas o ETC de los municipios expulsores y receptores de población desplazada,* el Gobierno informó que cuenta con la herramienta Sistema de información para el Monitoreo, Prevención y Análisis de la Deserción Escolar – SIMPADE, la cual cuenta con tres fases. Se observa que, frente a la deserción y repitencia,



las acciones y estrategias implementadas no logran contrarrestar estos fenómenos, ni presentan un balance de su impacto, particularmente en el marco del COVID-19.

Asimismo, el Ministerio de Educación argumentó que existe cierta información de contexto, que se encuentra restringida por la UARIV, la cual no es permitido compartirla con las ETC e instituciones educativas. Al respecto, este órgano de control hace un llamado a las entidades involucradas a articularse, con el fin de retroalimentarse en el cruce de información, para lograr una mayor caracterización de la población en situación de desplazamiento forzado.

Adicionalmente, en cuanto a la solicitud del Ministerio de un desarrollo de herramienta al SIMPADE para que sedes, instituciones educativas o secretarías de educación, puedan acceder al resultado de cruces de datos, con el fin de caracterizar la población desplazada, la Procuraduría hace un llamado para que se agilice la creación de la herramienta o instrumento que permita la articulación de información. Igualmente, con relación a las reuniones sostenidas entre Ministerio de Educación y la UARIV, insta para que se tomen las acciones necesarias, que permitan compartir la información entre las entidades, respetando los protocolos de reserva e intercambios correspondientes.

18.2. En cuanto **(d)** al número e individualización de ETC en donde se presentaron situaciones de emergencia generadas por el conflicto armado durante el año 2020; este órgano observa que en el marco del Convenio 183 de 2019 suscrito con el Consejo Noruego para Refugiados, solo hay información de las ETC donde llega la organización internacional, como Chocó, Cauca, Nariño, Tumaco, Meta y Caquetá, por lo que se hace un llamado al Gobierno nacional para que amplíe la cobertura de este censo a todo el país.

(e) Sobre las acciones que se adelantaron tanto por las entidades territoriales y del Gobierno Nacional para asegurar la permanencia en el sistema escolar de las niñas, niños y adolescentes que afrontan dichos contextos, se informó sobre el conjunto de acciones y estrategias que se adelantaron, como: fortalecimiento institucional para la atención de población víctima. Al respecto, este órgano de control observa nuevamente que las acciones y estrategias se desarrollaron en el marco del Convenio 183 de 2019, el cual, es ejecutado en las ETC donde llega la organización internacional como: Chocó, Cauca, Nariño, Tumaco, Meta y Caquetá, sin hacer énfasis de las demás ETC del territorio nacional.

En cuanto, **(f)** al fortalecimiento de los sistemas de información para focalizar y hacer seguimiento a la implementación de las herramientas diseñadas para garantizar el derecho a la educación de la población desplazada o en riesgo de estarlo, este órgano de control destaca las acciones adelantadas por el Gobierno sobre la Prevención del Reclutamiento, Utilización y Violencia sexual contra Niños, Niñas y Adolescentes, en el cual fueron priorizados para la atención interinstitucional 181 municipios y 3 corregimientos categorizados como de mayor riesgo, estos municipios se encuentran ubicados en 47 ETC.

Sin embargo, se observa que no hay información sobre las herramientas diseñadas para garantizar el derecho a la educación de la población desplazada o en riesgo de estarlo. En este contexto, la Procuraduría hace un llamado del deber jurídico ineludible que tienen el Gobierno y las ETC como garante de los derechos de la población víctima de desplazamiento forzado, o en riesgo de estarlo, de realizar las acciones y/o herramientas concretas para garantizar el derecho a la educación a esta población en todo el territorio nacional.

18.3. Falta de apoyos complementarios

La Procuraduría no encontró la respuesta del Gobierno (Ministerio de Educación) a la solicitud de información, relacionada con **(a)** los municipios que se beneficiarán de la ejecución del “Proyecto Centros Digitales”, con especial énfasis en aquellos ubicados en Antioquia, Cauca, Chocó, Córdoba, Nariño, Norte de Santander y Valle del Cauca, dado que estos concentran



emergencias humanitarias recurrentes; y, **(b)** la población víctima de desplazamiento forzado en edad escolar que se estima beneficiar en cada uno de los municipios.

18.4 (c) Sobre los resultados de las estrategias y programas reportados en la garantía de la educación de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento o en riesgo de estarlo, el Gobierno informó que se desarrolló una política educativa ante la Emergencia Sanitaria – COVID-19, ampliando tres áreas de trabajo relacionadas con la garantía del derecho a la educación de los estudiantes del país: “(1) acompañamiento y fortalecimiento de capacidades de las ETC y de los establecimientos educativos; (2) disposición de recursos para dotar a los establecimientos educativos de los elementos necesarios para adelantar la estrategia pedagógica con el acompañamiento a docentes y directivos cumpliendo los protocolos de bioseguridad y (3) Conjunto de estrategias que fomentan la permanencia, el mejoramiento de los aprendizajes de los estudiantes y el desarrollo integral”.

Al respecto, este órgano de control advierte que el Gobierno no respondió a la solicitud de “*presentar los resultados concretos respecto de la permanencia de menores de edad en el sistema educativo, especialmente, en los municipios que afrontaron situaciones de emergencias humanitarias*”, pues al leer la información aportada por el Gobierno, se explica en qué consiste cada una de las estrategias, pero no presenta los resultados solicitados por la Corte, es decir, no se presentan cifras que demuestren la permanencia de NNAJ en el sistema educativo.

En cuanto a **(d)** cómo se articulan las estrategias enunciadas para garantizar el derecho a la educación de los NNAJ en situación de desplazamiento, en riesgo de estarlo, el Gobierno informó que se activó el protocolo de búsqueda activa de NNAJ que aún no se encuentran vinculados al sistema educativo. Igualmente, se implementó una estrategia pedagógica comunicativa que promueve la prevención de la deserción, la revinculación de NNAJ, además, se implementó el plan escolar para la gestión del riesgo.

El Gobierno informó que se prorrogó el Convenio 183 de 2019 suscrito con el Consejo Noruego para Refugiados, con el fin de responder al riesgo de deserción escolar que los NNAJ víctimas enfrentan en medio del aislamiento. No obstante, se alerta que el mismo solo llega a las ETC, donde hace presencia la organización internacional. Si bien, esta información sirve de guía para identificar las ETC donde llega la articulación de las estrategias en mención, no hacen referencia al deber del Estado para garantizar la educación de NNAJ en situación de desplazamiento o en riesgo de estarlo, si no de aquellas víctimas en general que enfrentan el aislamiento en el marco de la emergencia sanitaria.

18.5. En cuanto a la subsanación de los vacíos relacionados con **(e)** *las medidas adoptadas y los resultados asociados para asegurar la permanencia del personal docente en zonas rurales y las estrategias para garantizar la continuidad de la prestación del servicio educativo, desagregado por departamentos y municipios*, el Gobierno expuso que se destinó un recurso económico para la prestación del servicio educativo con los elementos y las mejoras requeridas para la implementación de los protocolos de bioseguridad.

En virtud de la información aportada, este órgano de control llama la atención a crear y/o implementar una herramienta de censo de escolaridad que permita identificar la totalidad de NNAJ de la población desplazada de los municipios expulsores y receptores, en todo el territorio nacional, fortaleciendo el programa que ya se tiene previsto para esto.

En conclusión, este órgano de control resalta las acciones adelantadas para la prevención del reclutamiento. Sin embargo, manifiesta su preocupación por la falta de una herramienta de focalización y seguimiento diseñada a garantizar el derecho de la educación de la población desplazada o en riesgo de estarlo, así como lo cita la Corte. En particular, el Gobierno debe redoblar las acciones y/o estrategias implementadas para prevenir la deserción y repitencia de NNAJ víctimas de desplazamiento, y en riesgo de estarlo, a partir de la construcción de un



registro, actualizado, desagregado (municipios expulsor y receptor), unificado y depurado de NNAJ en riesgo de desertar o repitencia.

Este órgano de control hace un llamamiento especial al Gobierno a garantizar y brindar conectividad a internet “Proyecto Centros Digitales” a los municipios de los departamentos de Antioquia, Cauca, Chocó, Córdoba, Nariño, Norte de Santander y Valle del Cauca, dadas las emergencias humanitarias recurrentes y a la alta concentración de víctimas de desplazamiento forzado en estos municipios.

8. Generación de Ingresos y de Empleo

Sobre el goce efectivo del derecho a la generación de ingresos y de empleo, la Corte Constitucional ha establecido que este “tiene como fundamento la garantía del derecho a la subsistencia mínima como expresión del derecho al mínimo vital”⁷³ y que su finalidad es lograr la estabilización socioeconómica de la población desplazada⁷³.

En relación con su medición, la Procuraduría llama la atención en razón a que pasados casi 18 años desde la declaratoria del ECI y 13 años de haberse emitido el Auto 008 que ordena “la reformulación de la política de generación de ingresos de la población desplazada”, esta sigue careciendo de un marco normativo actualizado, acorde con las necesidades y particularidades de la población desplazada y coherente en términos de responsabilidades e idoneidad en cuanto a la integración y vinculación de la institucionalidad surgida a partir de la Ley 1448 de 2011 y el Acuerdo de Paz⁷⁴.

8.1 Observaciones sobre el Informe anual del Gobierno nacional

Las mediciones presentadas por el Gobierno evidencian que “la población víctima del conflicto sufre en mayor proporción pobreza monetaria y monetaria extrema”.

- **Indicador, pobreza monetaria:** mide el número de víctimas de desplazamiento forzado que pertenecen a hogares con ingresos inferiores a la línea de pobreza monetaria.

La medición de este indicador arrojó que en 2020 el 22.2% de las víctimas de desplazamiento forzado pertenecían a hogares con ingresos inferiores a la línea de pobreza monetaria, comparado con el 15.1% de colombianos que sin ser víctimas también cumplen este criterio. Lo anterior, evidencia que, en comparación, la proporción de población desplazada que se encuentra en pobreza monetaria es mayor en 7 puntos.

- **Indicador, pobreza extrema:** mide el número de víctimas de desplazamiento forzado que pertenecen a hogares con ingresos inferiores a la línea de pobreza extrema.

La medición de este indicador arrojó que en 2020 el 57.1% de las víctimas de desplazamiento forzado pertenecían a hogares con ingresos inferiores a la línea de pobreza extrema, comparado con el 42.5% de colombianos que sin ser víctimas también cumplen este criterio. Lo anterior, evidencia que en comparación la proporción de población desplazada que se encuentra en pobreza extremas es 15 puntos mayor, lo que evidencia su situación de vulnerabilidad.

⁷³ Corte Constitucional, Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T – 025 de 2004, Auto 331 de 2019 p.117.

⁷⁴ Informe presentado a por la Procuraduría a la Corte Constitucional (2020) sobre las observaciones a las mediciones del GED para el 2019.



La Procuraduría valora positivamente que se haya presentado la información de la medición desagregada para zona rural y urbana y por enfoques diferenciales. Llama la atención que las víctimas de desplazamiento en zonas urbanas presentan mayores condiciones de pobreza que el resto de la población, pues el resultado de la medición es de 62.4%, en relación con 42.4%, una diferencia de 20 puntos. Asimismo, se evidencia “la existencia de mayor pobreza en la niñez y en las mujeres, aunque en este último la brecha con los hombres es mayor en la población víctima que para el promedio nacional”.

Igualmente, preocupa que “las brechas de pobreza monetaria y monetaria extrema entre hombres y mujeres son más altas en el Modelo Integrado (UARIV) que, en el promedio nacional, lo que indicaría que las mujeres víctimas experimentan dificultades más grandes para el acceso al mercado de trabajo o generación de ingresos que los hombres víctimas en una proporción mayor al promedio nacional”.

La Procuraduría advierte que no se cumplió con el compromiso derivado de los diálogos técnicos sobre los IGED (realizados en octubre de 2020), espacio en el que el Gobierno nacional se comprometió a diseñar un indicador complementario para medir el acceso de los hogares víctimas de desplazamiento forzado con ingresos inferiores a la línea de pobreza a los diferentes planes programas y proyectos del Gobierno nacional.

A juicio de este órgano de control, no basta la aplicación de los indicadores existentes para medir el impacto específico de los programas de generación de ingresos para las víctimas de desplazamiento forzado, por lo que se insiste en la necesidad de diseñar indicadores con los cuales se pueda superar esta falencia.

De otra parte, se valora positivamente que Prosperidad Social, el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Cultura, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Sena y, la Agencia de Desarrollo Rural hayan presentado la oferta programática que tuvieron disponible para víctimas de desplazamiento forzado en 2020 (incluyendo programas que tuvieron en cuenta el contexto de la pandemia originada por el COVID-19) y los principales logros obtenidos durante este periodo. No obstante, las cifras de población beneficiada expuestas son de las víctimas del conflicto armado en general, más no se especifica cuántas víctimas de desplazamiento forzado se beneficiaron de cada uno de los programas. Aun así, el porcentaje de población beneficiaria de estos programas, no se compadece con la demanda que requiere atención. Esta una de las ofertas sobre la cual las víctimas manifiestan mayores obstáculos para su acceso.

Si bien los esfuerzos que han realizado las entidades mencionadas son importantes, a juicio de la Procuraduría la implementación de esta política pública debe verse fortalecida por la articulación de todas las entidades del SNARIV que participan en ella. Pues difícilmente los esfuerzos aislados podrán lograr la estabilización socioeconómica de la población desplazada en los próximos 10 años.

Este órgano de control insiste en que “aunque el Gobierno Nacional ha reiterado que la política pública de GI para las víctimas está consignada de manera específica en la línea D del Pacto por la Equidad (PND): Política Social Moderna centrada en la Familia y Conectada a Mercados del Plan de Desarrollo, en el informe anual se evidencia que aún no se cuenta con una estrategia clara y coordinada tendiente a satisfacer los derechos asociados a la estabilización socioeconómica de las víctimas de desplazamiento forzado. En ese sentido, a pesar de la existencia de programas y proyectos encaminados a garantizar el derecho a la GI, la empleabilidad y el enganche laboral, se sigue desconociendo la importancia de diseñar e implementar planes, programas y proyectos específicos para atender las necesidades particulares de las víctimas de desplazamiento forzado, dada su marginalidad y desventaja



para el acceso a fuentes de GI y al mercado laboral, respecto a aquellas poblaciones que no han padecido este hecho victimizante.”⁷⁵

Se advierte que los programas y proyectos expuestos por el Gobierno se siguen ofertando e implementando de manera dispersa y desarticulada entre varios ministerios e instituciones, sin que se perciba una armonización, ni una coordinación interinstitucional para tal efecto. “Esto se traduce en un impacto reducido de la oferta programática en lo que respecta a la SSV y la estabilización económica de los desplazados.”

Como lo indicó la Procuraduría durante los diálogos técnicos de los IGED, a esto se suma, la falta de indicadores de proceso para el seguimiento y medición del impacto de la intervención del Estado, así como de los avances y retrocesos en el goce efectivo de estos derechos y la transformación socioeconómica de los hogares.

8.2 Observaciones sobre las respuestas emitidas por el Gobierno nacional frente a las preguntas realizadas por la Corte Constitucional en el Auto 756 de 2021

Ausencia de una reformulación integral de la política de generación de ingresos

19.1 En relación con las **(a)** *herramientas de recolección de información utilizadas para caracterizar la vulnerabilidad y las capacidades de las víctimas de desplazamiento forzado, con el propósito de focalizar y asegurar el acceso de dicha población a la oferta social*, el Gobierno nacional informó que las principales herramientas son la plataforma “Equidad Digital” y la información contenida en registros administrativos como el SISBÉN. No obstante, no se describen con precisión los registros o fuentes de información que alimentan el sistema Equidad Digital.

Se valora positivamente que uno de los seis componentes de este sistema es el Recolector de Información en Territorio RIT, el cual se puso en marcha recientemente (desde septiembre de 2021), por lo que se espera el impacto de sus resultados en el siguiente informe del Gobierno nacional.

En cuanto al SISBEN IV como fuente primaria para la focalización de la oferta programática, se hace un llamado para que se acelere la caracterización de aquellas víctimas de desplazamiento forzado que aún faltan por ingresar de manera que se pueda tener cubierta a toda la población víctima de desplazamiento forzado y así optimizar el uso de este registro. Según el reporte de Gobierno, sólo el 50% de la población ha sido caracterizada en SISBEN IV, con corte 30 de septiembre de 2021.

Adicionalmente, se explica que para realizar los cruces de información existen fuentes secundarias, pero no se mencionan cuáles son y si son las mismas que alimentan el sistema Equidad Digital.

Sin bien se explica cuáles son los **(b)** *criterios y/o variables que permiten identificar las necesidades y características particulares de las víctimas de desplazamiento forzado, que aseguren la incorporación de un enfoque diferencial en el direccionamiento de la política social*, se recuerda que la Procuraduría ha advertido que algunos de estos pueden estar desactualizados y arrojar información de las víctimas de desplazamiento forzado que no corresponde a su realidad. Asimismo, en algunos de ellos, como por ejemplo la medición de la SSV, no se evidencia el impacto que ha tenido sobre las víctimas la pandemia del COVID-19.

⁷⁵ *Ibidem.*



Se valora positivamente que se hayan incluido criterios derivados de la implementación del Acuerdo de Paz, tales como la marca en municipios PDET y zonas futuro.

Sobre la **(c)** la interoperabilidad de las herramientas con los registros administrativos de las demás entidades del SNARIV, en especial con aquellas que se emplean en el “Modelo integrado” en el Informe se explica que bajo el liderazgo de Prosperidad Social se han gestionado acuerdos para el intercambio de información con diferentes entidades del SNARIV. Sin embargo, como se menciona en las observaciones sobre el componente de sistemas de información, a juicio de la Procuraduría algunos registros administrativos de esas entidades carecen de completitud lo que afecta negativamente las mediciones que se realizan a la población desplazada, bien sea para la entrega de bienes y servicios o para la toma de decisiones en la implementación de política pública.

En relación con la plataforma Equidad Digital y **(d)** las acciones previstas para concretar su implementación y su impacto en la población desplazada, la Procuraduría en este momento no cuenta con información suficiente para pronunciarse sobre su implementación, teniendo en cuenta que es una estrategia que se ha fortalecido y se espera que, en el próximo informe, Prosperidad Social exponga los resultados de su implementación y el impacto de los ajustes que le ha realizado para optimizarla.

Sobre su **(e)** interoperabilidad con los demás registros administrativos de las víctimas en el marco del “Modelo integrado” este órgano de control valora el esfuerzo técnico en el diseño de los seis componentes que la integran, pues del análisis del informe se evidencia que es posible hacer los cruces para focalizar la oferta. No obstante, se insiste en que, si los registros administrativos se encuentran desactualizados, este cruce no ofrecerá información real de la situación de las víctimas de desplazamiento forzado.

En cuanto a **(g)** la adecuación y asignación de la oferta de ingresos y de empleo por parte de Prosperidad Social para la población desplazada (interna de la institución como de las demás entidades nacionales, locales, aliados privados, y cooperantes), el Gobierno nacional manifiesta que este proceso se realiza de conformidad con el Modelo Integral de Planeación y Gestión (MIPG). Sin embargo, teniendo en cuenta que este documento no fue anexado al informe, la Procuraduría lo solicitará al Gobierno con el fin de realizar el correspondiente análisis.

De otra parte, a pesar de los avances y esfuerzos en la focalización de la oferta preocupa que el proceso de identificación, focalización, priorización de los beneficiarios para la efectiva asignación de la oferta solo es posible realizarlo para los programas internos de Prosperidad Social, que, si bien recogen buena parte de la oferta social del Estado, no es la única entidad competente en los programas que se ofrecen para garantizar el derecho a la generación de ingresos.

19.2 Frente a **(a)** los avances y resultados respecto de la consolidación de un marco normativo cohesionado y articulado que regule de manera integral la política de generación de ingresos y de empleo, se advierte que si bien el Gobierno nacional reportó avances en la construcción de un documento sobre: (i) el estado actual de la política, (ii) el análisis de competencias de las entidades y, (iii) las recomendaciones y conclusiones, este ejercicio no se traduce en un marco normativo cohesionado y articulado que regule de manera integral la política de generación de ingresos y de empleo, tal como lo solicita la Corte Constitucional, ni tampoco contiene acciones contundentes que permitan llegar a este fin. Se advierte que en este proceso deben participar de manera activa todas las entidades con competencias en la implementación de esta política pública.

Sobre **(b)** las medidas dirigidas a superar el desconocimiento y la confusión de la población desplazada en relación con las medidas de generación de ingresos y de empleo disponibles, no se reporta dónde se realizaron los 29 espacios que promovió la UARIV con



víctimas, los cuales tuvieron como objetivo la divulgación sobre las rutas para acceder a las medidas de generación de ingresos y de empleo. El Ministerio tampoco reportó la cantidad de ejercicios que realizó ni los territorios a los que llegó con los mismos.

Otras entidades también reportaron algunas acciones, no obstante, se advierte que la pregunta de la Corte Constitucional se dirige es a las medidas dirigidas a superar el desconocimiento y la confusión de la población desplazada frente a las rutas para acceder a este derecho y no a la oferta de cada una de las instituciones.

Se evidencia que hace falta fortalecer las estrategias de divulgación y orientación garantizando que las víctimas de desplazamiento forzado, especialmente aquellas que se encuentran en zonas rurales y zonas rurales dispersas, tengan claridad sobre las rutas para acceder a los programas de generación de ingresos y empleo.

En cuanto a **(c)** *la incorporación de un enfoque diferencial que sea sensible a las particularidades de la población desplazada en los programas y proyectos que se implementan actualmente en materia de generación de ingresos y de empleo*; se evidencia que únicamente prosperidad Social y el Ministerio del Trabajo contestaron de manera independiente a esta pregunta. A juicio de la Procuraduría es necesario avanzar significativamente en la incorporación de los diferentes enfoques diferenciales teniendo en cuenta la diversidad de la población desplazada y que efectivamente la oferta para GI permita lograr una estabilización socioeconómica acorde con las particularidades y contextos de cada víctima.

En relación con **(d)** *la existencia de una estrategia coordinada e integral que permita superar la ausencia de una política de generación de ingresos en el sector rural*, se observa que si bien el Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Agricultura, la URT, la ADR y el Banco Agrario, expusieron los programas, convocatorias y proyectos de inversión vigentes para el sector rural, estas respuestas independientes no dan cuenta de que en la actualidad exista una estrategia coordinada e integral que permita superar la ausencia de una política de generación de ingresos en el sector rural, tal como lo preguntó la Corte.

Medición de la superación de la situación de vulnerabilidad

19.3 Frente a este tema la Corte Constitucional preguntó sobre **(a)** *la existencia de mecanismos o estrategias que aseguren que la sola participación nominal en algunos programas dirigidos a la superación de la situación de vulnerabilidad, no conlleven a determinar que se superó dicha situación sin que medie una verificación de la estabilización económica del hogar*; **(b)** *la utilización de los resultados de la medición de vulnerabilidad en la identificación y focalización de la oferta dirigida a la estabilización socioeconómica y la generación de ingresos*; y, **(c)** *el direccionamiento de la oferta de estabilización socioeconómica y de generación de ingresos a la consolidación de los procesos de retornos o reubicaciones de la población víctima de desplazamiento forzado. Lo anterior, teniendo en cuenta los criterios de valoración de los ingresos de conformidad con lo dispuesto en la Resolución 2200 de 2018 y las consideraciones relacionadas con la vulnerabilidad derivada del desarraigo expuestas en el Auto 326 de 2020*. Analizado el informe del Gobierno nacional no se encontró respuesta a estas preguntas, por lo que se realizará el correspondiente requerimiento al Gobierno nacional para que allegue esta información.

En conclusión, a pesar de los esfuerzos institucionales que se han reportado, para la Procuraduría no se ha alcanzado el goce efectivo al derecho a la generación de ingresos y de empleo, lo cual se evidencia en el resultado de los indicadores, pues la población víctima del conflicto sufre en mayor proporción pobreza monetaria y monetaria extrema, si se compara con el resto de la población.



Las acciones reportadas por algunas entidades del SNARIV, continúan constituyéndose como una oferta aislada que difícilmente logra la estabilización socioeconómica de la población desplazada. Adicionalmente, considera este órgano de control, la garantía de este derecho no debe medirse únicamente por las víctimas que acceden a un programa, se debe realizar un seguimiento para corroborar que el acceso a determinado beneficio efectivamente logró el alcance del derecho.

Tal como lo indicó la CSMLV el impacto de los programas institucionales es muy bajo, pues la “población que accedió durante 2020 a una oferta de emprendimiento y fortalecimiento, solo alcanzó un 1% frente al total de víctimas que superaron la situación de vulnerabilidad (3.529.659). Esto preocupa frente a la disparidad entre la oferta institucional versus el universo objetivo y la inclusión social que deben tener los programas del Gobierno nacional”.

9. Vivienda

La Corte Constitucional ha expresado que “el derecho a la vivienda digna de la población desplazada es fundamental y autónomo, su contenido se concreta en específicas obligaciones de las autoridades competentes de brindar soluciones de vivienda de carácter temporal y permanente, garantizar el acceso a la información del procedimiento administrativo de asignación de los subsidios y eliminar las barreras de acceso a los programas asistencia estatal, entre otros”⁷⁶. Asimismo, ha establecido que la vivienda adecuada debe contar con los requisitos mínimos de materiales adecuados, salubridad, calidad y espacio, con gastos de tenencias soportables y con una seguridad jurídica frente al inmueble que está siendo habitado.

9.1 Observaciones al Informe anual del Gobierno nacional.

La Procuraduría celebra la meta establecida de 4.000 soluciones de vivienda nueva que se tienen previstas para entregar a población víctima en el marco de la nueva política de vivienda rural como resultado de la primera convocatoria que se lanzó en octubre de 2020 y que debió iniciar su ejecución en 2021, según la proyección de Gobierno.

No obstante, es pertinente aclarar que esta meta busca cubrir el rezago de la vigencia 2020, la cual se encontraba pendiente de cumplimiento debido a la transición de la política pública del Ministerio de Agricultura al Ministerio de Vivienda, de acuerdo con lo establecido por el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, lo cual generó retrasos en este componente.

Llama la atención que el resultado de la medición de los indicadores para vivienda rural no se reporta en el texto principal del informe de Gobierno, sino que se encuentra en el anexo No. 1 de vivienda, el cual se menciona en el pie de página No. 168. Se advierte, que estos resultados son igual de importantes a los del área urbana y permiten evidenciar las necesidades en materia de vivienda que tienen los hogares de desplazamiento forzado que se encuentran en zona rural.

Este órgano de control encuentra que este informe da cuenta solamente de las gestiones del Ministerio de Vivienda y no la acción coordinada e integral del Gobierno Nacional, pues algunos temas continúan a cargo de las entidades del sector rural (Banco Agrario, Ministerio de Agricultura) que mantuvieron la ejecución de varios programas en 2020. Esta dificultad también se evidencia en la hoja de vida de los indicadores que incorporan varias entidades en sus fuentes de información.

⁷⁶ Sentencias expedidas por la Corte Constitucional T-585 de 2006, T-725 de 2008 y T-472 de 2010.



El Informe del Gobierno nacional, presenta en primer lugar los resultados en la medición para vivienda urbana frente a los indicadores de: (i) vivienda adecuada, (ii) materiales adecuados, (iii) hacinamiento, (iv) seguridad jurídica, (v) servicios públicos y (vi) zonas libres de riesgo. Y, en segundo lugar, describe las medidas de política pública hacia la garantía del derecho a la vivienda, en el contexto urbano. Así como las acciones que desde el Ministerio se han adelantado como el diseño de la nueva política de vivienda rural y el seguimiento a la ejecución de los subsidios entregados en cabeza del Ministerio de Agricultura, responsable de la anterior política.

Se reconocen los esfuerzos del Gobierno nacional para garantizar desde la oferta institucional el acceso a una vivienda adecuada, mitigar las condiciones de hacinamiento, que sea accesible a servicios públicos domiciliarios, construida con materiales adecuados y enmarcada en el plano de la seguridad jurídica.

Sin embargo, continúan siendo preocupantes los resultados para el indicador principal de vivienda adecuada en el área urbana y rural, y los indicadores complementarios relacionados con servicios públicos, zonas libres de riesgo y seguridad jurídica, los cuales para el área urbana no superaron el 60% de avance y, en el área rural igualmente se evidenciaron bajos niveles de cumplimiento. Se recomienda aumentar los esfuerzos para mejorar los resultados de la respuesta institucional y lograr el goce efectivo del derecho a la vivienda digna para los hogares víctimas de desplazamiento forzado, en los umbrales exigidos por la Corte.

- **Indicador vivienda adecuada:** mide el No. hogares con al menos una víctima de desplazamiento forzado, que habitan un inmueble en condiciones adecuadas.

Según lo informado por el Gobierno nacional, para el año 2020, el universo total de hogares víctimas de desplazamiento fue de 3.502.855, de los cuales 2.398.692 se encontraban ubicados en el sector urbano. Para este grupo el avance es tan solo del 19.84% (475.890) de viviendas que cuentan simultáneamente con las condiciones de espacio suficiente, materiales adecuados, servicios públicos domiciliarios, seguridad jurídica de la tenencia y que no ha sido afectada por desastres naturales en los últimos dos años, conforme a los indicadores complementarios para este derecho. Preocupa a la Procuraduría que este porcentaje sea tan bajo y que 1.642.537 hogares no tienen garantizado este derecho que resulta fundamental para su estabilización socioeconómica.

En el anexo No. 01 se observa que para el área rural el avance de este indicador fue menor, pues correspondió al 15% con un total de 129.851 hogares de los 861.367 evaluados. Así mismo, se observa que en términos generales de los 3.502.855 hogares caracterizados el 17.29% (605.741) cuenta con una vivienda adecuada, siendo también un porcentaje muy bajo.

- **Indicador materiales adecuados:** mide el No. hogares con al menos una víctima de desplazamiento forzado, que habiten en zona urbana una vivienda que no tenga pisos de tierra y que cuente con paredes exteriores, con materiales adecuados de acuerdo con la metodología para el cálculo del IPM.

Para zonas urbanas en 2020 se presentó un cumplimiento del 70.43% (1.689.434) de hogares que cuentan con una vivienda sin pisos de tierra y con paredes exteriores con materiales adecuados, siendo el único indicador que muestra un avance significativo. Llama la atención que en el informe se menciona que para el cálculo del numerador se tuvieron en cuenta las víctimas que recibieron beneficios de programas de mejoramiento de vivienda o vivienda nueva otorgados por el Banco Agrario, es decir en el área rural, cuando el universo con el que se está midiendo de 2.398.692 hogares solo hace referencia a los que cuentan con al menos una víctima en el área urbana. En este sentido, no es clara la medición, por lo que se recomienda aclarar las fuentes para la valoración de los resultados.



En el Anexo No. 01 de vivienda se observa que, para el área rural el avance de este indicador correspondió al 59% con un total de 506.367 hogares de los 861.367 evaluados. En términos generales se observó que, de los 3.502.855 de hogares caracterizados el 62.69% (2.195.801) contó con una vivienda con materiales adecuados.

- **Indicador hacinamiento:** mide No. hogares que habitan en zona urbana con al menos una víctima de desplazamiento forzado que no se encuentran en hacinamiento crítico de acuerdo con los criterios establecidos en la metodología para el cálculo del IPM.

Para zonas urbanas en 2020, se hace referencia a materiales adecuados. No obstante, se entiende por las cifras reportadas que este mide el indicador de hacinamiento, el cual presentó un avance del 56.24% (1.500.427) de hogares que no se encuentran en hacinamiento.

En el Anexo No. 01 de vivienda se observa que para el área rural el avance de este indicador correspondió al 72% con un total de 619.586 hogares de los 861.367 evaluados. Así mismo, se identificó que en términos generales de los 3.502.855 hogares caracterizados el 61.69% (2.160.783) no se encontraba en hacinamiento.

- **Indicador servicios públicos:** mide el No. hogares que habitan en zona urbana con al menos una víctima de desplazamiento forzado, cuya vivienda cuenta con acceso a servicios de energía eléctrica, agua potable y eliminación de excretas, en condiciones adecuadas según la zona de ubicación y la metodología para el cálculo del IPM.

Para zonas urbanas en 2020 se evidencia que del total de hogares (2.398.692), 1.420.881 contó con servicios públicos, presentándose un avance del 59.24%. Se advierte que, aunque los resultados de medición de servicios públicos se presentan como de zona rural – urbana, la medición se hace tomando como referencia el denominador de 2.398.692, que corresponde al área urbana, por lo que no se tiene certeza para el análisis de los resultados.

En el Anexo No. 01 se expone que para el área rural el avance de este indicador correspondió al 35% con un total de 301.291 hogares de los 861.367 evaluados. Así mismo, en términos generales se observa que, de los 3.502.855 hogares caracterizados, el 49.16% (1.722.172) cuenta con una vivienda con acceso a servicios de energía eléctrica, agua potable y eliminación de excretas, en condiciones adecuadas.

- **Indicador seguridad jurídica:** mide el No. hogares con al menos una víctima de desplazamiento forzado, que habitan un inmueble en zona urbana del cual algún miembro del hogar es propietario o arrendatario.

Para zonas urbanas en 2020 se evidencia un avance del 51.98% (1.246.793) del total de hogares (2.398.692), que contaron con seguridad jurídica en los predios que habitaban. En el anexo No 01 de vivienda se observa que, para el área rural el avance de este indicador corresponde al 65% con un total de 561.909 hogares de los 861.367 evaluados. Así mismo, se observa que en términos generales de los 3.502.855 hogares a nivel nacional caracterizados el 51.64% (1.808.702) de hogares cuenta con una vivienda de la cual son propietarios, arrendatarios o la tienen en sana posesión.

- **Indicador zonas libres de riesgo:** mide el No. hogares con al menos una víctima de desplazamiento forzado, que habitan una vivienda en zona urbana que no ha sido afectada por desastres naturales durante los últimos dos años

Para zonas urbanas en 2020, el resultado en el avance de este indicador fue de 50.97% con 1.222.579 hogares que no han sido afectados por desastres naturales durante los dos últimos años.



En el anexo No. 01 de vivienda se observa que, para el área rural el avance fue del 56% con un total de 478.917 hogares de los 861.367 evaluados. Así mismo se identificó que en términos generales de los 3.502.855 hogares a nivel nacional caracterizados el 48.57% (1.701.496) tuvo vivienda que no fue afectada por desastres naturales durante los últimos dos años.

En cuanto a las mediciones de los indicadores para este derecho, se reitera la preocupación relacionada con las fuentes de información, pues únicamente se tienen en cuenta registros que no interoperan entre sí y algunos están desactualizados (SISBEN, el cual todavía no ha llegado a la mitad de las víctimas del RUV, la ficha de caracterización de la UARIV y del Ministerio de Vivienda y las bases de datos entregadas por la estrategia Red Unidos, los cuales tienen menor cobertura).

Además, no es claro por qué en la medición de los indicadores el denominador para la medición en vivienda urbana ha disminuido de un año a otro, pues en 2019 el universo era de 2.667.707 y en 2020 fue de 2.398.692. A juicio de la Procuraduría este universo en 2020 debió aumentar, pues si bien con los subsidios ejecutados en cada uno de los programas para esta población entre 2019 y 2020 (9.529) las condiciones mejoraron, se debe tener en cuenta que el RUV continúa abierto siendo el desplazamiento forzado el hecho predominante.

Adicionalmente, preocupa que el Ministerio de Vivienda no tenga diseñadas estrategias para focalizar y priorizar como potenciales beneficiarios a las comunidades víctimas de desplazamiento forzado (en zonas rurales y urbanas) que contengan dentro de sus planes de reparación colectiva, y de retornos o reubicaciones acciones específicas para acceder a soluciones de vivienda dignas. En el caso de vivienda rural, se advierte que la Resolución 0536 de 2020, no incluyó programas estratégicos de la bolsa de víctimas como en anteriores vigencias que permitirían fortalecer los programas de reparación colectiva y procesos de retornos de acuerdo con lo contemplado en los subpuntos 5.1.3.3.2 y 5.1.3.5 del Acuerdo de Paz.

Se observó que, entre el 2019 y 2021 de los 102.125 subsidios entregados a nivel nacional en los programas de Mi Casa Ya, Semillero de Propietarios y Mejoramiento de Vivienda, solamente el 9.3% (9.529) se destinó a población víctima. Teniendo en cuenta que, al actual Gobierno, solo le queda un año para cumplir con su PND faltan por asignar un total de 221.260 subsidios de vivienda.

Asimismo, se advierte que si bien el único programa que prevé en la norma un 20% de destinación de subsidios para población vulnerable es el de Semillero de Propietarios, se observa con preocupación que, ni en el PND, ni en los Planes de Acción del Ministerio se establecen metas específicas en cada uno de los programas para beneficiar a la población víctima de desplazamiento, a pesar que se trata de una medida de restitución que contribuye con la garantía de la estabilización socioeconómica de los hogares víctimas.

Llama la atención, que, en el avance presentado por el Gobierno para la superación de las falencias de políticas públicas, expone que “en el marco del Programa Semillero de Propietarios, se ha asignado un total de 400 subsidios a hogares con población víctima, desde 2011 al 4 de marzo de 2021, y para el mismo periodo, en la modalidad de ahorradores, se han destinado un total de 60 auxilios a hogares” (p. 481). Sin embargo, no es claro el periodo mencionado, puesto que, este programa inició mediante Decreto 2413 de 2018.

Se reconocen como avances en materia de vivienda los resultados del programa de Vivienda Gratuita que benefició a 79.805 hogares víctimas del conflicto armado (65.8% de los subsidios entregados). No obstante, preocupa que este programa ya finalizó y no existe en la oferta actual una estrategia con características similares, que le permita a la población víctima de desplazamiento que no cuenta con recursos para realizar un cierre financiero, ni historial crediticio para adquirir una obligación bancaria, acceder a una vivienda digna.



Si bien con el Programa Semillero de Propietarios se pretende subsanar estas falencias, no es suficiente, teniendo en cuenta que, gran parte de la población víctima no cuenta con ingresos estables y no pueden habitar viviendas en arriendo con las características que exige este programa. Se presentan diversas problemáticas, como por ejemplo que se encuentran en barrios de invasión; además de que no existen gestores inmobiliarios en todos los municipios a nivel nacional encargados de ser mediadores entre quienes quieren vender o alquilar una propiedad y aquel que quiere comprarla o alquilarla, configurándose nuevas barreras de acceso para esta población.

Se ha identificado que no existe una estrategia diseñada que facilite y garantice el acceso a una solución de vivienda urbana a los “ocupantes de predios” víctimas de desplazamiento forzado sujetos de especial protección constitucional. Ya que estos están dirigidos a los hogares señalados por Prosperidad Social como posibles beneficiarios, entidad que identifica los hogares de acuerdo con lo establecido en el Decreto 1077 de 2015 y las órdenes de priorización y los porcentajes de composición poblacional del proyecto, lo que dificulta la respuesta institucional para el acceso a la vivienda digna en estos casos.

De igual forma, se valora el desarrollo normativo para dar solución a los asentamientos informales como el Decreto 149 de 2020, el Decreto 1232 de 2020, Decreto 1333 de 2020 y la Ley 2044 de 2020, los cuales se enfocan en dar solución a problemáticas asociadas a la legalización urbanística de asentamientos, cuando hay posesión y lineamientos para los POT. No obstante, se hace un llamado para que, así mismo, se reglamente el acompañamiento y focalización de los ocupantes temporales de predios, que requieren de una solución de vivienda.

Se advierte que en la información suministrada en cuanto al derecho de vivienda rural no se observan las cifras que den cuenta del número de proyectos administrados por el Banco Agrario de Colombia que no terminaron su ejecución y que fueron financiados con recursos anteriores a la vigencia 2018, y que el MADR tiene la obligación de culminar. Información relevante, teniendo en cuenta que en las falencias de la política pública enunciadas en el informe del Gobierno se hace referencia a subsidios asignados que llevan más de 10 años sin materializar, por lo que sería importante conocer cuántos hogares específicamente han esperado tanto tiempo y cómo se les va a garantizar el goce efectivo de su derecho.

Finalmente, este órgano de control advierte que no es posible determinar si existe un avance en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional, para el derecho de vivienda en el área urbana y rural, hasta que no exista claridad del universo de víctimas de desplazamiento con los que se están midiendo los indicadores. Además, preocupa la medición de los hogares víctimas de desplazamiento que cuentan con una vivienda adecuada, el cual arroja como resultado para vivienda urbana 19.84%, para vivienda rural 15% y a nivel general 17.29%, por cuanto se evidencian escasos avances en materia de vivienda para esta población, que se resume en la falta de metas en los programas y las deficiencias de los actuales programas que desconocen la realidad económica de estos hogares.

9.2 Observaciones sobre el Informe emitido por el Gobierno Nacional en respuesta a las preguntas del Auto 756 de 2021.

20.1 En cuanto a las **(a) estrategias contempladas para contactar de manera efectiva a la población desplazada para acceder a soluciones de vivienda según sus particularidades como el alto nivel de movilidad y la consolidación de procesos de retornos y/o reubicaciones**, el Ministerio informa que las acciones desarrolladas para dar a conocer la oferta a la población desplazada son, entre otras, piezas publicitarias difundidas por redes sociales institucionales, socialización de la oferta en los espacios que desde la



UARIV se convocan, así como en las mesas municipales, departamentales y la mesa nacional. No obstante, preocupa a la Procuraduría que estas estrategias no reflejan su efectividad en el número de víctimas que realmente acceden a estas soluciones de vivienda.

Lo anterior, evidencia que la focalización no puede limitarse a socializar la oferta, sino que debe prever estrategias para contactar de manera directa a víctimas que tienen una estabilidad socioeconómica que les permita realizar un cierre financiero, o a sujetos colectivos que dentro de sus PIRC cuenten con acciones específicas de acceso a vivienda, con el fin de realizar un acompañamiento más efectivo a los casos.

Se resalta la acción contemplada en el POA para la vigencia 2020 del subcomité de restitución, relacionada con la orientación necesaria y suficiente en cuanto a oferta institucional en vivienda urbana y acceso a la información para las víctimas de desplazamiento forzado, a través de dos líneas estratégicas como asistencia en centros regionales de la UARIV para socializar la oferta y brindar acompañamiento a EETT. Sin embargo, no se observaron los resultados de dichas acciones, en cuanto al número total de víctimas orientadas y acompañadas y de estas cuántas lograron acceder a una solución de vivienda para así determinar su efectividad.

Este ente de control comprende que el MVCT, es una entidad de orden nacional centralizada, que no cuenta con dependencias y funcionarios permanentes en territorio. No obstante, realiza un llamado para que se diseñen o refuerce las estrategias de acompañamiento, orientación, asesoría o atención para el acceso a soluciones de vivienda, teniendo en cuenta el alto déficit habitacional que existe de la población desplazada en el territorio. Por ejemplo, se evidencia la necesidad de contar con mejores canales de comunicación como una línea telefónica específica o mayor frecuencia de las campañas en territorio.

Además, es importante que el MVCT evalúe el bajo impacto que actualmente logra con la socialización de la oferta institucional, pues a pesar de aumentar las campañas persiste el bajo acceso por parte de la población víctima desplazada. Se reitera, que esta dificultad se debe a que la oferta en materia de vivienda no se adapta a las necesidades y situación socioeconómica real de las víctimas, como ya lo ha advertido la CSMLV.

En lo que refiere a **(b)** *la demanda actualizada de soluciones de vivienda de hogares desplazados y estrategias para cubrir esta demanda*, llama la atención que, el MVCT informa que esta es directamente proporcional con la oferta existente, y que los hogares beneficiados son priorizados y focalizados por el Departamento de Prosperidad Social, sin informar exactamente el universo en número de hogares víctimas de desplazamiento forzado que actualmente requieren de una solución de vivienda, tanto para el área rural, como para el área urbana, dificultando así la focalización de la oferta, y la medición de su efectividad. Este reporte llama la atención de la Procuraduría, pues reiteradamente la CSMLV ha indicado que la oferta en vivienda no se compadece con la demanda que existe, si se toma como referente la medición de SSV.

En cuanto a las estrategias del MVCT para cubrir la demanda, este presenta información de cada uno de los programas (anteriores y vigentes). No obstante, esta información no da cuenta de sus resultados, y por lo tanto no es posible determinar en qué medida ha contribuido a superar el déficit habitacional.

- En el Programa de Vivienda Gratuita Fase II, no es clara la información en cuanto a los resultados para población desplazada, pues hacen referencia a que en la primera etapa se ejecutaron más de 103 mil viviendas y para la segunda fase, informan que “beneficiarán” municipios de categorías 3, 4, 5 y 6. Sin embargo, esta fase ya se encuentra asignada en su totalidad.



- Para el programa de Mi casa ya, se realiza una explicación del programa, más no se evidencia información del total de subsidios asignados a población víctima.
- En el programa de Semillero de Propietarios de igual forma se presenta el modo para acceder a este, pero no los resultados.
- Para Semillero de Propietarios Ahorradores, se observa información como los requisitos, condiciones, procedimiento para la solicitud y el enfoque diferencial del 20% para población vulnerable que este tiene, el cual como ya se mencionó en la primera parte de este capítulo, no se compadece con la realidad de la población víctima de desplazamiento que necesita de una solución de vivienda y que al ser tan bajo no requiere de mayor esfuerzo institucional para focalizarlos.
- Finalmente, para el Programa Casa digna, Vida Digna, se informa que con este nuevo programa se busca disminuir la pobreza multidimensional que se encuentran en el 17% de los hogares colombianos a un 14.4% en el próximo cuatrienio. No obstante, no se observa cómo va el cumplimiento de esta meta a puertas de terminar el actual Gobierno nacional.

Si bien, en el informe del Gobierno nacional 2020 se exponen los resultados por cada uno de los anteriores programas para solo esta vigencia, el requerimiento de la Corte solicitaba la información de la cobertura a población víctima de desplazamiento forzado que han tenido desde que iniciaron. Considera la Procuraduría que esta información no fue reportada.

En lo que refiere a **(c)** *cuántas personas y hogares desplazados se ven afectados por el hecho de haber estado vinculados a proyectos pasados y que aún continúan sin soluciones de vivienda*; el MVCT informó que se tienen un total de 4.019 hogares que cuentan con subsidios familiares de vivienda (SFV) asignados pendientes de legalizar, lo que equivale a 15.841 personas. Así mismo, informó que, esta situación ocurre por problemas o atrasos en el cumplimiento de la construcción de las soluciones de vivienda, por parte de los oferentes y entes territoriales a cargo de las obras. Lo anterior, a causa de la situación de emergencia sanitaria derivada del COVID-19 y por el incremento de costos para la ejecución de las viviendas, que no son asumidos por ninguno de los actores a cargo del proyecto.

No obstante, llama la atención que, para el Octavo Informe de la CSMLV (pág. 176), esta entidad informó que desde el 2003 a 2020, existen en la Cuentas de Ahorro Programado-CAP y fiducias un total de 33.783 SFV asignados (denominados como “cartas cheques”) que se encuentran sin aplicar, o como saldos de proyectos en ejecución, paralizados o en incumplimiento de los diferentes programas de vivienda. Así las cosas, se observa una diferencia importante en la información, que no permite establecer la realidad de esta situación. Tampoco se especifican cifras de los subsidios asignados en el área rural sin ejecutar para población desplazada.

Para el reporte de los **(d)** *inventarios de proyectos declarados en siniestro o en incumplimiento*, se observan 26 proyectos con resolución de incumplimiento que corresponden a 4.545, cifra que varía a la entregada anteriormente de 4.019 de hogares que cuentan con subsidios familiares de vivienda (SFV) asignados pendientes de legalizar. Respecto a los proyectos siniestrados en el área rural no es clara la información, pues manifiestan que, al momento del traslado de competencias no existía ninguno. No obstante, en el informe de Gobierno 2020, expusieron como falencia de la política pública de vivienda rural a cargo del Ministerio de Agricultura que al momento de la entrega existían subsidios asignados que llevan más de 10 años sin materializar.

El Ministerio en respuesta a la pregunta **(e)** *de cuánto tiempo se requiere para satisfacer las necesidades de vivienda urbana a los hogares desplazados, de conformidad con los ritmos de implementación*, informó los resultados que se obtuvieron de la medición de los indicadores



de goce efectivo de derechos en el componente de vivienda y precisa que estos disminuyeron de la vigencia 2019 a 2020. Para la Procuraduría no queda clara la respuesta del Gobierno, al no existir certeza sobre el universo de hogares con los que se realizó la medición, como ya se ha mencionado.

Llama la atención que el MVCT, informa adicionalmente que para determinar el tiempo que se requiere, se debe analizar la medición de los IGED de cada vigencia, de acuerdo con el universo de víctimas establecido. No obstante, se reitera la preocupación en cuanto a la falta de claridad del universo con que se están midiendo y las fuentes de información con las que se realiza su medición, pues únicamente se tienen en cuenta registros que no interoperan entre sí y algunos están desactualizados (SISBEN, la ficha de caracterización de la UARIV y del Ministerio de Vivienda y las bases de datos entregadas por la estrategia Red Unidos). Así mismo, preocupa que, para la medición de estos indicadores el reporte del denominador para la medición en vivienda urbana ha disminuido de un año a otro, pues en 2019 el universo era de 2.667.707 y en 2020 fue de 2.398.692. Llama la atención de la Procuraduría que este universo disminuya en 2020 cuando el registro de víctimas por desplazamiento en el RUV continúa aumentando.

Para la pregunta de **(f) cuáles son los municipios en los que se ejecutaron, se implementan en la actualidad y se programó la implementación de proyectos de vivienda**, el MVCT refiere datos de bolsas anteriores, como la normatividad que reglamentó la asignación de subsidios (Ley 3 de 1991, Decreto 1077 de 2015) y la información de subsidios asignados de los proyectos del programa de bolsas anteriores pendientes por legalizar, en archivo Excel anexo, con el detalle de cada uno de los subsidios pendientes de aplicación y legalización a la fecha. La Procuraduría solicitará al MVCT información más detallada con el fin de complementar este análisis.

Persistencia de las dificultades en el acceso a soluciones de vivienda para aquellos que no participaron en los esquemas anteriores.

20.2 Preocupa a este ente de control que, en la respuesta a este requerimiento de la Corte, solo se aclare que dentro de las competencias que tiene el MVCT no se encuentra la de caracterizar a población víctima de desplazamiento para focalizarla, toda vez que indican que esta función la tienen las entidades que conforman la Red Nacional de Información.

Este órgano de control advierte que el MVCT es la entidad responsable directa de brindar soluciones de vivienda a la población desplazada, y que la persistencia de las dificultades para el acceso a este derecho no solo se presenta por la falta de caracterización, sino por la falta de acompañamiento en las postulaciones y el tipo de oferta que existe actualmente que, como se ha reiterado anteriormente, no se ajusta a la realidad socioeconómica de esta población.

Información relacionada con los asentamientos precarios.

20.3 El MVCT suministra información respecto a las **(a) dificultades que se tienen con la legalización y regularización urbanística de asentamientos de origen informal** que se relacionan entre otros con: (i) la falta de recursos y capacidades para adelantar los estudios técnicos requeridos, (ii) la localización de los asentamientos humanos en suelo de protección y/o predios de particulares, (iii) disponibilidad de servicios públicos domiciliarios, (iv) construcción de obras de mejoramiento y entrega de zonas de uso público, y la falta de información y conocimiento del proceso de legalización de áreas informales por parte de las EETT, y las comunidades, conlleva a la no intervención ni abordaje de la temática de manera adecuada.

Respecto a **(b) las estrategias que se implementaron para superar las dificultades expuestas y sus resultados concretos en términos de beneficiarios que correspondan a población**



desplazada, el MVCT informó que, este lideró la mejora normativa del procedimiento de legalización urbanística de asentamientos humanos, mediante la expedición del Decreto 149 de 2020, con lo que se resolvieron las imprecisiones y necesidades de ajuste en la normativa en la materia evidenciadas por los municipios y distritos para facilitar la ejecución de los procesos de legalización por parte de los entes territoriales.

Así mismo, en cumplimiento de sus funciones misionales la Subdirección de Asistencia Técnica y Operaciones Urbanas Integrales brinda asistencia técnica a los municipios y distritos en materia de ordenamiento territorial y legalización de asentamientos humanos en el marco de la normatividad vigente. No obstante, no se evidencia en la respuesta el número de hogares beneficiados de dicho desarrollo normativo.

Frente a estos dos puntos **(a, b)**, la Procuraduría valora las acciones desarrolladas por el MVCT, y realiza un llamado para que así mismo se centralicen esfuerzos en el desarrollo normativo respecto a la problemática de asentamientos informales temporales de población víctima que no tienen otra opción ante las dificultades que atraviesan como población víctima de desplazamiento forzado y la ausencia de políticas que garanticen sus mínimos vitales.

Para el cuestionamiento **(c)** *relacionado con las estrategias de legalización y regularización de asentamientos precarios con la política de asistencia y reparación a las víctimas*, el MVCT se limita a responder en términos de la corresponsabilidad que tienen las administraciones municipales o la distrital, conforme a las directrices definidas en el respectivo POT, pero no menciona la articulación que existe con la política de asistencia y reparación a las víctimas en cabeza de la UARIV como coordinadora del SNARIV.

Siniestralidad e incumplimiento de los proyectos ejecutados en el marco de esquemas anteriores para vivienda rural.

20.4. El MVCT informa que, **(a)** los resultados esperados respecto al desarrollo de la Política Pública de Vivienda Social Rural-PPVSR para la población desplazada ubicada en áreas rurales tienen previsto: (i) garantizar la inclusión y participación para la generación de viviendas rurales dignas; (ii) lograr equidad en la asignación de recursos y mejorar las oportunidades para el acceso a VISR, (iii) diseñar e implementar modelos operativos eficientes para la construcción y mejoramiento de VISR; (iv) generar escenarios de articulación interinstitucional y sectorial para la implementación de proyectos de VISR; y (v) diseñar e implementar un sistema de información, seguimiento y gestión del conocimiento de la política.

No obstante, es importante mencionar que dentro de esta nueva política no se definió una meta específica para atender a población víctima de desplazamiento, como sí se tenía en la anterior a cargo del MADR. Tampoco se mantuvieron las líneas estratégicas para atender iniciativas de población desplazada con planes de retorno y/o reubicación y para restitución de tierras, situación que preocupa, pues no es claro entonces cómo se atenderán estas necesidades de la población víctima de desplazamiento, que requiere de una solución de vivienda rural, pues no se garantiza un porcentaje mínimo de acceso, entre los beneficiarios. En el mismo sentido, se observa que no hay claridad si la población víctima de desplazamiento forzado tiene mayor prioridad que las que tengan hechos diferentes.

La información referente a la **(b)** oferta de proyectos para garantizar el goce efectivo del derecho a la vivienda en el ámbito rural impulsado por alguno de los programas del Gobierno nacional, con el (b.1) número de familias víctimas de desplazamiento beneficiarias, el ((b.2) porcentaje de beneficiarios que serán población desplazada no se encuentra en la respuesta. Se informan los (b.3) municipios en los que se ubica la oferta que son 99 municipios que fueron seleccionados como beneficiarios de la convocatoria, de los (b.4) cuales el 53% son PDET.



Persistencia de obstáculos que dificultan que los subsidios se materialicen eficientemente y que las viviendas que se entregan sean adecuadas.

20.6. En lo referente a **(a)** las dificultades y los territorios en los que persisten problemas para materializar los subsidios y las soluciones que se implementaron para superar dichas barreras identificando el número de familias beneficiarias del subsidio en los diferentes municipios, el MVCT manifiesta que le compete explicar cómo la nueva estructura institucional dispuesta por la Resolución 0536 de 2020 contribuye a superar las barreras originadas cuando la competencia estaba en el MADR, por lo que realizan una explicación detallada de cómo se surtió el proceso para realizar la nueva política, desde el diálogo social de participación, el diseño participativo e incluyente, modelo operativo eficiente y focalización equitativa, hasta la regionalización de los proyectos.

No obstante, a juicio de la Procuraduría con el fin de entender las dificultades y falencias que tuvo la política pública de vivienda rural que estuvo a cargo del MADR, se considera necesaria la información requerida de los resultados, indicando el número de subsidios entregados, proyectos siniestrados y en general la información necesaria que permita determinar a cuánta población víctima de desplazamiento benefició y cuántos a la fecha no han podido acceder.

Si bien el MVCT explica **(b)** cómo la nueva estructura institucional dispuesta por la Resolución 536 de 2020 del MVCT contribuye a superar las dificultades identificadas en la anterior política, no menciona los planes para ejecutar dichas medidas en un plazo razonable. Desde la Procuraduría se recuerda lo reportado por la CSMLV que advirtió retrasos significativos en la política de vivienda rural, por la transición de sector.

En cuanto a **(c)** cuál es el número de subsidios entregados en zonas rurales respecto de la demanda existente de estos subsidios y, qué porcentaje de estos han sido entregados a hogares desplazados, no se encuentra la información correspondiente que dé cuenta de los resultados de la anterior política a cargo del MADR.

Falta de claridad acerca de la demanda rural de vivienda por parte de la población desplazada.

20.7 El MVCT, informa los tres frentes que tiene la implementación de la nueva Política Pública de Vivienda Social Rural-PPVISR, a cargo del MVCT, que son: (i) el Programa Social para el Campo, el cual tiene previsto beneficiar a 4.800 hogares, (ii) la ruta de atención a los hogares con sentencias de restitución de tierras, que según datos de la Unidad de Restitución de Tierras se tienen priorizados a 1.402 hogares; y (iii) la atención a los hogares de comunidades étnicas y sociales organizadas en las cuales el Gobierno nacional realizó compromisos derivados de diálogos nacionales, que hasta el momento tiene previsto atender a 768 hogares de la corporación Nasa Kiwe, comunidad CRIC. Sin embargo, en la respuesta no se encuentra la información referente a cuál es la demanda rural que existe actualmente y cómo se implementa esta política específicamente para la población desplazada. La Procuraduría solicitará al MVCT información más detallada con el fin de complementar este análisis.

En cuanto a **(a)** la demanda de vivienda rural en condiciones dignas para personas en situación de desplazamiento, el MVCT señala que en la construcción de la PPVSR se diseñó un plan para la efectiva implementación de una política de vivienda rural en la que se coordine y lidere la ejecución de los proyectos de vivienda y mejoramiento de vivienda encaminados a la disminución del déficit habitacional rural. No obstante, preocupa a este órgano de control que la política no determina específicamente una meta para población víctima de desplazamiento forzado, sino que la incluyen dentro del componente de enfoque diferencial para el acceso de poblaciones excluidas y marginadas de los programas de acceso a las viviendas rurales.



Llama la atención que, en relación con la información de **(b)** *cuántas familias que en situación de desplazamiento retornaron o se reubicaron en zonas rurales y han sido beneficiarias de vivienda desde 2016*, el MVCT informa que no suministra esta información, pues no le compete debido al cambio de competencias que entró a operar desde el 1º de enero de 2020. No obstante, se llama la atención que esta información debió ser incluida en el empalme realizado, y la respuesta debería darse de manera articulada como Gobierno nacional. Así mismo, informa que no se tiene aún **(c)** *el porcentaje que representa las familias víctimas de desplazamiento que han accedido a alguno de los subsidios familiares de vivienda*.

Alcance de los programas para la población en situación de desplazamiento de manera específica, de forma diferenciada respecto de la población víctima en general, por cuanto no hay claridad sobre cómo se implementa la política pública de vivienda para los hogares desplazados

21. Llama la atención que, para el presente fundamento jurídico, el MVCT hace referencia solamente a la *“Falta de claridad de la demanda rural de vivienda por parte de la población desplazada”*, cuando este hace referencia al componente de vivienda tanto en el área urbana como rural.

21.1 (a) Datos y resultados puntuales sobre las metas planeadas y los avances en la implementación de los programas.

El MVCT informa sobre los resultados obtenidos en el Programa de Vivienda Gratuita que asignó un total de 60.235 subsidios en especie a población víctima de desplazamiento forzado, es decir, un porcentaje superior al 60% del total de asignados, superando la meta del 50% establecida. Además, resaltan que en la construcción del CONPES 4031 de 2021, el MVCT adquirió compromisos en 7 acciones relacionadas con la entrega de subsidios a población víctima (en general) y sus avances se reportarán en 2022 en el aplicativo SisCONPES del DNP.

A juicio de la Procuraduría la respuesta anterior no da cuenta del requerimiento inicial, pues sería importante que, así como se mencionan los resultados del programa de vivienda gratuita, se hiciera por cada uno de los programas que han beneficiado a población víctima, de tal forma que se evidencie el avance en la cobertura a esta población que requiere de una solución de vivienda.

Sobre **(a.1)** *la identificación de los municipios en donde se implementan los proyectos o programas de subsidios de vivienda familiar (tanto urbanos como rurales)*, el Ministerio informó que, en desarrollo del programa Vivienda Social para el Campo se logró que 79 municipios de 23 departamentos del país suscribieran convenios con el Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda) para la realización de proyectos de vivienda nueva en especie en la vigencia 2021. Esta gestión beneficiará **(a.2)** a 10.299 hogares a nivel nacional, de los cuales **(a.3)** 4.800 hogares corresponden a víctimas del conflicto armado, entre estos, a población desplazada. Lo anterior preocupa, pues no existe una cobertura a nivel nacional del programa y tampoco se encontró la información para el área urbana.

En cuanto al análisis sobre la **(b)** correspondencia de la política de vivienda respecto al universo de población desplazada, el MVCT manifiesta que ha otorgado respuesta oportuna frente a sus competencias relacionadas con el avance en la reglamentación y atención habitacional a la población en condición de desplazamiento y víctima del conflicto armado, a través de la focalización en diferentes programas de la oferta institucional.

No obstante, se hace un llamado a que dicho esfuerzo se vea representado en los resultados de cada uno de los programas que se encuentran actualmente, más que en las características, pues de acuerdo con lo evidenciado para vivienda urbana, el único programa que especifica un porcentaje para población vulnerable dentro del que se incluye a la población víctima es el



de semillero de propietarios, el cual no se compadece con la realidad de la población víctima desplazada como ya se mencionó en la primera parte de este informe. Además, para la PPVSR, no se evidencia un porcentaje destinado a la focalización de la población víctima de desplazamiento.

La Procuraduría valora el esfuerzo realizado para subsanar problemáticas como el de las víctimas que participaron en esquemas anteriores que no obtuvieron una solución de vivienda oportunamente. Sin embargo, el número de víctimas que cuentan con este derecho sin materializar asciende a 4.000, un número alto, teniendo en cuenta que algunos llevan desde el 2003, sin una solución. Además de las problemáticas como la falta de comunicación para solucionar la baja cobertura habitacional, así como la falta de enfoques diferenciales para población víctima de desplazamiento en los programas, que a pesar de los esfuerzos no se han logrado subsanar.

Finalmente, preocupa a este órgano de control que las estrategias implementadas no han sido suficientes, ni contundentes, para superar el déficit habitacional de la población víctima de desplazamiento, pues si bien estas medidas normativas tienen el fin de flexibilizar el acceso al crédito de vivienda y al subsidio familiar de vivienda, las mismas no se ajustan a las realidades socioeconómicas de los hogares de población víctima de desplazamiento que desean ser propietarios de una vivienda nueva urbana en condiciones dignas, o a mejorar su propia unidad habitacional. Asimismo, se evidencia que no existe claridad frente al universo de hogares que requiere de una solución de vivienda, lo que dificulta identificar si las metas propuestas por el Gobierno generan un impacto representativo o no.

10. Verdad

10.1 Observaciones sobre el Informe anual de Gobierno nacional

Se reconocen los esfuerzos adelantados por el CNMH en 2020, para cumplir con las obligaciones previstas en la Ley 1448 de 2011, especialmente aquellas relacionadas con el Museo Nacional de Memoria Histórica, la elaboración de investigaciones sobre el conflicto armado, el apoyo a iniciativas de memoria en diferentes lugares del territorio nacional y el Observatorio de Memoria y Conflicto; así como la inclusión de acciones diferenciadas para los enfoques poblacionales.

Sin embargo, se observa que varias de las acciones y estrategias emprendidas no lograron los resultados esperados para ese año y sus actividades fueron prorrogadas para 2021. En este sentido, se hace un llamado al Gobierno nacional para que redoble sus esfuerzos y dé a conocer los resultados concretos en el siguiente informe.

No es posible determinar el avance en el goce efectivo del derecho, solo con el reporte de gestión de una entidad. En especial, cuando no se tiene certeza del número de víctimas de desplazamiento forzado que se ven directamente beneficiadas con estas acciones.

Frente al acompañamiento a procesos de reparación colectiva, se llama la atención sobre el bajo número de medidas de memoria histórica relacionadas (26 de 755 SRC), teniendo en cuenta la importancia de las medidas de satisfacción en los mismos. Este órgano de control ha advertido que los Planes de Reparación Colectiva - PIRC han venido limitándose a medidas a cargo de la UARIV y cada vez incluyen menos acciones por parte de otras entidades del SNARIV, limitando el alcance del derecho a la reparación; por ejemplo, en las medidas relacionadas con verdad y memoria histórica. Esto se expone con mayor detalle por la CSMLV en el Octavo Informe presentado al Congreso de la República.

La Procuraduría reitera lo mencionado sobre este derecho, en los informes presentados previamente a la Corte. Se recomienda tener en cuenta el rol que juegan en el Estado colombiano las instituciones extrajudiciales (Centro Nacional de Memoria Histórica / Comisión



de la Verdad) y los sistemas judiciales (Justicia Ordinaria / Justicia y Paz / JEP), así como el alcance del derecho en cada procedimiento.

Es necesario que exista una correcta articulación entre las entidades del Gobierno Nacional y el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición – SIVJRNR, pues la complejidad del derecho y las dificultades que suscita el diseño de indicadores no puede ser un pretexto para su no formulación. Se insiste en que debe fortalecerse la articulación entre el SNARIV y el SIVJRNR en esta tarea que corresponde a un deber del Estado con las víctimas.

Aunque la Procuraduría comprende la dificultad de formular un indicador que responda a la realidad y alcance de este derecho, preocupa que el Gobierno no avance de manera decidida en su definición. Es necesario que, a partir de las limitaciones presentadas, se brinde una propuesta de cómo superar los obstáculos identificados para formular indicadores relacionados con verdad judicial, toda vez que la falta de articulación y las deficiencias de los sistemas de información repercuten en la medición de la garantía del derecho a la verdad, tal como se había recomendado en el Informe presentado en cumplimiento del Auto 443 de 2020.

11. Justicia

La Corte Constitucional ha establecido que la finalidad del derecho a la justicia se traduce en: “(i) el acceso a un recurso judicial adecuado y efectivo, por lo cual, el Estado debe disponer de mecanismos de acceso oportuno y eficaz a la justicia; (ii) investigar, juzgar y sancionar a los responsables del delito de desplazamiento forzado con la debida diligencia, lo cual implica que las investigaciones deben ser efectivas, orientadas a determinar lo ocurrido, y además deben: (a) iniciar investigaciones de oficio cuando ocurran graves violaciones contra los derechos humanos; (b) establecer plazos razonables en los procesos judiciales; (c) garantizar la participación de las víctimas; (d) judicializar y, de ser el caso, sancionar a los responsables (autores y partícipes) del delito de desplazamiento forzado; y (iii) respetar el debido proceso.”⁷⁷

11.1 Observaciones sobre el Informe anual de Gobierno nacional

Se evidencia que el Gobierno expuso los avances de: i) el Ministerio de Justicia y del Derecho, en programas para el acceso a la justicia de las víctimas del conflicto y sus entornos; ii) la Fiscalía General de la Nación, en la investigación del delito de desplazamiento forzado en el marco de Ley 600 de 2000, la Ley 906 de 2004 y la Ley 975 de 2005; y iii) el Consejo Superior de la Judicatura en cuanto al juzgamiento y la sanción de los responsables del delito de desplazamiento forzado.

Frente a estas acciones se identificó que: i) la Fiscalía ha realizado esfuerzos significativos para garantizar la participación de las víctimas en el marco del proceso penal especial de Justicia y Paz, y para establecer estrategias que permitan la medición de los indicadores que se presentaron por primera vez en el informe, ii) algunas de las acciones ejecutadas corresponden solo a la orientación a las víctimas y no a acciones concretas que permitan lograr mayores porcentajes de cumplimiento en los indicadores que se midieron, y iii) no se evidenciaron estrategias que permitan medir la pronta culminación de los procesos, con una sentencia.

Se advierte que no se identifica una articulación para establecer la medición del goce efectivo de este derecho con la JEP. Al respecto, la Procuraduría ya había informado a la Corte Constitucional que lamentó no haber contado con la participación de la JEP durante los diálogos técnicos sobre los IGED (realizados en el año 2020). Ante esta situación en octubre

⁷⁷ Corte Constitucional. Auto 331 de 2019. p. 141.



de 2020 la PGN requirió a la JEP para que informara las razones por las cuales no atendió la invitación del Gobierno para participar en los diálogos e insistió en la importancia hacer parte en este proceso de ajuste de la batería de IGED.

Se valora positivamente que posterior a los diálogos técnicos se hayan diseñado dos nuevos indicadores para complementar esta medición cuyos resultados fueron presentados por primera vez en el informe del Gobierno.

En cuanto a la medición de los IGED para este derecho, el Gobierno nacional informó lo siguiente:

- **Indicador, cobertura del sistema de justicia:** mide el porcentaje de grupos de víctimas de desplazamiento forzado registrados en el RUV que coinciden en periodo y municipio, cubiertos por el sistema de justicia.

La medición de este indicador arrojó que en 2020 cumplieron con esta coincidencia 201.845 grupos de víctimas (46.15%), presentándose una coincidencia con por lo menos una noticia criminal de la Fiscalía con las mismas características de lugar y temporalidad del hecho victimizante reportado en la declaración con la que se ingresó al RUV. Se destaca que esta medición se haya desagregado por departamento siendo Bogotá, Magdalena y Guaviare los territorios que presentan mayores porcentajes de cumplimiento en la medición. Asimismo, ha aumentado el porcentaje de coincidencia progresivamente teniendo en cuenta los rangos de la fecha de ocurrencia de los hechos.

- **Indicador, víctimas en investigaciones judiciales:** mide el porcentaje de víctimas de desplazamiento forzado en investigaciones judiciales por desplazamiento forzado.

Se destaca que este indicador tiene en cuenta el sujeto del derecho es decir, la víctima de desplazamiento forzado individualmente considerada. Se valora positivamente que la Fiscalía haya diseñado esta medición y se presente su resultado por primera vez y, que se haya desagregado por rasgos etarios. No obstante, se advierte que el cumplimiento para este indicador es muy bajo (2%), pues solo 141.931 víctimas de las que están registradas en el RUV se encuentran también en el SPOA o SIJUF (sistemas de información de la Fiscalía), por el delito de desplazamiento forzado. Este resultado no se compadece con el universo de víctimas registradas en el RUV por ese delito, el cual es de 8.191.057 personas.

- **Indicador, procesos esclarecidos²:** mide el número de víctimas de desplazamiento forzado registradas en el SPOA o SIJUF en procesos esclarecidos.

Se destaca que este indicador tiene en cuenta el sujeto del derecho, es decir, la víctima de desplazamiento forzado individualmente considerada. Se valora positivamente que la Fiscalía haya diseñado esta medición y se presente su resultado por primera vez, sin embargo, se advierte que el cumplimiento al igual que en el indicador anterior, es muy bajo, pues solo el 4% de las víctimas cuentan con sus procesos esclarecidos.

Si bien se reconocen avances en el diseño de la medición del goce efectivo de este derecho, se advierte que aún no se cuenta con indicadores que den cuenta de las sentencias que se profieren. Frente a esta situación, el Consejo Superior de la Judicatura informó que no es posible contar con medición de sentencias por cuanto los sistemas de información de la rama judicial no están diseñados para este fin, pues no se recauda información persona a persona. Frente a esto, la Procuraduría recuerda que ya la Corte había advertido que era necesario avanzar en la consecución de la información requerida para medir el goce efectivo de los derechos de las víctimas.



11.2 Observaciones sobre las respuestas emitidas por el Gobierno nacional frente a las preguntas realizadas por la Corte Constitucional en el Auto 756 de 2021

Ausencia de avances significativos y progresivos en materia de impunidad

24.1 En cuanto a **(a)** las razones detrás de la disminución de sentencias condenatorias, acusaciones, escritos de acusación, formulaciones de imputación y actas de sentencia anticipada, a la par del incremento en preclusiones, inhibiciones y archivos de investigaciones entre los años 2019 y 2020. Al respecto, la Fiscalía aportó las cifras desagregadas de las principales causas que dieron origen a las decisiones de preclusión durante 2019 y 2020 e informó que durante el 2020 el funcionamiento del ente acusador se vio mermado por los efectos de la pandemia originada por el COVID –19.

La Procuraduría comprende que si bien al principio de la declaratoria del estado de emergencia se complejizó la ejecución de labores por parte de diferentes entidades, también es cierto que el proceso de adaptación debió darse prontamente y se tiene conocimiento que en todo caso, una vez surtido este proceso la Fiscalía continuó con el normal desarrollo de sus funciones, desde la virtualidad y la alternancia, por lo que sigue llamando la atención la disminución de las sentencias condenatorias durante estos años.

En relación con **(b)** los resultados de la implementación de la estrategia basada en la aplicación de mecanismos de terminación anticipada, especialmente de hechos perpetrados por miembros de las Autodefensas Unidas de Colombia y otros grupos al margen de la ley, la Fiscalía informó que esta inició su ejecución a finales de 2020 por lo que sus resultados anuales se podrán analizar iniciando el 2022. Sobre su metodología se reportó que se identificaron los hechos versionados en Justicia y Paz con una investigación activa en la Dirección Especializada contra las Violaciones a los Derechos Humanos (DECVDH) “ubicando los casos y el Fiscal de conocimiento respectivos, a quienes les fue allegado el informe de policía judicial con la información de la Dirección de Justicia Transicional (DJT), con el propósito de suspender las investigaciones contra los postulados que hubiesen aceptado los hechos y estas pudieran continuar bajo la Ley 975 de 2005. De un total de 1.259 investigaciones, 162 cumplían los mencionados parámetros”. De otra parte, frente a las investigaciones que no han sido versionadas, reportaron que estas se seguirán adelantando por la Dirección de Justicia Transicional y los Fiscales de cada caso.

Ausencia de una política criminal para combatir el desplazamiento forzado

24.2 Frente a **(a)** la utilización de las estrategias de investigación y sus resultados en la prevención del fenómeno de desplazamiento forzado y, **(b)** en la manera en que la información derivada de las estrategias de investigación reportadas por la Fiscalía incide en la política pública de prevención y protección, si bien se informó que la DJT ha implementado estrategias de documentación e imputación con el objetivo de impulsar las investigaciones que adelantan los fiscales delegados ante los Tribunales Superiores de Justicia y Paz, a juicio de la Procuraduría estas no apuntan a la prevención del desplazamiento forzado, tal como lo pregunta la Corte Constitucional, ni tampoco se especifica cómo inciden las diferentes estrategias de la desplegadas por la Fiscalía en la política pública de prevención y protección.

Persistencia de importantes obstáculos en el acceso a la justicia de las víctimas de desplazamiento forzado

24.3 Sobre **(a)** el impacto de los talleres en la participación efectiva de las personas beneficiarias del SIVJRNR en términos del número de personas u organizaciones de víctimas de desplazamiento forzado que efectivamente participaron en SIVJRNR, se observa que se proporcionó información relacionada con estrategias que permitieron medir el impacto de estos talleres, al seleccionar grupos de personas para evaluar los conocimientos adquiridos. Asimismo, el Ministerio de Justicia y del Derecho precisó que el carácter de estos talleres era contribuir a la difusión del SIVJRNR producto del Acuerdo de Paz.



En este sentido, “se hizo divulgación de los mecanismos de justicia transicional a efectos de que las víctimas involucradas logren el conocimiento de sus derechos, las instituciones encargadas de protegerlos y las rutas existentes para exigirlos, bajo la consideración de que el fortalecimiento de la participación de las víctimas es estratégic[o] y obedece a múltiples factores para la efectividad de los mecanismos de participación consagrados en el marco de dicho sistema.”. A pesar de la respuesta emitida, el Ministerio no relaciona con precisión el número de personas u organizaciones de víctimas de desplazamiento forzado que efectivamente participaron en el SIVJNR, tal como lo solicitó la Corte Constitucional.

Ausencia de nuevas estrategias de investigación y juzgamiento que respondan a la dimensión del desplazamiento.

24.4 Frente **(a)** la especificidad de los resultados de los “notorios avances en la judicialización de los exintegrantes de los GAOML”, si bien, la Fiscalía informó que el número de hechos anuales respecto de los cuales se ha radicado escrito de imputación ante las Salas de Justicia y Paz de los tribunales superiores de Distrito Judicial, desde 2013, no presentó la respuesta a la luz de las metas establecidas en el marco de las nuevas estrategias desplegadas por la entidad, tal como lo exigió la Corte Constitucional. Asimismo, la respuesta hace referencia a los escritos de imputación, más no a la cifra de judicialización de responsables.

En conclusión, frente al goce efectivo del derecho a la justicia y las acciones adelantadas por las diferentes entidades del Estado, la Procuraduría advierte que no se han articulado suficientemente el Ministerio de Justicia y del Derecho, la Fiscalía General de la Nación, el Consejo Superior de la Judicatura, y los mecanismos de justicia transicional (Justicia Especial para la Paz y Justicia y Paz), lo cual ha impedido que se pueda contar con un conjunto de indicadores robusto que dé cuenta del acceso a la justicia por parte de las víctimas de desplazamiento forzado. Si bien se observan avances, se evidencia que estos se han dado mayoritariamente en la etapa investigativa, más no en la judicial, por lo que no se puede establecer la plena garantía de este derecho.

12. Indemnización

El goce efectivo del derecho a la indemnización administrativa se satisface cuando se hace la entrega de la medida y si no se ha hecho, las víctimas deberán conocer: (i) las condiciones de modo, tiempo y lugar bajo las cuales se realizará la evaluación que determine si se priorizará o no al núcleo familiar, (ii) en los casos en que sean priorizados, la definición de un plazo razonable para que se realice el pago efectivo de la indemnización, y (iii) cuando no son priorizados, los plazos aproximados y el orden en el cual las personas accederán a los recursos.

12.1 Observaciones al Informe anual del Gobierno nacional

El informe del Gobierno expuso: (i) la medición de los IGED, (ii) las medidas de política pública hacia la garantía del derecho, (iii) el análisis en relación con la superación de falencias, (iv) las conclusiones en relación con la garantía del derecho la observancia del principio de progresividad y no regresividad en las medidas implementadas.

En cuanto a los indicadores, este órgano de control valora que la UARIV ha definido un universo para realizar la medición, superando la dificultad evidenciada en el informe anterior. Para 2020 se determinó que el número de víctimas de desplazamiento forzado incluidas en el



RUV con derecho a la indemnización fue de 7.044.322, de las cuales 584.582 (8.30%) ya han logrado la materialización de este derecho.

Se destaca que los resultados en la medición de este indicador aumentaron 1.73 puntos porcentuales en comparación con 2019 (6.57%). En sus conclusiones, el Gobierno señala que del total de víctimas que recibieron la correspondiente compensación económica en la vigencia 2020, el 92% correspondió a las víctimas de desplazamiento forzado y que, aunado a ello, se mejoraron los procesos administrativos y de reconocimiento de la medida.

No obstante, este órgano de control considera que aún hay un rezago significativo para cumplirle a todas las víctimas con la materialización de esta medida (6.459.740). Se valora positivamente que el procedimiento general para el pago se ajustó con el fin de superar los retos generados por la pandemia, logrando un incremento en el cumplimiento de las metas del Gobierno nacional del 62% en 2019 al 82% en 2020.

La Procuraduría reitera que si bien el desplazamiento forzado es el hecho victimizante con mayor número de indemnizaciones pagadas (64%), este continúa siendo el que tiene menor impacto, si se compara con el número de víctimas incluidas en el RUV por este hecho, pues se ha indemnizado solo al 7% (583.486). Se espera que estas cifras mejoren, teniendo en cuenta que el CONPES 4031 de 2021, establece metas superiores para las indemnizaciones por desplazamiento forzado (1.582.853 víctimas a 2031) en relación con los demás hechos victimizantes (565.561)⁷⁸.

Sobre las acciones adelantadas para acceder a la indemnización, la Procuraduría, ha advertido una brecha entre el número de solicitudes, agendamientos, atenciones e indemnizaciones, debido a la baja capacidad técnica de la UARIV. Por lo tanto, reitera el llamado para que la UARIV fortalezca los canales de atención y la capacidad de agendamiento. Se ha identificado que hay zonas del país en las que es muy bajo el nivel de agendamiento, lo que genera barreras de acceso adicionales para las víctimas⁷⁹.

Por otra parte, en cuanto al indicador complementario de acompañamiento en la inversión adecuada de los recursos, el informe del Gobierno reportó una disminución durante la vigencia 2020 debido a la pandemia del COVID-19. Se valora que se hayan generado nuevas metodologías para atender a la población, lineamientos y acciones con enfoque en las personas que se encuentran dentro de alguno de los tres criterios establecidos por la Resolución 1049 de 2019.

Sin embargo, sobre el desarrollo de este Programa, se reitera lo advertido por la CSMLV quien encontró que “el impacto de este programa ha venido disminuyendo. Luego de una participación destacada en 2016 con 83.017 personas correspondientes al 97% de las víctimas indemnizadas en ese año (85.298), en 2020 se atendieron a 34.472 víctimas, que equivalen a la tercera parte de las personas indemnizadas (105.183), resultando una cifra menor a la que tuvo el programa en su primer año (43.122)”⁸⁰.

Frente a las medidas de política pública, se reconocen los esfuerzos adelantados para aplicar por primera vez el método técnico de priorización a 9.034 personas, de las cuales 8.061 (89.22%) correspondieron a víctimas de desplazamiento forzado que recibieron la indemnización. No obstante, se insta al Gobierno para que redoble sus esfuerzos y aumente los recursos que permitan la entrega efectiva de la indemnización a un número mayor de víctimas, pues de acuerdo con lo indicado por la CSMLV, si se continúa con este

⁷⁸ VIII Informe de Seguimiento a la implementación de la Ley 1448 de 2011, emitido por la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. (2020 – 2021). p244 (255).

⁷⁹ *Ibidem*. 261 y 262.

⁸⁰ *Ibidem*. 250.



ritmo, "(...) a 2031 únicamente estarían indemnizadas la cuarta parte de las víctimas y las restantes tendrían que esperar hasta 60 años más para recibir los recursos (...)"⁸¹.

Si bien el Gobierno nacional expone algunas acciones para la superación de falencias en cuanto a la problemática presupuestal que se ha venido sufriendo con el aumento progresivo del presupuesto, a juicio de este órgano de control, estas no corresponden a los retos de la obligación pendiente. Se recuerda que la suficiencia de recursos es uno de los elementos sobre los cuales ha llamado la atención la Corte en su seguimiento y en este derecho resulta determinante para la superación del ECI.

Si bien, la UARIV ha realizado importantes ajustes con el fin de garantizar el derecho a la indemnización de la población desplazada, a juicio de la Procuraduría el avance sigue siendo insuficiente, pues no se han asegurado los recursos para cumplir la medida a todas las víctimas que tienen derecho, en un tiempo razonable.

12.2 Observaciones sobre el Informe del Gobierno nacional en respuesta a las preguntas del Auto 756 de 2021

Acceso equitativo a la indemnización administrativa de la población desplazada

25.1. Sobre **(a)** el porcentaje total de víctimas de hechos victimizantes distintos a desplazamiento forzado a quienes se les ha hecho entrega de la medida de indemnización con corte a 31 de diciembre de 2020, el Gobierno señaló un promedio de avance del 29% de víctimas indemnizadas por hechos distintos al desplazamiento forzado, esto es, 481.315 víctimas, de las 1.032.961 víctimas incluidas por hechos distintos a desplazamiento.

La Procuraduría ha advertido que existe un desequilibrio en el pago de las indemnizaciones por otros hechos victimizantes, pues avanza de forma más rápida el pago a estos que a las víctimas de desplazamiento. La CSMLV indicó que "aunque el desplazamiento forzado es el hecho con mayor número de indemnizaciones, este continúa siendo el que tiene menor impacto, si se compara con el número de víctimas incluidas en el RUV por este hecho, pues se ha indemnizado solo al 7%. Se espera que estas cifras mejoren, teniendo en cuenta que el CONPES 4031 de 2021, establece metas superiores para las indemnizaciones por desplazamiento forzado (1.582.853 víctimas para 2031) que para otros hechos victimizantes (565.561)"⁸²

Rediseño del plan de financiación de la Ley de Víctimas

25.2. En cuanto a **(a)** los planes y acuerdos logrados en materia del rediseño del plan de financiación de la Ley de Víctimas incluidos en el documento CONPES 4031 de 2021, se evidencia que, a pesar del compromiso del Gobierno nacional en cuanto a las asignaciones presupuestales, el mismo Gobierno reconoce que existe un número considerable de víctimas que no han accedido a la medida de indemnización. Para la Procuraduría es cierto que se ha dado un incremento en la meta de indemnizaciones del CONPES 4031 de 2021 y se valora positivamente que se haya incrementado la meta, pues en el borrador inicial del CONPES se habían proyectado 1.047.010, de víctimas de desplazamiento forzado para indemnizar cifra que en el documento final aumentó a 1.582.854. No obstante, los 11.5 billones de pesos que serán destinados, resultan insuficientes frente al universo de víctimas pendientes por acceder a esta medida. Aun cumpliéndose esta meta, preocupa a la Procuraduría que a 2031 no se habría indemnizado ni a la mitad de las víctimas.

⁸¹ *Ibidem.* 255.

⁸² *Ibidem.* 255.



En relación con **(b)** la correspondencia entre el plan de financiación y la estimación de los recursos necesarios para materializar la indemnización, la Procuraduría está de acuerdo en la dificultad para realizar la estimación precisa de los recursos requeridos para avanzar de manera significativa en la materialización de esta medida. No obstante, se reitera el llamado para que el Gobierno gestione nuevas fuentes de financiación y diferentes formas de optimización de los recursos para acortar la brecha existente entre el plan de financiación y los recursos que realmente se necesitan para cumplirle a la población desplazada que continúa a la espera de su compensación monetaria.

Coherencia entre el presupuesto asignado a este componente y el universo a indemnizar

25.3. En cuanto a **(a)** los resultados del ejercicio de costeo realizado, con énfasis en el método utilizado, el Gobierno explica las variables que se tuvieron en cuenta para la proyección de ese costeo, los elementos que se incluyeron y los que no, los regímenes existentes para definir el monto. Al respecto, la Procuraduría se acoge a lo advertido por la Contraloría General de la República sobre este tema.

Frente al **(b)** resultado e impacto de las articulaciones con las entidades encargadas de destinar los recursos en el incremento del presupuesto dirigido al pago de indemnizaciones, la Procuraduría destaca que el Gobierno ha alcanzado la inflexibilidad presupuestal, manteniendo las asignaciones presupuestales en el proceso de programación del gasto, aunque no se ha logrado que los recursos respondan ni al universo de víctimas a indemnizar, ni a la reducción considerable de los tiempos de espera. Debe continuarse la revisión, entre el DNP, el Ministerio de Hacienda y la UARIV, de las metas y los recursos para el pago de la medida, con el fin de que se logre, en un tiempo razonable, el pago a un mayor número de víctimas.

Sobre **(c)** el resultado del esfuerzo que realiza la UARIV en los traslados presupuestales, la Procuraduría destaca que, gracias a este esfuerzo se pudieron pagar indemnizaciones adicionales en cada vigencia, lo cual dio como resultado 66.237 indemnizaciones adicionales otorgadas a 2020. Sin embargo, llama la atención que no se ha cumplido con el 100% de la meta que se propuso el Gobierno en el PND. A pesar de lo anterior, a juicio de este órgano de control se requiere un esfuerzo adicional en el sentido de incrementar los recursos de todas las fuentes posibles para la consecución de este cometido que se encuentra en cabeza de la UARIV.

Claridad en la respuesta estatal en relación con el acceso de las víctimas de desplazamiento forzado a la indemnización administrativa cuando el hecho tuvo cercanía y suficiencia con el conflicto armado

25.4. La información relacionada con la claridad en la respuesta institucional a estas víctimas se ha expuesto por la Procuraduría en sus informes de conformidad con lo ordenado en el Auto 735 de 2017.

25.5. Respecto **(a)** al análisis agregado y evolutivo de la aplicación de los criterios de cercanía suficiencia con el conflicto armado y de los resultados de esta aplicación en términos del número de víctimas que: (i) vía acto administrativo les reconoció el derecho a la entrega de la indemnización; y (ii) el porcentaje de aquellos a que accedieron efectivamente a esta medida de reparación, al concluir la vigencia del año 2020, la UARIV referencia los 16 informes entregados a la Corte Constitucional. En este sentido, se reiteran las observaciones que sobre los mismos ha remitido este órgano de control al alto tribunal, en cumplimiento de lo ordenado en el Auto 735 de 2017. Es pertinente aclarar que las últimas observaciones se entregan en un informe adjunto a este.



Falta de claridad y ambigüedad en la priorización del pago de las indemnizaciones administrativas

25.6. En relación con **(a)** el número de víctimas de desplazamiento forzado que contaban con un acto administrativo que reconoció el derecho a la indemnización a 31 de diciembre del año 2019 y el porcentaje al cual les aplicó el “Método Técnico de Priorización” en el año 2020; el Gobierno señaló que de las 328.284 víctimas que en el año 2019 se les ordenó la aplicación del Método Técnico de Priorización, lo hizo para 319.275 víctimas en el año 2020, esto es, al 97.25%. Informó que la diferencia del 3% se debe a que algunas víctimas certificaron alguno de los criterios de priorización, otras fallecieron, cambiaron su estado de inclusión en el RUV o superaron el tope de los 40 SMMLV. Al respecto, la Procuraduría reconoce los esfuerzos para dar aplicación a la Resolución 1049 de 2019 y ha hecho un llamado para que se acelere la aplicación del método técnico de priorización en cada vigencia.

Llama la atención la diferencia en las cifras reportadas, pues a la CSMLV, la UARIV informó que en junio de 2020 aplicó el Método Técnico de Priorización a 322.919 víctimas. De estas, solo se pagaron 9.040 indemnizaciones, de acuerdo con las variables establecidas en relación con factores (i) demográficos, (ii) socioeconómicos, (iii) de caracterización del hecho victimizante y (iv) sobre el avance en la ruta de reparación.

Frente al **(b)** mecanismo y los requisitos exigidos por la UARIV para acreditar las situaciones de urgencia manifiesta o extrema vulnerabilidad, en particular, los requisitos de acreditación de la situación de discapacidad en el marco de la priorización para la entrega de la indemnización administrativa; el Gobierno señaló que se ampliaron a tres las posibilidades para acreditar la situación de discapacidad, que incluyen (i) el certificado que se expedía antes de 31 de junio de 2020 que se recibirá hasta el 2021, (ii) el certificado relacionado con la Resolución 113 de 2020 y (iii) el documento médico (Historia Clínica, Epicrisis, Concepto Médico) que cumpla con los requisitos de la Circular 009 de 2017. La Procuraduría ha identificado un avance en la superación del obstáculo que aducían las víctimas con discapacidad para acreditar su condición. No obstante, se requiere de una mayor difusión en cuanto a los requisitos de estos documentos, pues algunas víctimas no conocen este nuevo ajuste.

Sobre **(c)** el tiempo promedio de respuesta a las solicitudes de indemnización que se presentaron en la vigencia, el Gobierno indicó que, de las 2.988.783 solicitudes recibidas a 31 de diciembre de 2020, se dio respuesta en el término previsto a 1.209.631 de ellas, Además, explicó que durante este tiempo se requiere de la validación de supuestos fácticos y jurídicos, momento en el cual también se presentan algunas novedades en las que se debe subsanar la información, que ocasiona la demora en los tiempos de respuesta.

En cuanto a la implementación de la ruta prevista en la Resolución 1049 de 2019, la Procuraduría ya le ha advertido a la UARIV varias dificultades y especialmente ha llamado la atención sobre los tiempos de respuesta a la solicitud de la indemnización, pues ha encontrado que más de la mitad de las solicitudes se responden de manera extemporánea, incluso duplicando el período establecido en la norma. Se recuerda que ante las explicaciones de la UARIV por la imposibilidad de suspender el plazo mientras las víctimas aportan la información correspondiente, para subsanar las solicitudes, este órgano de control ha recomendado que se adopten los ajustes necesarios en los sistemas de información para que se garantice la calidad, oportunidad y efectividad en los reportes de estos tiempos de respuesta, pues esta es una queja recurrente por parte de las víctimas y los reportes disponibles no permiten constatar si la entidad efectivamente cumplió o no el plazo de respuesta establecido.

Adicionalmente, sobre **(d)** las acciones adoptadas y los resultados para **(d.1)** aclarar a las víctimas el procedimiento de reconocimiento y asignación efectiva de la indemnización, es preciso insistir en la necesidad de fortalecer la socialización del procedimiento establecido en



la Resolución 1049 de 2019. Pues, a pesar de que el Gobierno reporta que ha adelantado acciones encaminadas a que las víctimas se apropien del mismo, esa información no está llegando a toda la población desplazada.

Respecto a las acciones para **(d.2)** *facilitar el acopio de información y subsanar la información que requieren acreditar las víctimas en el proceso de priorización de la entrega de la indemnización*, la Procuraduría reconoce como avance la estrategia de toma de solicitud simplificada que en 2020 llegó a 1.153.643 de solicitudes. Se recomienda a la UARIV que en adelante desagregue esta cifra por hecho victimizante.

Discriminación en el acceso a la medida de indemnización

25.7. En relación con **(a)** *la implementación del Protocolo de toma de decisiones con apoyo ordenado por medio del ordinal décimo segundo del **Auto 173 de 2014**, en el marco de la indemnización administrativa de personas con discapacidad intelectual o psicosocial, y (b) el número de víctimas de desplazamiento forzado con discapacidad cognitiva o psicosocial que accedieron a la indemnización administrativa por medio de lo dispuesto en dicho protocolo*, el Gobierno informó que para dar cumplimiento al Auto en mención, se adoptó el procedimiento denominado “Toma de Decisiones con Apoyo” establecido en la Resolución 589 de 2017, para valorar el apoyo que requerirá una persona con discapacidad en un escenario puntual para el ejercicio de su capacidad legal.

Este órgano de control reconoce los esfuerzos adelantados para eliminar las barreras de acceso de esta población a la medida de indemnización. Sin embargo, llama la atención el bajo impacto de esta estrategia, pues se reporta que solo 176 víctimas han hecho uso de este instrumento para acceder a sus recursos. Razón por la que se recomienda que se fortalezca su socialización con el fin de que más víctimas de desplazamiento forzado puedan conocerla y acceder a ella.

Por último, sobre **(c)** *las acciones adelantadas por el Gobierno nacional para adaptar o armonizar el Protocolo con la Ley 1996 de 2019 por medio de la cual se estableció el régimen para el ejercicio de la capacidad legal de las personas con discapacidad*, se expuso que, de acuerdo con esta ley, no se dará aplicación al procedimiento “Toma de Decisiones con Apoyo”, en caso de que la víctima voluntariamente haya acudido a los mecanismos de apoyo contenidos en la misma ley. Sobre este punto la Procuraduría en este momento no cuenta con la información técnica suficiente que permita corroborar lo expuesto por el Gobierno.

En conclusión, la Procuraduría advierte que el goce efectivo del derecho a la indemnización continúa supeditado principalmente a la disposición de recursos suficientes para avanzar de manera significativa en el acceso de la población desplazada a esta medida. Aunque se han realizado esfuerzos técnicos importantes para establecer y aplicar reglas que permitan el pago de manera priorizada, se continúan presentando obstáculos en la operativización de la ruta y persiste la incertidumbre para las víctimas sobre la fecha cierta del pago y el monto que van a recibir.

Adicionalmente, continúa siendo baja la proporción de indemnizaciones por desplazamiento forzado, pues, aunque este es el hecho con mayor número de indemnizaciones, es el que tiene menor impacto si se compara con el número de víctimas incluidas en el RUV. Por lo que se exhortará a la UARIV a continuar con las acciones propuestas en el CONPES 3041 de 2011 para mejorar esta situación.

13. Rehabilitación

Tal como lo ha indicado la Corte “esta medida de reparación abarca la atención médica, psicológica y otros servicios sociales que se deben encaminar al restablecimiento de las



condiciones físicas y psicosociales de las víctimas, el desempeño en los entornos familiares, laborales y sociales, y el ejercicio autónomo de sus derechos”⁸³. Para su implementación se cuenta con el PAPSIVI liderado por el Ministerio de Salud y la ERE como una oferta complementaria de la UARIV.

13.1 Observaciones al Informe anual del Gobierno nacional

En esta sección se presenta el análisis a la garantía del derecho a la rehabilitación mediante el seguimiento al indicador que muestra el número de víctimas de desplazamiento forzado que han recibido atención y rehabilitación psicosocial en la vigencia 2020. En el desarrollo de esta garantía de derecho se observan algunas acciones de política pública desarrolladas por el Ministerio de Salud y Protección Social y las EETT.

- **Indicador víctimas que han accedido a la atención psicosocial:** mide el número de víctimas de desplazamiento forzado que han accedido a la atención psicosocial en la vigencia 2020, con relación al número de víctimas de desplazamiento forzado que han solicitado medidas de rehabilitación psicosocial en la vigencia anterior y/o han sido focalizados a través de estrategias de búsqueda activa.

El Gobierno reportó que, en 2020, accedieron a atención psicosocial 85.916⁸⁴ víctimas que corresponden a un 19.72% de la población que ha solicitado medidas de atención psicosocial (435.601). Preocupa a la Procuraduría que 349.685 víctimas no tuvieron acceso al derecho, lo que representa un incumplimiento del 80.3%. Además, ha aumentado el número de personas que solicitan la atención psicosocial y que no son atendidas en la vigencia. Este rezago aumentó considerablemente respecto a la vigencia 2019, año en que quedaron 182.065⁸⁵ víctimas por atender.

Es necesario elaborar estrategias coordinadas que permitan atender la demanda en cada vigencia, pues se observa una disminución en el número de víctimas atendidas, lo que podría interpretarse como un retroceso en la garantía del derecho, incumpliendo así con los estándares de progresividad y no regresividad.

Se reitera la recomendación realizada al MSPS, la UARIV y el ICBF⁸⁶ para armonizar acciones y adoptar lineamientos que permitan articular e incorporar las medidas de rehabilitación a través de los programas que desarrolla Protección Social con las víctimas del conflicto armado. Por ejemplo, que en los programas como Familias en su Tierra (FEST) se incorpore la medida de rehabilitación a través de una acción coordinada para que la oferta del PAPSIVI o la ERE-G llegue simultáneamente, o a través del desarrollo de nuevas estrategias de rehabilitación psicosocial a nivel familiar y comunitario que respondan al daño que generó el desplazamiento forzado, pero que sobre todo impulsen y fortalezcan las capacidades y recursos de las familias en el marco de los retornos y las reubicaciones. Esto también contribuiría a mitigar las limitaciones de cobertura de la rehabilitación en las zonas rurales y a llegar como Estado a un territorio de manera armónica y articulada.

En este mismo sentido, es necesario que el Ministerio de Salud y la Dirección del Centro de Rehabilitación Inclusiva del Sector de Seguridad y Defensa, inicien un trabajo de articulación y asesoría técnica con el propósito de garantizar la incorporación del enfoque psicosocial en

⁸³ Corte Constitucional. Auto 331 de 2019.

⁸⁴ Informe Anual de Gobierno 2021, vigencia 2020. Pág., 575.

⁸⁵ Informe Anual de Gobierno 2020, vigencia 2019. Pág., 632.

⁸⁶ Artículo 120 Ley 1753 de 2015. Adiciónese el parágrafo 2º del artículo 137 de la Ley 1448 de 2011. El Gobierno Nacional, a través del Departamento para la Prosperidad Social, El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación a Víctimas y el Ministerio de Salud y Protección Social, complementará las acciones del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctima, a fin de avanzar en la rehabilitación y recuperación emocional con enfoque psicosocial de las víctimas, organizaciones y comunidades que han sufrido daño a causa del conflicto armado.



el proceso de atención psicosocial y atención integral en salud física y mental a miembros de la fuerza pública incluidos en el RUV.

Respecto al despliegue territorial en la implementación de la medida de rehabilitación, la Procuraduría ha advertido que para la vigencia 2020 no se registraron víctimas atendidas a través de estrategias móviles de rehabilitación psicosocial en los lugares más apartados. En consecuencia, se observa una posible omisión del principio de progresividad del derecho de rehabilitación, al no evidenciarse un aumento gradual y constante de cobertura territorial en los lugares más apartados.

Es importante mencionar que el MSPS focaliza prioritariamente a los departamentos con mayor número de víctimas registradas por la RNI. Sin embargo, se suspendió la puesta en marcha del PAPSIVI en zonas rurales, generando un estancamiento en la implementación de la medida. Es conveniente ampliar los criterios de focalización incluyendo zonas rurales y rurales dispersas, y en especial, zonas donde persisten escenarios de conflicto armado y se han acentuado los escenarios de riesgo y amenazas contra la población civil.

La Procuraduría evidencia confusión respecto a la discriminación de la atención psicosocial por hecho victimizante. No es claro si en la cifra de 85.916 víctimas atendidas se incluyen hechos victimizantes diferentes al desplazamiento forzado o, por el contrario, este número corresponde exclusivamente a este hecho.

Se identificó a una diferencia en las cifras reportadas por el MSPS. Según la información suministrada a la CSMLV y validada a través de Sinergia, se atendieron 50.928⁸⁷ personas de la meta de 120.000 establecida para la vigencia 2020, lo que corresponde a un avance del 42.44%. Esta cifra de atención difiere de la reportada en el Informe Anual de Gobierno 2021 respecto a las 85.916 víctimas atendidas.

Por otra parte, este órgano de control insiste en que el IGED diseñado por el Gobierno para la medición de este derecho es insuficiente frente a su función sustancial e instrumental, pues no proporciona los elementos de juicio necesarios para valorar los avances, rezagos o retrocesos en la garantía de este derecho para la población desplazada.

La Procuraduría observa un avance en relación con la implementación de la Estrategia de Atención y Acompañamiento Psicosocial no Presencial frente a las posibilidades de secuencialidad, continuidad y practicidad que brindan las sesiones realizadas a través de herramientas virtuales como respuesta a la necesidad de mantener el distanciamiento social por COVID-19. Se reconocen los esfuerzos en el diseño e implementación de herramientas virtuales de apoyo para el proceso de recuperación emocional (12 sesiones virtuales con una duración de aproximadamente 90 minutos por sesión).

Se valora positivamente que, de acuerdo con la información suministrada por la UARIV, y debido a la flexibilidad en los tiempos de conexión, esta estrategia ha permitido atender personas en lugares de difícil acceso o que, por situaciones de orden público, antes no se podían atender. Se considera que esto representa una ventana de oportunidad para la integración de población víctima en zonas rurales a la oferta de atención psicosocial.

La implementación de esta estrategia se podría relacionar con la priorización territorial de los municipios PDET y con la concurrencia de recursos de las EETT para la implementación del componente de atención psicosocial del PAPSIVI, de modo que se podrían superar en parte las limitaciones en la implementación de la medida de rehabilitación en zonas rurales y rurales dispersas; como por ejemplo, la logística asociada a las estrategias móviles de atención

⁸⁷ Respuesta del MSPS con datos disponibles en Sinergia con corte del 31 de marzo de 2021. Los datos tienen como soporte los documentos disponibles en la página de Sinergia con corte al 01 de junio de 2021: i) Ficha Técnica, ii) ficha histórica de avance, iii) ficha comportamiento anual ene-dic 2019 iv) ficha comportamiento anual ene-dic 2020.



respecto a tiempos y costos de desplazamiento de equipos psicosociales. Lo anterior debe situarse en el centro de las consideraciones técnicas del MSPS.

13.2 Observaciones a las respuestas emitidas por el Gobierno nacional frente a las preguntas realizadas por la Corte Constitucional en el Auto 756 de 2021.

Articulación entre la Nación y las Secretarías de Salud, y entre las distintas entidades del nivel nacional.

26.1. Frente al **(a)** resultado de la implementación de los lineamientos y guías tendientes a responder a los retos de Coordinación Nación – Territorio y **(b)** los resultados de los diferentes espacios de coordinación y concurrencia interinstitucional, en particular la del Subcomité de Medidas de Rehabilitación, en los problemas de articulación entre las distintas entidades del nivel nacional identificados, el Gobierno informó que las líneas que se vienen ejecutando en el marco del Subcomité de Rehabilitación corresponden a lo establecido en el Plan Operativo Anual – POA 2021, que implica de manera implícita la Coordinación Nación – Territorio, pero no de manera directa bajo la implementación de un lineamiento específico.

A juicio de este órgano de control no es clara la información y se advierte la necesidad de su profundización, pues no responde de manera concreta a lo solicitado por la Corte y en cambio se concentra en mostrar, de manera general y contextual, las actividades desarrolladas en el Subcomité de Rehabilitación, sin especificar sus resultados. Tampoco aclara, ni complementa los resultados de la implementación de la Guía para la Territorialización de la Medida de Rehabilitación la cual “busca fortalecer el liderazgo de las secretarías de salud en la planeación, implementación y seguimiento de la medida de rehabilitación a nivel territorial.”⁸⁸ La respuesta ofrecida, se refiere a lo mismo que ya se había indicado en el Informe Anual (pág. 581), por lo que persiste la necesidad de profundizar en este aspecto.

Sobre este tema, se reitera lo indicado por la CSMLV, pues continúa la desarticulación entre las entidades del orden nacional con obligaciones, de acuerdo con el artículo 120 de la Ley 1753 de 2015, a través del cual se adicionó el parágrafo segundo del artículo 137 de la Ley 1448 de 2011, a saber: ICBF, Prosperidad Social, con el Ministerio de Salud y Protección Social y la UARIV. Un ejemplo de esta desarticulación es la garantía del derecho a la rehabilitación de las víctimas de la Fuerza Pública. Este se hace efectivo dentro del servicio de salud del régimen especial, aun cuando son atendidas, se identificó un vacío originado por la no incorporación del enfoque psicosocial en el proceso de atención integral a la población desplazada.

26.2. En relación con el *proceso de transversalización del enfoque psicosocial reportado, mediante el cual brindan lineamientos sobre este enfoque a los funcionarios del SNARIV y del SIVJRN, y la orden dada a la UARIV para que profundice en: a) la existencia de espacios o estrategias de articulación con los mecanismos del SIVJRN, (.) en el marco de la garantía del derecho a la rehabilitación, y los resultados de estos*”, el Gobierno señaló las acciones de articulación desarrolladas por el Ministerio de Salud y Protección Social en el marco de la implementación del Plan Nacional de Rehabilitación Psicosocial para la Convivencia y la No Repetición, específicamente, aportó información sobre la primera línea de acción que aborda este tema.

Analizado el reporte, la Procuraduría advierte que las definiciones, estrategias y acciones de articulación enunciadas en la respuesta, corresponden al proyecto del Plan Nacional de Rehabilitación Psicosocial, que desde el año 2018 se viene discutiendo y que, en el año 2020

⁸⁸ Informe Anual del Gobierno vigencia 2020. Pág. 581



dio origen al proyecto de decreto por el cual se adopta el “Plan Nacional de Rehabilitación Psicosocial para la Convivencia y la No Repetición, y se crea la Comisión Intersectorial del Plan Nacional de Rehabilitación”. No obstante, se llama la atención que a la fecha este proyecto de decreto se ha formalizado.

Al respecto, la CSMLV ha recomendado en los informes (Sexto, Séptimo y Octavo) la importancia y urgencia de avanzar en la aprobación final del Plan y destinar los recursos necesarios para su implementación. Se reitera la preocupación por la falta de claridad y certeza respecto a la fecha en la que se adoptará el Plan Nacional de Rehabilitación Psicosocial para la Convivencia y la no Repetición, sus continuas prórrogas a pesar de que han pasado cinco años de la firma del Acuerdo de Paz.

Nuevamente, se hace un llamado al Ministerio de Salud y Protección Social, para que adopte prontamente el acto administrativo del esta Plan, e informe su cronograma de implementación. El pasado 12 de enero la Procuraduría le solicitó personalmente al Ministro de Salud que acelerara la firma de este proyecto de decreto en visita administrativa que se desarrolló específicamente para este asunto.

Ausencia de personal capacitado

26.3. Respecto al *impacto y los resultados de la implementación de los “lineamientos para la formación del talento humano del sector salud” en las fallas y retos identificados en materia de ausencia de personal capacitado*, la Procuraduría advierte que la respuesta suministrada por el MSPS aclara de manera adecuada los resultados respecto a la asistencia técnica del 100% de las EETT y el 80% de las EAPB. Respecto a los avances sobresale la articulación con el SENA en el curso virtual de Atención con Enfoque Psicosocial a Víctimas del Conflicto Armado con un importante porcentaje de aprobación de los participantes. Se insta al Gobierno, para que fortalezca estas iniciativas con el fin de aumentar la oferta territorial en la formación de personal para la atención a víctimas con enfoque psicosocial.

Desconocimiento y desinterés de la población desplazada en el PAPSIVI

26.4 Sobre el *impacto en las medidas tomadas con miras a mitigar desconocimiento y desinterés de la población desplazada en el PAPSIVI*, la Procuraduría observa que se describen los espacios de trabajo con las mesas de participación de víctimas y los objetivos de esta estrategia. Sin embargo, subsiste la necesidad de profundización en la respuesta toda vez que no se informó lo preguntado por la Corte, ni “el efecto de estas medidas en las solicitudes de acceso a las medidas de rehabilitación psicosocial”⁸⁹. Frente a este requerimiento no se encontraron datos en donde se pueda establecer una relación entre los diversos mecanismos de divulgación de la medida de rehabilitación y las solicitudes de acceso a las medidas de rehabilitación psicosocial.

Cobertura del PAPSIVI, en particular en zonas rurales

26.5 Frente al *vacío de información en materia de la cobertura del PAPSIVI, en particular en zonas rurales, y frente a la necesidad de subsanarlos*⁹⁰, el Gobierno presenta las cifras

⁸⁹ Sala Especial de Seguimiento sentencia T-025 Auto 756 de 2021. Pág. 37

⁹⁰ relacionados con: a) la cobertura de la oferta del PAPSIVI en zonas rurales y rurales dispersas; b) el número de víctimas de desplazamiento forzado en zonas rurales y rurales dispersas que recibieron atención en el marco del PAPSIVI; c) el número de solicitudes de medidas de rehabilitación psicosocial provenientes de población desplazada en zonas rurales y rurales dispersas y cuántas de estas accedieron a las medidas; d) el número de personas víctimas de desplazamiento forzado focalizadas a través de estrategias de búsqueda activa que requieren de medidas de rehabilitación psicosocial en zonas rurales y rurales dispersas y cuántos de estos recibieron las medidas; y, e) la existencia de planes, programas o estrategias dirigidas a la atención, promoción o ampliación de la cobertura del PAPSIVI en zonas rurales y rurales dispersas, con especial atención en aquellas zonas donde se presentan emergencias humanitarias recurrentes y el estado de dichos planes, programas o estrategias.



relacionadas con **(a)** la cobertura de la oferta del PAPSIVI en zonas rurales y rurales dispersas y **(b)** el número de víctimas de desplazamiento forzado en zonas rurales y rurales dispersas que recibieron atención en el marco del PAPSIVI.

Si bien se reconocen los esfuerzos que se requieren para llevar este tipo de programas a zonas rurales, preocupa que solo corresponde al 19% (129.155 víctimas de las cuales 92.209 corresponden a población desplazada) de la población atendida en el PAPSIVI. Por consiguiente, se exhorta al Gobierno nacional para que redoble los esfuerzos y logre avances significativos al respecto, tal como se estableció en el Punto 5 del Acuerdo.

Preocupa que no se cuenta con un registro administrativo que reporte **(c)** el número de solicitudes de medidas de rehabilitación psicosocial provenientes de población desplazada en zonas rurales y rurales dispersas y cuántas de estas accedieron a las medidas; y por lo tanto el Gobierno no responde lo solicitado por la Corte. Igualmente, llama la atención que “la población que será atendida en zonas rurales y rurales dispersas, (.) se definirá de acuerdo con los recursos disponibles para la vigencia correspondientes”, pues ya se ha advertido que es necesario fortalecer el acceso al PAPSIVI, pues su cobertura ha venido disminuyendo.

En cuanto al **(d)** número de personas víctimas de desplazamiento forzado focalizadas a través de estrategias de búsqueda activa que requieren de medidas de rehabilitación psicosocial en zonas rurales y rurales dispersas y cuántas de estos recibieron las medidas, la Procuraduría encuentra que se explica el procedimiento y los criterios del mismo, pero no se presentan las cifras solicitadas por la Corte.

Sobre **(e)** la existencia de planes, programas o estrategias dirigidas a la atención, promoción o ampliación de la cobertura del PAPSIVI en zonas rurales y rurales dispersas, con especial atención en aquellas zonas donde se presentan emergencias humanitarias recurrentes y el estado de dichos planes, programas o estrategias, el Gobierno refirió el Plan Nacional de Rehabilitación Psicosocial para la Convivencia y la No Repetición, específicamente, lo relacionado con la segunda línea de acción. Sin embargo, se reitera que este aún no ha sido aprobado.

Sobre este mismo tema, la Procuraduría considera oportuno reiterar algunos aspectos fundamentales del análisis de cobertura rural realizado por la CSMLV en su Octavo Informe.

- Preocupa que para la vigencia 2020 no hubo avance en el cumplimiento del indicador incluido en el Plan Marco de Implementación respecto a las Víctimas atendidas a través de estrategias móviles de rehabilitación psicosocial en los lugares más apartados. La información reportada por el SIIPO se verificó con la respuesta entregada por el MSPS, en la que se manifestó que “se había proyectado ese énfasis de atención en zonas dispersas, por esa razón únicamente se cuenta con datos desde 2019, que es el año en el que se había previsto la atención en zonas rurales y apartadas a través de las estrategias móviles y de PAPSIVI rural (...) en el mes de diciembre (de 2020), con el apoyo de la OIM, se realizó la contratación de una consultora que avance en la elaboración y ajuste de las orientaciones para la validación del módulo durante 2021”.⁹¹ Se advierte que, al no evidenciarse un aumento gradual y constante en la cobertura relacionada con este indicador, se presenta un posible retroceso.
- Se advierte la necesidad de fortalecer las estrategias que permitan a los actores del SGSSS acceder a las víctimas que viven en los 66 municipios PDET (38%) a los que el PAPSIVI no llegó en el año 2020. Asimismo, se insiste en las responsabilidades que tienen las EETT con la implementación del Protocolo de Atención en Salud con

⁹¹ Respuesta del MSPS mediante Radicado No. 202116100713661. 07/05/21. P. 15 de 72.



Enfoque Psicosocial, cuyo fin es impulsar la articulación entre los componentes del PAPSIVI, cualificando la atención en salud de acuerdo con la situación de las víctimas.

- Es importante mencionar que el MSPS focaliza a los departamentos con mayor número de víctimas registradas por la RNI. En ese sentido, Antioquia (87.707), Valle del Cauca (74.221) y Bolívar (62.086) son los que presentan más atenciones. Específicamente, Antioquia representa el 10% del avance acumulado de las víctimas que han recibido atención psicosocial entre 2013 y 2020 (889.066), Valle del Cauca el 8% y Bolívar el 7%.⁹² Al respecto, es conveniente ampliar los criterios de focalización incluyendo zonas rurales y rurales dispersas, y en especial, zonas donde persisten escenarios de conflicto armado y se han acentuado los riesgos y amenazas contra la población civil. Con el propósito de dar respuesta a las consecuencias que las violaciones de DDHH tienen sobre la salud emocional, física y mental de la población víctima, es necesario analizar la expresión territorial de la violencia, especialmente en zonas vulnerables, donde las víctimas han tenido, históricamente, innumerables obstáculos para acceder a las rutas estatales de atención, así como para que las instituciones puedan ubicar a las víctimas

Compromiso presupuestal con los programas de rehabilitación

26.6 Sobre **(a)** la presencia de avances o retrocesos en el principio de coherencia de los programas de rehabilitación, medidos a partir del presupuesto histórico asignado a estos, la Procuraduría comparte lo expresado sobre este tema por la Contraloría General de la República.

27.1 En referencia a la orden dada al MSPS para: **(a)** presentar el Plan Nacional de Rehabilitación Psicosocial para la Convivencia y la No Repetición; **(b)** aclarar cómo se articula este Plan con la política de rehabilitación psicosocial a víctimas, y **(c)** presentar el informe anual para el año 2020 relacionado con la implementación de dicho plan, la Procuraduría, advierte que en la respuesta se presenta el resumen de dicho Plan, pero no se evidencia información acerca del desarrollo conceptual, los objetivos específicos, ni la justificación y se señala un extracto de las tres líneas y acciones estratégicas que lo componen.

Aunque el MSPS haya afirmado que: “se ha logrado armonizar la oferta institucional que surge con ocasión de la Ley 1448 de 2011, con las obligaciones del Estado colombiano derivadas del cumplimiento del Acuerdo, particularmente, de lo relacionado al Punto 5 del mismo”, la Procuraduría no encontró información o datos claros y suficientes que puedan sustentar dicha aseveración.

Por el contrario, ha advertido que la mera implementación del programa PAPSIVI no abarca en su totalidad los compromisos adquiridos en el Punto 5 del AFP, puesto que este inició en 2013 y no se ha ajustado para integrar de manera efectiva las líneas de acción que fueron acordadas para su fortalecimiento y complementariedad. Al respecto, se reitera lo indicado en el III Informe de Seguimiento a la implementación del Acuerdo, presentado por la Procuraduría en el cual se alertan dificultades para fortalecer lo dispuesto en la Ley 1448 de 2011 respecto a la garantía al derecho de la rehabilitación.

Ante la ausencia de información relacionada con la forma como se articula el Plan Nacional de Rehabilitación con la política de rehabilitación psicosocial a víctimas del conflicto armado (PAPSIVI) y la ausencia de un informe sobre la implementación de dicho plan en 2020, la

⁹² Los departamentos que se encuentran en el rango de 0 a 10 mil personas con atención psicosocial son: Boyacá 6.398 (0.71%), Casanare 6.042 (0.67%), Guaviare 5.504 (0.61%), Caldas 3.909 (0.43%), Risaralda 2.937 (0.33%), Quindío 2.047 (0.23%), Vaupés 1.719 (0.19%), Guainía 960 (0.10%), Amazonas 296 (0.03%), Vichada 172 (0.01%), San Andrés y Providencia 92 (0.01%).



Procuraduría considera que se mantiene el vacío de información advertido por la Corte Constitucional.

En conclusión, a juicio de la Procuraduría es necesario fortalecer la oferta institucional prevista para garantizar el derecho a la rehabilitación para lograr mayor cobertura, especialmente en zonas rurales y rurales dispersas, así como mejorar su implementación e integralidad de acuerdo con las dificultades identificadas, de tal forma que puedan lograrse mejores resultados que contribuyan a la reparación de la población desplazada.

14. Restitución de Tierras y Protección de Territorios

En atención a las órdenes impartidas a este organismo de control por la Corte Constitucional en el Auto 756 de 2021, a continuación, la Procuraduría Delegada para la Restitución de tierras presenta en este capítulo la respuesta a dichas solicitudes, en lo relacionado con el componente de restitución de tierras y derechos territoriales étnicos al que se refieren los puntos 14.1, 14.3, 14.4, 14.6, 15.1 sobre la gestión de la Unidad de Restitución de Tierras – URT; el punto 14.2. sobre la gestión del Consejo Superior de la Judicatura y los puntos 14.5 y 14.7 sobre la gestión de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas-UARIV.

- **LA RESTITUCIÓN DE TIERRAS COMO MECANISMO DE ESTABILIZACIÓN SOCIOECONÓMICA Y SU RELACIÓN CON LOS PROCESOS DE RETORNO Y REUBICACIÓN**

Respecto al fundamento jurídico 12.9, sobre la limitación de la información suministrada, ordenará a la ANT y a la URT, profundizar en: (a) los resultados en la identificación (cuantificación) de las tierras necesarias para garantizar proceso de reubicación rurales; (b) los procesos de reubicación consolidados luego de la adjudicación o formalización de tierras a población desplazada e identificar la modalidad de entrega de la tierra, ya sea por adjudicación de baldío o formalización de la propiedad, o cualquier otro mecanismo de acceso a la tierra que hayan dispuesto; (c) las barreras y resultados en la superación de problemas de adjudicación de tierras como la adecuación productiva de predios, titulación y alivio de pasivos; y, (d) los avances en reubicaciones rurales

Respuesta PGN:

La respuesta dada por el Gobierno nacional a este fundamento jurídico es limitada, y no da cuenta de la superación de la barrera identificada por la Corte sobre cuantificación de las tierras para garantizar el proceso de reubicación de tierras rurales, superación de problemas de adjudicación, ni adecuación productiva de los predios.

Llama igualmente la atención que la respuesta del Gobierno deja ver que no se responde la pregunta sobre la atención oportuna al proceso de retorno y reubicación de aquellos reclamantes que no corresponden a colectivos étnicos y que son un gran número y menos aún identifica las barreras de acceso en los procesos de formalización, adjudicación de baldíos, predios privados, etc.

Ahora bien, es de resaltar que, la ANT en relación con la política pública de restitución de tierras y derechos territoriales, tiene como función adjudicar los predios baldíos a las víctimas del conflicto armado que son titulares beneficiarios de las sentencias de restitución de tierras, así como también, de la adjudicación de bienes del Fondo Nacional Agrario, la modificación de resoluciones o revocatoria de actos administrativos. Además, debe incluir a los beneficiarios de la medida reparadora en el programa de acceso a tierras cuando el juez especializado en restitución de tierras así lo ordena.

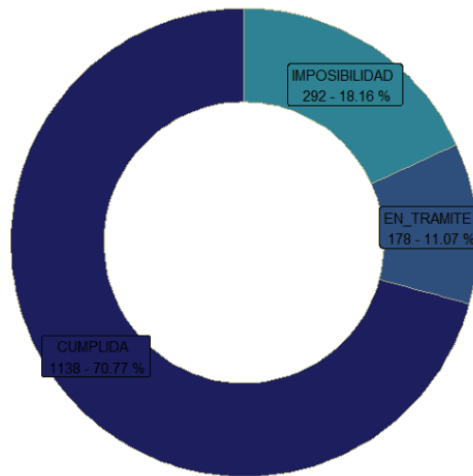


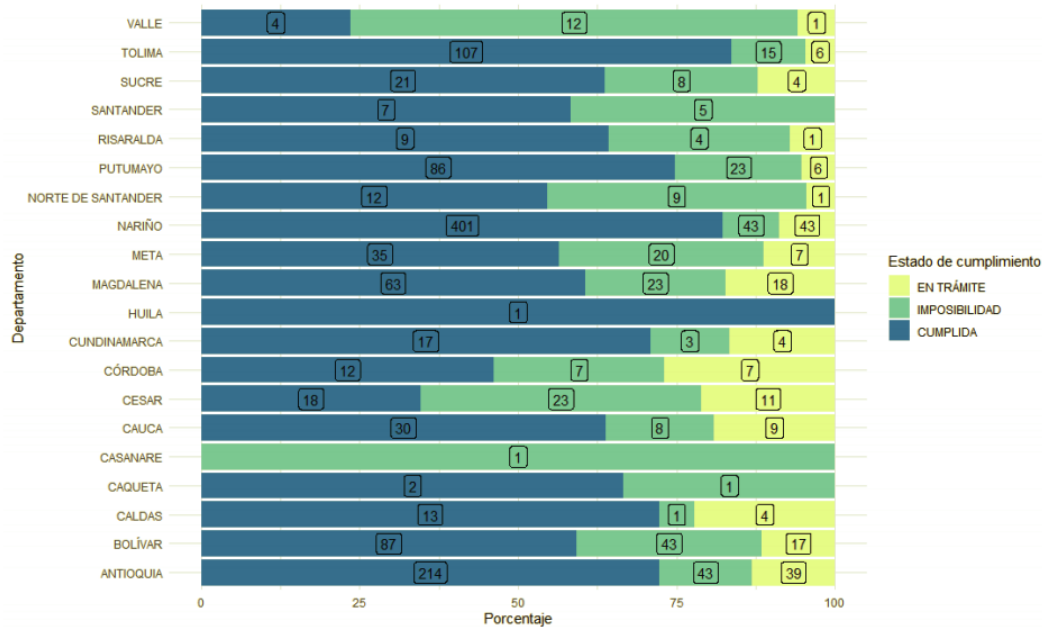
Como resultado del seguimiento realizado por parte de la Procuraduría General de la Nación, se requirió a la ANT a finales de 2021, con el fin de conocer el estado de cumplimiento de las órdenes contenidas en providencias de restitución de tierras y derechos territoriales étnicos, encontrando que:

a. La ANT relacionó 2.315 procesos de restitución de tierras, de los cuales sólo 1.521 corresponden a radicados únicos. De esos radicados, sólo 988 se pudieron concatenar exitosamente con la base oficial del Consejo Superior de la Judicatura.

b. De acuerdo con lo reportado por la ANT existe un 71% de cumplimiento de órdenes frente a un 11% que todavía están en trámite. Al respecto, es pertinente indicar que, la falta de precisión en el reporte hecho por parte de la URT y la ANT sobre el estado de cumplimiento de las órdenes que están en trámite o en proceso, debilita los mecanismos de seguimiento ya que no se puede discriminar entre los procesos que en realidad se encuentran en trámite, de los que ni siquiera han podido iniciar con su cumplimiento, debido a condiciones estructurales que lo dificultan. Del mismo modo, no se tiene claridad respecto de la información suministrada por la ANT, en cuanto a las dificultades para el cumplimiento del 18% de órdenes de restitución, las cuales reportó bajo la categoría de imposibilidad.

Con base en la información reportada por dicha entidad, a continuación, se relacionan los porcentajes de cumplimiento de las órdenes a su cargo y la distribución departamental:





Pese a lo identificado por el Ministerio Público, llama la atención que la respuesta del Gobierno a la Corte deja ver que no se responde la pregunta sobre la atención oportuna al proceso de retorno y reubicación de aquellos reclamantes que no corresponden a colectivos étnicos y que son un gran número y tampoco identifica las barreras de acceso en los procesos de formalización, adjudicación de baldíos, predios privados, etc.

Ahora bien, pese a la creación de una ruta para el acompañamiento en los procesos de retorno y reubicación de comunidades étnicas y no étnicas víctimas de desplazamiento forzado, es indispensable para la materialización de los derechos, de una adecuada articulación y coordinación de las instituciones concernidas en la implementación de dichas rutas, lo que de acuerdo a la respuesta del Gobierno nacional a 2020 como a 2021, y al seguimiento que este organismo de control ha venido realizando, se evidencia que siguen presentándose falencias en la articulación entre las instituciones, tanto del nivel nacional como territorial, en especial cuando se trata de la implementación de las medidas de reparación integral, como lo es la restitución de tierras y derechos territoriales étnicos.

En este sentido, la medida de restitución de tierras debe tener garantizada una ruta de acompañamiento diferenciada y eficaz para el retorno o reubicación de las víctimas restituidas, en donde converjan la institucionalidad y sus programas, para lograr el goce efectivo del derecho fundamental a la restitución del predio, como mecanismo para lograr la estabilización socioeconómica.

En tal sentido, no es pertinente que el componente de restitución tenga una ruta aislada y no esté conectada con las medidas de retorno y/o reubicación, ya que como lo ha advertido en varias oportunidades el alto tribunal constitucional, reiterado en la sentencia T- 421 de 2019 “... el desplazamiento forzado *“implica, de manera necesaria, el desarraigo de los afectados del lugar que ocupan. En ese sentido, los derechos fundamentales interferidos por ese despojo son, sin duda alguna, los que primero se ven afectados por el hecho del desplazamiento. De forma correlativa, la restitución en el acceso a la tierra es un elemento central e ineludible para la reparación integral de las víctimas”.* En criterio de esta Corporación, los derechos comprometidos respecto de la población campesina, se concretan básicamente en (i) la afectación al mínimo vital, pues el sustento de dicha población depende de la explotación económica de la tierra y (ii) el acceso a una vivienda digna, ya que, además de que dicho espacio es el que provee el sustento, también es el que asegura el derecho a la habitabilidad conforme a las condiciones del sujeto al que se dirige.”



Al respecto cabe señalar que, pese a la creación de la estrategia denominada “Mesas de sostenibilidad de los principios de Retornos y Reubicaciones”, cuya coordinación institucional y el acompañamiento técnico recae únicamente en cabeza de la Unidad para las Víctimas, se requiere igualmente de la convergencia en dicha responsabilidad de la Unidad de Restitución de Tierras, a fin de establecer esa relación directa que materialice el goce efectivo del derecho en condiciones de estabilidad socioeconómica, mediante la unificación de esfuerzos por parte de la institucionalidad para avanzar en el acompañamiento efectivo de las más de 532.639 personas que, según lo reportado por el Gobierno nacional en el Informe a 2020, no recibieron dicho acompañamiento.

La Procuraduría observa con preocupación que, pese a que de dicha estrategia de coordinación hacen parte las “Mesas de Sostenibilidad del principio de Seguridad”, y que el componente de prevención y protección en los procesos de restitución de tierras implica la garantía a la seguridad y permite la viabilidad del proceso desde la etapa administrativa hasta la del posfallo; aún se presenta constantemente un alto registro de incidentes de amenaza en contra de la vida, libertad e integridad personal de los reclamantes e intervinientes en los procesos de restitución de tierras, lo que implica que la efectividad en la gestión de dichas mesas requiera una revisión por parte de la institucionalidad.

Al respecto cabe recordar las cifras entregadas por la URT, durante 2020 y 2021 (amenazas o agresiones a solicitantes restitución registradas por la URT ruta individual/campesina por departamento 2020 - 2021 (corte marzo 31), en las que se registran 127 incidentes de amenazas en contra de solicitantes de restitución de tierras y 20 amenazas en contra de miembros de comunidades étnicas solicitantes de restitución de derechos territoriales étnicos. En el mismo sentido de acuerdo con la información reportada por los Procuradores Judiciales de Restitución de Tierras en el marco de su función de prevención e intervención judicial, de los 21 eventos de homicidio o amenaza registrados en contra de solicitantes de restitución, 8 se dirigieron en contra de comunidades étnicas y/o de sus líderes (gobernadores, maestros, guardia indígena, entre otros). Esto equivale al 38% de los eventos.

Ello da cuenta la necesidad de que aún después de 10 años de implementación de las leyes transicionales, desde la institucionalidad, se debe coordinar y articular de manera eficaz las medidas de retorno y reubicación dentro del componente de restitución de tierras y su requisito habilitante para las acciones propias de la restitución que corresponde a la garantía del componente de seguridad.

- **INTERPRETACION Y APLICACIÓN DE JUECES Y MAGISTRADOS DE LA JURISDICCIÓN ESPECIALIZADA**

Respecto al fundamento jurídico 14.1. sobre la aplicación extensiva del artículo 84 de la Ley 1448 de 2011. “En atención a la información reportada, la suscrita Magistrada ordenará al Director de la URT profundizar” en: **(a) los mecanismos utilizados para dar cuenta del alcance e impacto de las medidas tomadas en la interpretación y aplicación que realizan los jueces y magistrados de la jurisdicción especializada del artículo 84 de la Ley 1448 de 2011”.**

La acción de restitución de tierras al decidir sobre un derecho fundamental es en esencia una acción constitucional, lo que también hace concluir que el juez de restitución de tierras también se asemeje a un juez constitucional⁹³. Precisamente, la acción de restitución se caracteriza

⁹³ En Sentencia T-744 de 2011. Referencia: expediente T-3046485. M.P. Nilson Pinilla Pinilla. se indicó:

“Los altos valores jurídicos que se defienden en el proceso de restitución, se proyectan directamente sobre la labor de los jueces de tierras y sus amplísimas facultades dentro del mismo como un trámite integral, que no sólo pretende definir la relación jurídica existente entre el reclamante y su predio sino que además, está tras la búsqueda proporcional de alivios materiales a las violaciones de derechos fundamentales particularmente intensas que ocurren como consecuencia del desarraigo y la indignidad ocurrida por efecto del desplazamiento forzado. Los jueces de restitución no son en estricto sentido sólo jueces de tierras. En el marco de una visión teleológica e integral del proceso, tienen la responsabilidad de ajustar sus



por la flexibilización de las formalidades en favor de las víctimas, pero a la vez al respeto al debido proceso. Es bien conocido que los jueces de tierras han inadmitido, ordenado correcciones, inclusive rechazado o usando expresiones como la de devolución de las solicitudes, todas ellas que en últimas son inadmisiones.

Considera el Ministerio Público que la especialidad de tierras, ha llegado a la concertación de criterios mínimos de interpretación que se alejan de formalismos y restricciones propias de procesos ordinarios civiles, dado que se han dado consensos entre la institucionalidad y la judicatura para superar el alto número de inadmisiones. Sin perjuicio de lo anterior, se considera que las solicitudes de restitución de tierras⁹⁴ deben ser más sólidas para que se eviten reprocesos y vulneración a los derechos de las víctimas, elemento sobre la que se hará referencia en líneas posteriores.

Ahora bien, en relación con los indicadores creados por la URT es importante resaltar que estos son meramente cuantitativos, situación que lleva a que se realice una verificación sobre el universo y calidades de las falencias o común denominador de las causales de inadmisión que aún se presentan.

Precisamente, si bien existe un listado del contenido de la solicitud de restitución en el artículo 84, este no es taxativo, sino que debe leerse en clave de los presupuestos procesales, fundantes de los elementos a tener en cuenta para tomar una decisión de fondo (uno de ellos la “demanda en forma”); ciertamente la valoración judicial debe ir más allá de la revisión de lo enlistado en la norma transicional.

A continuación, se procederá a analizar los alcances o situaciones judiciales que identifica la Procuraduría, han enfrentado los jueces de restitución en relación con el contenido de la solicitud descrita en el artículo 84 de la ley en comento.

-Sobre la identificación del predio objeto de reclamación: las falencias en la identificación predial se deben principalmente a las deficiencias históricas de la calidad técnica utilizada por la institucionalidad en los procesos de formación y actualización catastral, así como en los agrarios de dotación de tierras.

En la fase administrativa la URT elabora el Informe Técnico Predial –ITP-, el Informe Técnico de Georreferenciación –ITG- y el ITAT Informe Técnico de Afectaciones Territoriales (para el caso de las solicitudes de restitución de derechos territoriales étnicos), insumos técnicos todos ellos, que individualizan el predio y que son entregados como material probatorio dentro de la solicitud restitutiva. Ahora bien, es de resaltar que se puede dar la desactualización de estos insumos técnicos después de un año de elaboración.

Precisamente, se hizo necesario reglamentar por parte de la autoridad catastral-IGAC, en el marco de la gestión catastral la expedición de diversas normas de carácter técnico predial, orientadas a la correcta implementación y ejecución del Catastro Multipropósito, mediante las cuales se adoptaron las especificaciones técnicas de levantamientos topográficos o georreferenciaciones para las actividades de barrido predial o casos puntuales.

La URT, en coordinación con el IGAC, consideró la necesidad de actualizar la Circular

actuaciones al “(...) objetivo primordial de conseguir la reconciliación y la paz duradera y estable” que, con independencia del esclarecimiento de la titularidad jurídica del predio restituido, debe involucrar también aquellas intervenciones que siendo visibles en el proceso pueden comprometer otras vulneraciones distintas de derechos fundamentales a las alegadas por las víctimas solicitantes y que, de no gestionarse adecuadamente, imposibilitarían el cumplimiento de los propósitos transicionales de restitución.”⁹³ (Subrayado fuera de texto).

⁹⁴ Mayoritariamente representadas por la UAEGRTD.



Interinstitucional con el fin de adoptar los parámetros técnicos establecidos en la normatividad y que se mantenga como un instrumento de apoyo técnico vigente en materia predial.

De cualquier modo, pese a los esfuerzos institucionales, en el desarrollo del proceso judicial, los jueces y procuradores judiciales de restitución de tierras han detectado inconsistencias en la individualización predial y por ello, los jueces precisamente han requerido a la URT, al Catastro, IGAC y la ANT, e inclusive en muchas ocasiones, han tenido que modular sus fallos por situaciones asociadas, por ejemplo:

- a. Se georreferenció en campo un área del predio que difiere (por exceso o por defecto) de los límites reales en terreno del inmueble objeto de restitución.
- b. No se georreferenciaron los detalles internos del predio o propiedad colectiva, o inclusive el predio hace parte de uno de mayor extensión.
- c. Error topológico con predios colindantes requeridos en restitución.
- d. Traslapes con afectaciones ambientales.

Esta situación ha sido en gran medida alarmante al punto tal, que, por ejemplo, la URT ha tenido que implementar planes de mejoramiento de topologías, informar tales inconsistencias a la autoridad judicial, y corregir la individualización de los predios colindantes que se vean afectados con esa nueva medición institucional. Por otro lado, muchos despachos han optado por no modular los fallos sino, instar a que las entidades en sus procedimientos administrativos hagan los ajustes respectivos sin perjuicio de la sentencia ya dictada.

Desde el Ministerio Público se desatacan los esfuerzos institucionales y judiciales por superar las barreras relacionadas con la identificación predial al momento de la admisión de la demanda, sin embargo, pone de manifiesto las siguientes alertas en relación con el pleno disfrute del derecho a la restitución:

-Inconsistencias en los documentos que acreditan a los propietarios tanto catastral como registral con la sentencia de restitución, así como con la información física del predio: el beneficiario de la sentencia debe incurrir en trámites y gastos que no le debería corresponder para el saneamiento de la información, así como el avalúo catastral del predio y el pago del impuesto predial, lo que podría generar una revictimización.

Trámites relacionados al nuevo modelo de catastro multipropósito: Teniendo en cuenta que bajo el nuevo modelo de catastro multipropósito, el servicio catastral es un servicio público que ya no será administrado únicamente por él, (es decir, donde los nuevos actores como los gestores catastrales habilitados tienen la función de hacer la formación, actualización, conservación y difusión catastral en sus territorios con todos los trámites que ello implica), la corrección de áreas de terreno en las bases de datos ya no estaría a cargo únicamente del IGAC sino de dichos gestores, lo que podría implicar demoras en las actuaciones solicitadas por parte de los jueces o de la misma URT, sin garantizar la priorización con enfoque diferencial que requieren las víctimas del conflicto armado.

Así mismo, los conflictos de linderos que puedan generar los errores topológicos entre: i) predios objeto de solicitud y ii) entre un predio de objeto de solicitud con un predio privado o público en tiempos diferentes, puede hacer incurrir en errores al IGAC, ANT y a los gestores catastrales que se encarguen de diferentes jurisdicciones. Situación que repercute en las gestiones propias de rectificación de linderos, descrita en el Decreto 148 de 2020.

-Desactualización del material probatorio sobre la identificación predial: la desactualización del ITG e ITP después de un año de elaboración, requiere una articulación de la UAEGRTD con los ahora gestores catastrales.



En suma, las falencias en la identificación predial si bien se han ido superando desde el año 2012, aún persisten y no permiten que las bases de datos catastrales y registrales se articulen como cumplimiento de los objetivos en materia del catastro multipropósito, generando no solo desactualización de la información sino la inseguridad jurídica de los predios y sus propietarios ahora beneficiarios de la medida de restitución.

En relación con los demás elementos de la solicitud de restitución:

-Constancia de inscripción del predio en el RTDAF. La Procuraduría encuentra que este requisito se cumple con normalidad en relación con los casos de ruta individual, situación que implica un debate amplio en relación con las solicitudes de restitución de derechos territoriales étnicos, dado que en algunos casos los territorios aledaños a estos y que hacen parte de la relación intrínseca de las comunidades con el mismo, no son inscritos por la URT razón por la cual la institucionalidad releva la carga a los jueces de tierras para que fallen *extra y ultrapetita*.

-Nombre, edad, identificación y domicilio del despojado y de su núcleo familiar. Sobre este punto en particular, se hace un llamado por la oportuna caracterización del núcleo familiar y su situación socioeconómica, así mismo considera el Ministerio Público que se deben fortalecer los aspectos relacionados con la identificación y caracterización oportuna de los segundos ocupantes, situación sobre la que se hará pronunciamiento en relación con el fundamento jurídico 14.3.

Finalmente, respecto de la repuesta del Gobierno a la orden de *[Profundizar en]... (b) el resultado de estos mecanismos que permitan determinar el avance o la superación de la falencia identificada.*”, llama la atención de la Procuraduría que el indicador lo haya establecido la URT y no el Consejo Superior de la Judicatura, o como tal, la especialidad de tierras. Esto es indicativo de que sólo existe medición cuantitativa de los egresos e ingresos de los despachos, situación que es la que reporta comúnmente la judicatura.

- **PROTECCIÓN A SEGUNDOS OCUPANTES**

Respecto al Fundamento Jurídico 14.3, relacionado con déficit de protección a segundos ocupantes en el proceso de RT. “Con base en la información suministrada, este despacho ordenará al Director de la UAEGRTD profundizar en”: “(a) cuántos terceros han sido caracterizados a través de la “Guía de caracterización de terceros” y sus resultados”. (b) qué medidas han adoptado los jueces especializados en restitución de tierras para proteger a los segundos ocupantes y cuál es el balance de su implementación.”

Respuesta PGN:

A continuación se procederá a realizar el análisis a la respuesta dada por el Gobierno nacional desde los avances identificados y las barreras o cuellos de botellas aún presentes en este componente.

- Avances

Sea lo primero manifestar que los avances se analizarán respecto de la vigencia- año 2020 en clave de la siguiente *“práctica Inconstitucional: El proceso de restitución de tierras somete a los segundos ocupantes a un déficit de protección injustificado: invisibilización ante la ley como consecuencia de la subsunción y confusión de la categoría segundos ocupantes con opositores”*.



A continuación, aparecerán subrayados los avances manifestados por parte del Gobierno dentro del referido informe y seguidamente el análisis realizado sobre cada uno.

1. Guía de caracterización de terceros mencionada dentro del Informe: el documento se denomina “*Guía general para la ruta de atención a terceros*”-diciembre de 2020 y se constituye en un instrumento técnico que contribuye a la adecuada orientación de la actuación institucional en los casos en que los que exista presencia de terceros, con el fin de garantizar su adecuada participación y dar aplicación al enfoque de acción sin daño.

2. Participación de la UAEGRTD en diferentes escenarios en los cuales se ha avanzado sobre la protección de segundos ocupantes:

2.1. Congreso de la República: participación de la URT dentro del trámite legislativo del Proyecto de Ley 345 de 2020 relacionado con segundos ocupantes: No es posible analizar la participación de la Unidad, porque es imprecisa la acción que se presenta dentro del documento⁹⁵. Sería necesario que se concrete la actividad a través de instrumentos que sean verificables.

2.2. Escenarios del SNARIV-Subcomité Técnico de Restitución donde la URT ejerce la Secretaría Técnica: se hace necesario que se concreten los resultados obtenidos en el año 2020 a través de instrumentos verificables, respecto de lo expresado: *impulso en la definición de bases apropiadas para lograr la identificación y reconocimientos de los segundos ocupantes, por parte de los jueces de restitución de tierras sobre la protección de derechos de los segundos ocupantes.*

3. Cumplimiento de medidas ordenadas por parte de la Judicatura a favor de segundos ocupantes:

-Adquisición de predios: respecto de los procedimientos de adquisición directa de predios a través de medios virtuales, el Gobierno indicó que se aumentó en el número de procedimientos de este tipo y que en la vigencia 2020 se efectuaron 28 convocatorias en varios departamentos. Vale anotar, que se está haciendo referencia a convocatorias, más no a adquisición efectiva de predios a favor de segundos ocupantes, resultando insuficiente. Este avance, en clave de garantizar la efectividad de los derechos reconocidos a favor de segundos ocupantes, quienes están a la espera que les sean entregados los predios reconocidos mediante órdenes judiciales (muchas cumplen ya varios años y su situación socioeconómica presenta alta vulnerabilidad).

-La oferta de predios de propiedad del Fondo de la URT a los Segundos Ocupantes: se recomienda que esta información sea precisada en términos cuantitativos y cualitativos por parte de la URT, porque se constituiría en un importante avance al cuello de botella relacionado con la entrega de predios a segundos ocupantes. De la manera en que está planteada no es posible su verificación, en suma, la información aún es limitada.

- Actualización del protocolo de aplicación de la instrucción conjunta suscrita con la Defensoría del Pueblo: se hace necesario que se concreten las principales novedades en clave de mejoramiento de la articulación institucional para la garantía y respeto de los derechos de los segundos ocupantes.

- Ejecución de medidas temporales ordenadas por los jueces de restitución de tierras a favor de segundos ocupantes, orientadas a garantizar la entrega material de los predios a los beneficiarios de la restitución: es importante que se aporte el dato del universo total de

⁹⁵ 2 “(...) la entidad se ha hecho presente frente al análisis y seguimiento del avance del Proyecto de Ley 345 de 2020 mediante el cual se propone una modificación a la Ley 1448 de 2011, con el objeto de regular las especiales situaciones de vulnerabilidad de los segundos ocupantes de predios objeto de restitución (...)”.



medidas temporales ordenadas por parte de los jueces a nivel nacional, para determinar si las 65 órdenes que otorgaron el reconocimiento a beneficiarios de dicha calidad, resultan proporcionales; de lo contrario resulta imposible aplicar una tabla en términos de eficiencia y cumplimiento. En igual sentido, puede predicarse respecto de los 20 proyectos productivos a los que se hace mención.

Conclusión en materia de avances: lo consignado en el Informe requiere mayor nivel de precisión y aporte de instrumentos verificables desde el punto de vista cuantitativo y cualitativo, para efectos de poder realizar un análisis sustancial en clave de avances en el año 2020, en comparación con las vigencias anteriores, sin desconocer claro está, los inconvenientes generados por la pandemia del Covid-19.

Convoca una especial atención para el Ministerio Público los cuellos de botella o barreras identificadas en relación con la atención a los segundos ocupantes, razón por la que, a continuación, se expondrán los cuellos de botella identificados en relación con esta población:

- Cuellos de botella

1. Incumplimiento sistemático de las órdenes de entrega de las medidas de atención definitivas reconocidas a favor de Segundos Ocupantes, consistentes principalmente en i) entrega de predios y ii) proyectos productivos.

La entrega de predios a los Segundos Ocupantes como medida de compensación es quizá el mayor cuello de botella respecto del fenómeno social vivenciado por este tipo de población, porque se han generado grandes daños a campesinos y/o también víctimas del conflicto armado reconocidos como segundos ocupantes, quienes con ocasión de los procesos de restitución de tierras han debido entregar sus predios, afectándose negativamente con esta decisión sus proyecto de vida de manera injusta; ya que está más que demostrado que, los procedimientos de entrega de predios por parte de la URT, han resultado ineficaces para resolver de manera directa esta grave problemática.

Adicionalmente, existe otro inconveniente estructural relacionado con la ausencia de un sistema de información institucional confiable que se actualice permanentemente y que permita conocer en tiempo real el rezago y los avances con parámetros precisos y confiables de los datos a nivel nacional, y que no se dependa de la información suministrada por parte de la Unidad de Restitución de Tierras⁹⁶, en aras de realizar los respectivos contrastes. Para este efecto, el concurso del Consejo Superior de la Judicatura sería fundamental, en el sentido de que los despachos judiciales aportaran la información permanentemente (relacionada con órdenes emitidas y órdenes cumplidas en materia de Segundos Ocupantes) al nivel nacional, para que realmente se cuente con parámetros reales que permitan aplicar metodologías de contraste.

2. Continuidad de la omisión legislativa relativa relacionada con la regulación positiva del fenómeno social de segundos ocupantes. Atribución y responsabilidad en cabeza del Congreso de la República, exhorto realizado por parte de la Corte Constitucional a través de la sentencia C-330 de 2016, al que aún no se ha dado cumplimiento.

⁹⁶ La PGN ha venido adelantado esfuerzos orientados a la creación de diferentes modelos analíticos orientados al seguimiento preventivo de diferentes temáticas nacionales, precisamente uno de ellos sobre la política pública de restitución de tierras, en su fases administrativa, judicial y posfallo (por ahora la única fuente de información es la UAEGRTD, sin embargo, se prevé que en la fase posfallo se cuente con otras bases de datos institucionales). De acuerdo con el Modelo Analítico de Restitución de Tierras de la Procuraduría General de la Nación, se encuentra que, con corte a Octubre 31 de 2021 existen un total de 56 órdenes a la URT sobre la atención a segundos ocupantes, de las cuales se encuentran en proceso de cumplimiento el 45% (radicados 050003121101-201800068-01, 200013121002-201400014-00, 200013121002-201600033-01, 200013121003-201600008-00, 230013121001-201500137-00,540012221002-201300026-00, 60012221000-201300038-01, 760013121002-201500062-00) y cumplidas el 43%.



- Dificultades asociadas a la atención a segundos ocupantes que demuestren que la situación nacional, en este componente, aún no supera el análisis para el levantamiento del ECI.

Las dificultades anotadas en el punto anterior, sirven de sustento para demostrar que la situación nacional en este componente aún no supera el análisis para el levantamiento del ECI.

- **MECANISMOS DE PROTECCIÓN EN EL PROCESO DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS**

Respecto al Fundamento Jurídico 14.4. sobre la necesidad de articular los mecanismos de protección con el proceso de R.T. “Con fundamento en lo reportado por el Gobierno Nacional, este despacho ordenará al director de la URT profundizar en: (a) Los planes o estrategias con los que cuente para la activación de las rutas oficiosas para materializar las medidas de protección de predios a lo largo de todo el país, con énfasis en aquellas zonas en donde se presentan emergencias humanitarias recurrentes por cuenta de hechos asociados al desplazamiento forzado. De igual forma, deberá profundizar en las medidas para buscar la mayor eficiencia en la activación de las rutas de protección.”

Fundamento Jurídico 14.5 relacionado con la necesidad de articular los mecanismos de protección con el proceso de Restitución de Tierras.

Fundamento Jurídico 14.6. sobre el declive en la utilización de las rutas de protección de predios y falta de un proceso homologado y reglado para el levantamiento de las medidas

Respuesta PGN:

La Procuraduría General de la Nación no desconoce el hecho de que la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras se lleve a cabo cuando aún existen hechos de violencia en el marco del conflicto armado, realidad que da cuenta el incremento permanente del registro de víctimas y hechos victimizantes.

Pese a ello, este organismo de control ha advertido en varias ocasiones a la institucionalidad, Ministerio de Defensa y Seguridad Nacional, Policía Nacional, Unidad Nacional de Protección y Unidad de Restitución de Tierras, los graves obstáculos que representan para el proceso de restitución y con ello, para la materialización de la reparación a las víctimas del conflicto armado, la falta de garantía por parte de Estado del componente de seguridad y a su vez la baja gestión efectiva para responder institucionalmente a las demandas ciudadanas para la protección de predios, que pueden ser causados por baja capacidad institucional, plazos excesivos que rompen con los términos legales para la respuesta al ciudadano, desarticulación y falta de coordinación Nación–Territorio desde la planeación, formulación e implementación de protocolos de seguridad para los intervinientes en el proceso de restitución de tierras.

En este sentido llama la atención que del universo de 1.537 solicitudes de inclusión en el RUPTA, tan solo 358 hayan sido decididas mediante acto administrativo dentro del proceso administrativo del RUPTA y 245 hayan recibido el trámite de inscripción de RTDAF por presentarse en zonas microfocalizadas, sumando entre los dos tipos de atención a las solicitudes el 39.2%, lo que evidencia la necesidad de aumentar los esfuerzos institucionales y lograr avances significativos que reduzcan mucho más la brecha entre el número de solicitudes que representa la demanda ciudadana del servicio y el número de decisiones administrativas que materializan la respuesta institucional, resultados que de cara a la



disminución en el registro de solicitudes reportadas por la misma institucionalidad para 2020 y 2021 por cuenta de la pandemia COVID-19, esperan un avance significativo.

Precisamente el Subcomité de Prevención y Protección que creó la Ley 1448 de 2011 consta de 5 mesas temáticas: 1. protección de personas y colectivos, 2. retornos y reubicaciones, 3. garantías de no repetición, 4. garantías para los derechos a la vida, libertad e integridad de las mesas de participación y 5. protección patrimonial.

En el transcurso de 2020 el Subcomité Nacional sesionó para analizar la situación y articular acciones de respuesta institucional en varias regiones de los departamentos de Antioquia, Córdoba, Putumayo, Norte de Santander, Caquetá, Cauca, Costa Pacífica Nariñense y Chocó, en donde se presentaron principalmente situaciones de desplazamientos masivos, confinamientos, riesgos de reclutamiento, uso y utilización de NNA, afectaciones por la contaminación con MAP, MUSE y AEI, homicidios selectivos y masacres.

El Ministerio Público preocupado por la situación del riesgo humanitario que ha exacerbado situaciones de violencia en distintas regiones del país, particularmente en las nombradas en el punto anterior, impulsó la celebración de la Mesa Técnica de Protección de Bienes Patrimoniales ⁹⁷, haciendo énfasis en la necesidad de proteger especialmente los derechos de las comunidades étnicas.

Teniendo en cuenta que en varios de los territorios señalados se presentan o presentaron situaciones de riesgo relacionadas con reclamaciones hechas en el marco del proceso de restitución de tierras y que en algunos casos también existen medidas cautelares de protección de territorios colectivos, se requirió a la UAEGRDT para que diera a conocer las acciones adelantadas desde las diferentes entidades que participan en este espacio interinstitucional, en atención a las situaciones de riesgo señaladas y las competencias y responsabilidades legales y constitucionales.

Lo anterior implica que, desde las funciones del Ministerio Público y de acuerdo con la reciente normatividad en materia de RUPTA, se exhorta una vez más al SNARIV, aunar esfuerzos institucionales en aras de lograr estabilizar el componente de seguridad en aquellos territorios con mayor número de solicitudes de restitución, que permita a los intervinientes en el proceso, tanto en la etapa administrativa como en la judicial, avanzar en la materialización del derecho. Esto requiere de una actualización del registro catastral de predios, una plataforma que permita la efectiva interoperabilidad de los sistemas de información de dichas instituciones, mayor cobertura institucional para la activación de procedimientos de protección oficiosa en territorios sobre los cuales se han presentado varios informes de riesgo y alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo y de la misma Procuraduría, de los organismos de cooperación internacional, así como de las demandas permanentes presentadas por parte de la comunidad, que evidencian patrones sobre los cuales es posible y se espera, planes institucionales para su intervención en tiempo no solo por parte de la fuerza pública, sino de respuesta social institucional.

En este sentido, es importante llamar la atención sobre los hechos que afectan la seguridad en la ruta individual de restitución de tierras en territorios específicos, tales como en las zonas del Catatumbo, Montería y Bajo Cauca Antioqueño, lo que ha retrasado labores de microfocalización e inicio del trámite administrativo en municipios con altos porcentajes de solicitudes, a saber, Vista Hermosa y Puerto Rico en el Meta, y Tibú en Norte de Santander.

⁹⁷ La Mesa Técnica de Protección de Bienes Patrimoniales tiene por objetivo: “establecer lineamientos sobre acciones orientadas a la Protección Patrimonial, de Tierras y Territorios, que buscan garantizar a las víctimas el derecho a la propiedad y usufructo de sus tierras o de los territorios colectivos, en riesgo de ser abandonados o despojados.”



Al igual que graves alteraciones del orden público, con especial incidencia en los departamentos de Meta, Valle del Cauca, Norte de Santander y Nariño.

Respecto de los riesgos para las comunidades étnicas, se han identificado las siguientes situaciones: i) Riesgo para el Pueblo Barí, ubicado en la zona del Catatumbo, en donde ha aumentado el reclutamiento de NNA y jóvenes de la población campesina e incremento en el cultivo de hoja de coca en zonas con pretensiones de ampliación o saneamiento territorial. ii) En el marco de la pandemia por COVID-19 se incrementó la presencia de grupos armados que impiden la movilización a diferentes territorios de la población indígena en el bajo Catatumbo. iii) En el Chocó, los liderazgos más activos de las comunidades son acusados de ser informantes de otros grupos armados ilegales o de la Fuerza Pública, recibiendo amenazas contra su vida, libertad e integridad, entre enero y abril del año 2020.

De acuerdo con algunos reportes de organismos de control como de las intervenciones de los Procuradores Judiciales, se registra que las comunidades étnicas del Río Baudó y sus afluentes que ya cuentan con medida cautelar decretada mediante Auto del 30 de agosto de 2017, siguen siendo sujetos de afectaciones. En septiembre de 2020 se registraban en el Alto Baudó 14 comunidades indígenas y 3 comunidades negras desplazadas, para un total de 986 personas. Y en el Medio Baudó, 6 comunidades indígenas y 2 comunidades negras, para un total de 320 personas. Así mismo, se registraron otras afectaciones como homicidios selectivos, confinamientos, instalaciones de MAP/MUSE y amenazas a líderes.

Sumado a lo anterior, de acuerdo con el Octavo Informe de la CSMLV ante el Congreso de la República, como al informe de rendición de cuentas de la URT para 2020 y 2021, en relación con su competencia para administrar el RUPTA, se cuenta con un histórico de 32.981 solicitudes de protección predial, de las cuales 28.834 han surtido trámite; gestionándose en 2020, 6.377 solicitudes. A su vez, las metas propuestas para inscribir medidas de protección en el RUPTA para 2020 fueron de 1.091 registros, de los cuales solo se lograron 586 registros representando el 54%, situación frente a la que la URT explicó que el incumplimiento se debía a:

- (i) la implementación de la nueva reglamentación del RUPTA, que exige pruebas adicionales sobre las que se requiere una actualización registral y catastral de los predios baldíos objeto de solicitud, con la que actualmente no se cuenta, y
- (ii) al cumplimiento de las restricciones institucionales para contrarrestar la pandemia ocasionada por el COVID-19.

En cuanto a las decisiones de cancelación o levantamiento de la medida en el RUPTA, para el 2020 se tuvo una meta de 5.847 casos, de los cuales se decidieron 5.791, que corresponde al 99% de cumplimiento de la meta trazada.

Respecto a la ruta para acceder al RUPTA, continúa la baja gestión de solicitudes, en especial aquellas de registro, por lo que resulta necesario que la URT fortalezca sus direcciones territoriales para la gestión en la protección de predios objeto de restitución.

Respecto al Fundamento Jurídico 14.7 sobre la falta de coordinación para realizar el proceso de transición entre el INCODER y las nuevas entidades

“Ante la ausencia de información relacionada con esta falencia, este despacho ordenará al Director de la UARIV para que coordine con las entidades del SNARIV la información que supla el vacío de información respecto de: **(a) el resultado de las medidas tendientes a la conservación de la memoria histórica en el marco de la conformación y actualización de los expedientes de restitución de tierras. Restitución de tierras y superación de la situación de vulnerabilidad**”



La Procuraduría General de la Nación conoce que en efecto el Incoder en liquidación entregó a la URT la base de datos contentiva del RUPTA y, que, pese a las demoras administrativas históricas y actuales, para resolver de fondo las solicitudes de protección predial, la información fue incorporada en su sistema misional, además se elaboraron lineamientos técnicos para su adecuado manejo y custodia.

También se resalta que la URT creó una plataforma tecnológica denominada Nodo de Tierras, que permite integrar los sistemas de información de diferentes instituciones que tienen competencia en temas de restitución de tierras.

Por otro lado, llama la atención del Ministerio Público que pese a que la Ley 1448 de 2011 estableció la creación de Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas -SNARIV, a hoy no cuenta con una clara integración con el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR), definido por el punto 5 del Acuerdo Final, situación que genera una imposibilidad de obtener información completa de la satisfacción de todos los derechos de las víctimas.

- RESTITUCIÓN DE TIERRAS Y SUPERACIÓN A LA SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD

Respecto al Fundamento Jurídico 15.1. sobre la restitución de tierras y superación de la situación de vulnerabilidad. “Por lo anterior, este despacho ordenará al director de la UAEGRTD que, como coordinador de la política de restitución, informe: (a) cómo realiza el seguimiento al cumplimiento de las órdenes judiciales impartidas al conjunto de entidades del SNARIV en el marco de las decisiones sobre restitución de tierras.”

- **Cúal es el balance del cumplimiento de las órdenes asociadas a la consolidación de los procesos de restitución de tierras. En particular, es necesario informar sobre las órdenes asociadas a garantizar los derechos a la vivienda, generación de ingresos, educación, salud, alimentación, retornos y reubicaciones y acompañamiento psicosocial.**

Respuesta de la PGN:

La respuesta del Gobierno nacional indica: *“En el archivo Excel denominado punto 15 literal b) se encuentra el detalle de discriminación por entidad de las sentencias y órdenes anteriormente descritas, de las cuales esta Entidad no es competente para realizar balances sobre órdenes dadas a otras entidades, toda vez que dicha labor desborda sus competencias.*

Finalmente, es importante aclarar que en lo referente a las órdenes que buscan garantizar los derechos de las víctimas en alimentación, la URT no cuenta con una categoría que permita discriminar este tipo de órdenes”.

Precisamente, la PGN realizó observaciones al DNP sobre el borrador del documento CONPES⁹⁸ sobre víctimas y que se hacen extensivas en el presente análisis, evidenciando que, persiste la grave ausencia de un diagnóstico del estado de las bases de datos de las entidades del SNARIV en las que se consignan las órdenes judiciales de restitución de tierras y derechos territoriales, se monitorea su estado de cumplimiento y se hace seguimiento. Tampoco se ha definido una ruta clara para avanzar en la superación de esta dificultad, y se desconocen que algunas herramientas con las que cuentan entidades como la URT ya dan cuenta del universo de sentencias, órdenes y entidades destinatarias.

⁹⁸ De acuerdo con el CONPES 4031 de 2021 (pág 106) el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, diseñará un mecanismo de eficiencia del gasto público para implementar las medidas de posfallo para las víctimas del conflicto armado con derecho a la restitución de tierras⁹⁸.



A juicio de la Procuraduría, no se observa en la respuesta dada por el Gobierno propuestas que permitan identificar cambios en los problemas estructurales, y bloqueos institucionales de cada una de las entidades para garantizar que se acaten las órdenes judiciales en tiempo y de fondo, es decir, no se identifica una línea de acción para cada una de las entidades del SNARIV en relación con los mecanismos de seguimiento y no se realiza un diagnóstico del estado de las bases de datos en las que se consignan las órdenes judiciales de restitución de tierras y del goce efectivo del derecho.

La Procuraduría General pone en consideración a la Corte Constitucional dicha alarma, ya que esto permite evidenciar la necesidad de lograr en el mediano plazo la estandarización de parámetros para el registro, monitoreo y seguimiento a las órdenes judiciales de restitución de tierras, principalmente (sin dejar de lado otros aspectos fundamentales de la Política de Restitución de Tierras). Esto permitirá evitar reprocesos o duplicar instrumentos de gestión de información que a posteriori no resulten interoperables y consolidar una base de información comprehensiva que contribuya a lograr mayor transparencia en la información. Insiste el Ministerio Público que realmente en la fase posfallo se puede llegar a medir en gran medida sobre el goce efectivo de los derechos de las víctimas, particularmente de las beneficiarias de sentencias y órdenes de restitución de tierras y derechos étnico-territoriales.

Es imperioso conocer el estado de cumplimiento de las más de 6.500 sentencias de restitución de tierras, 21 sentencias de restitución de derechos territoriales y 75 autos de medidas cautelares de protección de comunidades étnicas, y una ruta clara para cuantificar los recursos necesarios para dar cumplimiento cabal a todas las órdenes que continúan pendientes, así como a las órdenes que van a proferirse por los despachos judiciales especializados en materia de restitución de tierras. Lo anterior, con un criterio fundamentado en el análisis del comportamiento de los procesos en los últimos 10 años que permita tomar medidas de planeación oportunas y adecuadas.

Resulta altamente preocupante que luego de diez años de implementarse la Ley de Víctimas, no se hubiese logrado la interoperabilidad de las bases de datos, (propósito pretendido por la Ley 1448 de 2011), a pesar de existir esfuerzos aislados, que requieren visibilizarse en materia de avances, para lograr el escenario ideal de la interoperabilidad de la información. Tal realidad impedirá en lo sucesivo contar con parámetros objetivos para tomar decisiones acertadas de cara a la implementación de la Política de Restitución de Tierras.

Dicho lo anterior, es de resaltar que la Procuraduría General de la Nación ha desarrollado durante 2020 y 2021 acciones preventivas en el marco del seguimiento al cumplimiento de órdenes judiciales de restitución de tierras, a través de una consultoría especial para ese componente, que se concentró no sólo en recolectar información institucional, sino que también exploró las condiciones de cumplimiento o incumplimiento desde la perspectiva de las víctimas, en tanto la vocación transformadora de la restitución sólo se puede evaluar desde sus experiencias y opiniones.

Del análisis que este organismo de control tiene con corte a noviembre de 2021 y en contraste con el Informe del Gobierno nacional para la misma fecha, se evidencia el estado de cumplimiento reportado en las bases de datos de las cinco entidades con mayor número de órdenes en las sentencias de restitución de tierras:

- 1) Unidad de Restitución de Tierras
- 2) Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas
- 3) Instituto Geográfico Agustín Codazzi
- 4) Servicio Nacional de Aprendizaje
- 5) Agencia Nacional de Tierras

Respeto a la Unidad de Restitución de Tierras, se resalta que tiene a su cargo varias órdenes para garantizar la restitución y el goce efectivo de los derechos de las víctimas que fueron



desplazadas por el conflicto armado. De acuerdo con el Octavo Informe de la CSMLV, la URT tiene un registro de 29.574 órdenes en las siguientes líneas de atención, sobre las que este organismo de control logró concluir principalmente en materia de:

1. Proyectos productivos: 9.648 órdenes, de las cuales el 45% se encuentran finalizadas, mientras que el restante están en trámite con un 30% no iniciado.
2. Frente a la priorización al subsidio de vivienda que realiza la URT se tiene que de 8.384 órdenes, se presenta un cumplimiento entre el 78% y el 80%, y aunque se puede observar que en los últimos meses se aumentó el nivel de cumplimiento por dos puntos porcentuales, y a su vez las órdenes que estaban en proceso decrecieron un punto porcentual, sabemos que, para la materialización del derecho de vivienda, el desembolso de subsidio es sólo el primer paso. Por esta razón, resulta necesario recolectar la información del cumplimiento tanto con el Banco Agrario, así como con el Ministerio de Vivienda que ahora se encuentra a cargo del cumplimiento de la construcción de las viviendas para las víctimas, donde se presenta el principal rezago la materialización de este derecho tal como se indica en las observaciones frente a la garantía del derecho a la vivienda (capítulo 9 de este informe).
3. Alivios de pasivos financieros: 4.618 órdenes
4. Alivios de servicios públicos domiciliarios: 4.223 órdenes
5. Compensación de víctimas: 1.757 órdenes
6. Compensación a terceros de buena fe: 336 órdenes
7. Atención a segundos ocupantes: 608 órdenes

Gracias a una efectiva gestión en materia de colaboración armónica coordinación interinstitucional entre la URT y la Procuraduría Delegada de Restitución de Tierras se firmó un memorando de entendimiento en el que se acordó el intercambio de información tanto en las distintas etapas administrativa, judicial y de posfallo, y además se compartió toda la información de gestión étnica, las medidas cautelares y también la matriz RUPTA.

De ese cruce de información se logró identificar que la URT cuenta con una base de datos en la que sistematizaron todas las órdenes contenidas en las sentencias, sin embargo, estas no están sistematizadas de acuerdo con el tenor literal de la orden, y están duplicadas por ID del solicitante, lo que puede conllevar a una sobreestimación de la estadística final. De conformidad con la base de datos original de las órdenes con el tenor original desarrollada en este proyecto, se identificó un desacuerdo preliminar en el número de órdenes totales.

De acuerdo con la última base de datos de la URT, en la etapa de posfallo con corte al 10 de julio de 2021, existen 6.901 sentencias con radicados únicos. Sin embargo, este número total está muy alto dado que la URT ha reportado un rezago en la sistematización de más de 1.000 sentencias. Además, de acuerdo con las cifras de la página web, cuentan con 6.526 sentencias. Del mismo modo ocurre con la cifra del número de solicitudes, mientras que sus datos oficiales reportan 12.247 solicitudes resueltas en sentencias, en la base de datos sólo se reportaron 11.009. Es importante superar las deficiencias en estos datos para el correcto procesamiento, análisis y producción de estadísticas oficiales.

Una de las razones que puede explicar ese aumento en el número de sentencias es que posiblemente se hayan cometido errores humanos en la entrada en vigencia del manual de datos administrada por el Grupo COJAI de la URT, que de acuerdo a varias reuniones han expresado que se construyó manualmente y que por eso cuenta con un permanente rezago. Es posible que, aunque los radicados estén completos con los 23 dígitos, se hayan cometido errores involuntarios produciendo radicados únicos de más.



En el mismo sentido, por parte de la UARIV se reportó que con corte del 28 de mayo de 2021, se cuenta con 5.928 sentencias notificadas a la UARIV, que comprenden a su vez 35.509 órdenes dirigidas a la UARIV, y a 16.883 solicitantes reconocidos en las sentencias de restitución más sus núcleos familiares, sumando en total 115.846 filas. Sin embargo, dentro de la base de datos remitidas sólo se lograron identificar como radicados únicos 5.784.

Para dicha entidad se reporta que el cumplimiento de las sentencias se ha declarado mediante providencia en un 6% y un 53% no tiene aún dicha declaratoria judicial de cumplimiento. Así mismo, un 27% de órdenes presenta cumplimiento parcial. Finalmente, existe casi un 10% de órdenes que están pendientes de pronunciamiento. Sin embargo, en esta clasificación no es claro en qué categoría se encuentra, si dependen de pronunciamiento que hace parte de órdenes que están pendientes de autos de modulación, o si están pendientes de pronunciamiento con respecto a su grado de cumplimiento. Por último, cerca de un 3% de órdenes están clasificadas como se niega pretensiones.

Igualmente, se logró establecer que los departamentos con el mayor nivel de cumplimiento total son: Norte de Santander y Santander. Mientras que de acuerdo con lo reportado por las entidades, Putumayo, Nariño, Tolima, César y Bolívar son los departamentos con mayor cumplimiento total sin providencia, proporcionalmente al número de casos.

Ahora bien, sin perjuicio de lo enunciado líneas arriba, en el caso del IGAC se reporta un 63% de las órdenes como cumplidas totalmente, casi 1% como cumplida parcialmente, 2% en trámite y un 34% como orden incumplida hasta la fecha. Entre los departamentos con un cumplimiento mayor al 75% se encuentran Córdoba, Valle del Cauca, Caldas, Norte de Santander y Risaralda. Mientras que por el contrario, los departamentos con mayor incumplimiento están Putumayo, Cesar y Cundinamarca.

Por otro lado, en cuanto a las órdenes judiciales a cargo de la ANT, tal y como se detalló líneas arriba, se pudo establecer que existe un 71% de cumplimiento frente a 11% de órdenes que todavía están en trámite. Sin embargo, no es claro el 18% de órdenes que el IGAC reportó bajo la categoría de imposibilidad y se requiere solicitar una explicación detallada a qué se refiere y cuáles serían las posibles soluciones frente al cumplimiento.

En relación al SENA, se logró establecer que de todas las entidades nacionales es la entidad con el mejor desempeño con un cumplimiento del 99% de las órdenes. El desempeño de esta entidad es destacado. Esta información coincide con la percepción de los jueces y procuradores judiciales, quienes destacan al SENA como la entidad que más cumple con las órdenes. Pese a ello se recomienda una revisión institucional a los departamentos con algunos casos de órdenes sin cumplir, entre los que se encuentra el Valle del Cauca, Antioquia y Bolívar.

En virtud de las anteriores consideraciones y conforme a las funciones y competencias de la Procuraduría Delegada para la Restitución de Tierras en los ejes misionales preventivo y de intervención judicial, para una efectiva, pertinente y oportuna actuación del Ministerio Público en la identificación de los avances, dificultades, obstáculos y retos en el cumplimiento y materialización del derecho a la restitución de tierras.

15. Articulación de la política pública de asistencia y reparación a víctimas con el Acuerdo Final de Paz

La Procuraduría comparte la posición de la Corte frente a la relación inescindible entre el Acuerdo de Paz (AFP) y la garantía de los derechos de las víctimas del conflicto armado y en



este sentido ha reiterado en sus diferentes informes⁹⁹, la necesidad de fortalecer la articulación y coordinación de los esfuerzos institucionales, para que la reparación a las víctimas sea realmente integral y la reforma rural contribuya de manera efectiva a la estabilización socioeconómica y a la reconstrucción de los proyectos de vida de quienes se vieron afectados directamente por el conflicto.

Igualmente, se suma a la advertencia realizada por la Corte en el fundamento jurídico 29 del Auto 756 de 2021, e insta al Gobierno nacional para que incluya en sus informes anuales un análisis de la articulación entre el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el AFP y las medidas dirigidas a superar el ECI.

15.1 Observaciones sobre las respuestas emitidas por el Gobierno nacional frente a las preguntas realizadas por la Corte Constitucional en el Auto 756 de 2021.

30. Articulación de la política pública de asistencia y reparación a las víctimas con el AFP

En primer lugar, sobre *(i) cómo las políticas y medidas adoptadas en el marco del AFP contribuyen a la superación de las falencias advertidas en materia de protección, asistencia y reparación de la población desplazada*, el Gobierno reportó algunas acciones sobre el cumplimiento del AFP, relacionadas con el componente transversal de coordinación nación-territorio, y con los derechos a la tierra, vivienda, educación, generación de ingresos, rehabilitación y retornos, aclarando que si bien el AFP tiene puntos en común con la política de atención y reparación a víctimas, cada una tiene un enfoque y propósito distinto.

La Procuraduría reconoce que “la implementación del Acuerdo de Paz puede beneficiar a la población víctima del desplazamiento forzado, y su enfoque no es exclusivo para esta población”, tal como lo aclaró el Gobierno. No obstante, insiste que la implementación del mismo representa una oportunidad para fortalecer la política pública de atención, asistencia y reparación integral a víctimas, materializando el enfoque transformador de la reparación.

En este sentido, se hace un llamado para fortalecer las acciones de coordinación reportadas para llevar los bienes y servicios públicos a zonas rurales, por medio de Planes Nacionales Sectoriales y las iniciativas de los PATR enmarcadas en los PDET, pues, del seguimiento realizado por este órgano de control, se ha encontrado que en la mayoría de estos procesos las víctimas no están priorizadas dentro de la oferta institucional que se deriva de estos planes y que a pesar de los cruces de información realizados, no se está optimizando la implementación de las medidas para contribuir a la restitución de derechos de las víctimas.

Sobre el PDET, la Procuraduría reitera su preocupación frente a la desarticulación entre la UARIV y la ART, y la necesidad de fortalecer el enfoque reparador en estos planes, pues del cruce entre iniciativas, acciones y medidas, se encontró que solo el 2,8% (908) del total de las iniciativas de la fase municipal y subregional (32.808) se asociaron con 1.000 medidas de los PIRC y 325 de los PRyR.¹⁰⁰

Adicionalmente, de los 106 municipios PDET que contaban con PRyR formulado, 47 no tenían iniciativas asociadas en la matriz de cruce, lo que equivale al 45%. Ya se ha indicado que estos resultados evidencian la falta de articulación que hubo desde un principio en el proceso participativo para la formulación de los PATR, con las medidas de reparación que ya existían

⁹⁹ Ver los tres Informes entregados al Congreso de la República sobre el Seguimiento a la Implementación del Acuerdo de Paz, los Informes de Balance a la Ley 1448 de 2011 y los informes de la CSMLV en: <https://www.procuraduria.gov.co/portal/Paz.page>

¹⁰⁰ PGN. Tercer Informe sobre la implementación del Acuerdo de Paz. Ver: https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/TercerInformealCongreso_2021_25_Conlinks.pdf



en los territorios¹⁰¹. La Procuraduría continuará realizando su seguimiento preventivo frente a este tema e informará a la Corte sobre sus conclusiones en futuros informes.

Igualmente, se invita a la UARIV a que presente resultados específicos frente a los derechos y las mediciones de los 2.599.444 de víctimas de desplazamiento, que residen en los territorios PDET, de tal forma que pueda analizarse si efectivamente, la intervención institucional derivada del AFP ha cumplido su objetivo, y ha mejorado las condiciones de vida de esta población. Como se ha indicado, “la Procuraduría reconoce como elemento positivo la existencia de informes de seguimiento al PDET e informes sobre las condiciones de vida de los habitantes de estos territorios. Sin embargo, aún no hay un sistema de información que dé cuenta de los avances en su implementación de manera integral y que brinde información sobre el estado actual de las iniciativas de los PATR”¹⁰². Por lo que se sugiere que se incorporen estas mediciones diferenciadas para las víctimas en los sistemas de información que tiene previstos la ART en el marco de la Hoja de Ruta Única.

En cuanto a los avances reportados por el Gobierno, en relación con el Punto 5 del AFP, la Procuraduría se permite reiterar algunas de las conclusiones del Tercer Informe presentado al Congreso de la República:

- “Si bien el Gobierno Nacional reporta algunos esfuerzos en la articulación intersistémica, no se observa una aceleración en la implementación de las medidas y acciones derivadas del Programa de Reparación Colectiva y los planes de retorno, en el marco de los PATR en los municipios PDET. Al respecto, se observa que: i) tan solo el 5,6% de las acciones en los PRyR (5.811) en municipios PDET tiene relación con iniciativas de los PATR, ii) las acciones incluidas en las actas de entendimiento en el marco del Pilar 8 firmadas por los entes territoriales en zonas PDET, equivalen tan solo al 0,15% del total, y iii) las acciones que se están implementando de manera articulada por parte de la Unidad para las Víctimas y la ART corresponden al 0,13% del total. Es necesario que continúen los esfuerzos en la articulación institucional entre estas entidades, para que, desde la implementación del Acuerdo de Paz, se contribuya con la aplicación de los PRyR.”¹⁰³
- “Persisten las dificultades para dar una respuesta institucional oportuna e integral a las víctimas en el exterior que desean regresar al país: i) las falencias en el registro pueden obstaculizar la atención diferencial y adecuada, e impedir el seguimiento a la atención de sus derechos; ii) es necesario diseñar y ampliar una oferta institucional diferenciada que promueva la estabilidad socioeconómica de los hogares, para lo cual se debe mejorar la articulación institucional; iii) las dificultades en la verificación del principio de seguridad se han convertido en un cuello de botella para gestionar las solicitudes de retorno o reubicación. Es necesario establecer acuerdos y convenios con los países receptores y las organizaciones sociales, con el fin de gestionar recursos para las víctimas de desplazamiento forzado que desean retornar al país o reubicarse, pero que no pueden costear los gastos de transporte debido a su situación económica.”¹⁰⁴

En cuanto a las acciones reportadas por el Gobierno para contribuir a la garantía de los derechos de vivienda, educación, generación de ingresos, rehabilitación, retornos y reubicaciones desde la implementación del AFP, este órgano de control reafirma lo dicho en los capítulos correspondientes a esos derechos.

En segundo lugar, el Gobierno presentó acciones de **(ii) cómo las entidades del SNARIV y las pertenecientes al SIVJNRN complementan y articulan sus programas, lineamientos y**

¹⁰¹ *Ibidem.*

¹⁰² *Ibidem.*

¹⁰³ *Ibidem.*

¹⁰⁴ *Ibidem.*



acciones para el restablecimiento y la satisfacción de los derechos de la población desplazada. La Procuraduría insiste que, aunque se reporta la realización conjunta de acciones, espacios y reuniones, dichos esfuerzos no cuentan con un diálogo estratégico que permita la articulación entre ambos sistemas, para desplegar una actuación armónica que contribuya a garantizar el goce efectivo de los derechos de las víctimas. En este sentido, “los avances reportados frente a la coordinación entre el SIVJNR y el SNARIV evidencian la presencia de acciones que, si bien contribuyen al logro de los objetivos de las diferentes entidades, no están enfocados en una acción integral como sistemas codependientes que avancen hacia la reparación de las víctimas y la construcción de una paz estable y duradera de manera conjunta.”¹⁰⁵

En este orden de ideas, se valora el reporte presentando por el Gobierno sobre las acciones implementadas en cumplimiento del AFP. No obstante, a juicio de la Procuraduría no quedó claro, cómo estas contribuyen a (i) superar las falencias identificadas en el componente; (ii) en el desbloqueo o la superación de la práctica advertida y, (iii) al goce efectivo de los derechos de la población desplazada, tal como lo solicitó la Corte, en especial cuando la Procuraduría ha consignado dificultades concretas en relación con las víctimas, tal como lo explicó en el Tercer Informe presentado al Congreso de la República.

16. CONPES 4031 de 2021

La Procuraduría realizó seguimiento preventivo a la construcción y aprobación de este CONPES y sobre el borrador del Plan Nacional de Atención y reparación integral a Víctimas, presentó 297 recomendaciones con el fin de mejorar la implementación de dicha política durante los años 2021- 2031, frente a las cuales el DNP informó las razones por las que no incluyó la mayoría de estas observaciones. No obstante, este órgano de control reconoce los esfuerzos técnicos adelantados para la formulación de un documento de política pública como hoja de ruta para la implementación de la Ley 1448 de 2011, de acuerdo con su nueva vigencia a 2031 y valora positivamente su oportuna aprobación.

16.1 Observaciones sobre las respuestas emitidas por el Gobierno nacional frente a las preguntas realizadas por la Corte Constitucional en el Auto 756 de 2021.

32. Frente a *(i) cómo las estrategias, planes y presupuesto contemplado en el CONPES 4031 responden a las falencias identificadas en el Auto 373 de 2016 y permiten materializar los distintos derechos de la población desplazada,* la Procuraduría manifiesta su preocupación porque este no incluye los lineamientos necesarios para garantizar los derechos de los más de nueve millones de víctimas. No se presentan acciones concretas que permitan identificar cambios en los problemas estructurales, ni estrategias que fortalezcan de manera efectiva la atención, asistencia y reparación integral de la población desplazada. Tampoco se proyectan los recursos necesarios para el restablecimiento de los derechos de las víctimas, y las acciones para superar los problemas del diagnóstico realizado por el Gobierno, resultan insuficientes cuantitativa y cualitativamente.

En cuanto a *(ii) cómo se compaginan los mecanismos de seguimiento dispuestos en este instrumento (“plan de acción y seguimiento”) con la verificación del goce efectivo de los derechos que realiza la Sala Especial, en lo relacionado con el desplazamiento forzado,* se reitera el llamado realizado por la Procuraduría, para optimizar los mecanismos de seguimiento de la política pública en general, tal como lo había propuesto el Gobierno en el PND. Si bien, se comprende que estas mediciones se encuentran enmarcadas en ejercicios que obedecen a metodologías de medición diferentes, el objetivo de la política es

¹⁰⁵ *Ibidem.*



precisamente el goce efectivo de derechos de las víctimas, y por eso la importancia de priorizar los indicadores de impacto frente a los de gestión.

17. SU-016 de 2021. Observaciones frente al informe presentado en respuesta a la orden novena de la Sentencia SU-016 de 2021, (El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (en adelante MVCT) y el Fondo Nacional de Vivienda (en adelante FONVIVIENDA) caso Copey.

Frente a vivienda rural, llama la atención que el informe no da cuenta de los objetivos, y puesta en marcha de la política pública de vivienda rural la cual inició finalizando el año 2019. Teniendo en cuenta lo novedoso de esta política se esperaba contar con información detallada, de sus logros, desafíos y metas y cómo esta beneficia a las víctimas de desplazamiento forzado y cómo aporta a la superación del ECI. Tampoco se observa que se aborden las líneas estratégicas con las que contaba la anterior política para atender a población víctima de desplazamiento que se encuentra adelantando procesos de retornos, reubicaciones y restitución de tierras, así como la atención a esta población, que se hacía a través de la bolsa de víctimas.

Se observa con preocupación que la oferta para el acceso a la vivienda urbana no se ajusta a la realidad socioeconómica de los hogares desplazados, pues, como bien lo menciona el Gobierno en su Informe (p.127), las personas que aún no superan la SSV presentan los niveles de cumplimiento más bajo en los derechos a la vivienda y generación de ingresos. Así las cosas, se hace necesario realizar un cruce entre el universo de víctimas que cumplen con el derecho de generación de ingresos, y cuentan con los requisitos de acceso a los programas de vivienda, para que sean efectivamente focalizadas y acompañadas en su postulación, teniendo en cuenta que podrían hacer el cierre financiero que se exige en los programas.

En las cifras presentadas por el Gobierno, se evidencia que no es significativo el número de víctimas de desplazamiento forzado beneficiadas en los diferentes programas (entre el 6% y el 18%), por lo que se reitera el llamado para que los programas cuenten con metas específicas y significativas para víctimas como se tuvo en algún momento (50%). Así como tampoco se relaciona del total de víctimas desplazadas que sufrieron abandono o despojo de sus tierras y/o viviendas, cuántos recibieron la asignación de subsidios en el marco de cada uno de estos.

Se advierte una regresividad en la garantía del derecho a la vivienda, pues el porcentaje de víctimas de desplazamiento forzado que ha accedido a la oferta prevista para la satisfacción de este derecho es significativamente menor. Para el programa de Semillero de Propietarios, se evidencia una priorización del 20% como porcentaje mínimo de destinación de subsidios con aplicación de criterios de enfoque diferencial, dentro de los que deberán estar incluidas las víctimas de desplazamiento forzado.

Preocupa que este porcentaje no se compadece con el universo de la población con enfoque diferencial que requiere de una solución de vivienda digna, especialmente para población desplazada y que además al ser tan bajo no requiere de mayor esfuerzo de la institucionalidad para focalizar a este tipo de población.

Se observa con preocupación que, ni en el PND, ni en los Planes de Acción del Ministerio se establecen metas específicas en cada uno de los programas para beneficiar a la población víctima de desplazamiento, tal como se mencionó en el Octavo Informe de la CSMLV.

Se llama la atención que la información suministrada sobre el programa de "Vivienda Gratuita" no es clara, pues no menciona que este programa ya se asignó en su



totalidad y que, aunque ya se ejecutó (entregó) en su mayoría, en el 2020 fueron entregados 3.409 subsidios asignados para población víctima de desplazamiento.

Si bien el Ministerio reportó los resultados de los SFV entregados a población víctima realizando la comparación frente a los que se han ejecutado a nivel nacional, evidenciando un porcentaje significativo, para este ente de control es importante resaltar los siguientes resultados:

- Para el programa de “Mi casa ya”, el Ministerio menciona que independiente de que la norma no estipula porcentajes específicos para la atención a población víctima de desplazamiento forzado, se evidencia un esfuerzo para atender a esta población. No obstante, preocupa que de la meta establecida en el trazador del Seguimiento del Plan de Inversión-SPI de 22.000 SFV frente a la meta total del PND de 135.000, es decir el 16.2%, solo se han asignado 8.209, faltando menos de un año para finalizar el actual Gobierno.
- Para el programa de “Semillero de Propietarios” llama la atención que de los 200.000 destinados en el PND, solamente se estableció como meta trazadora en el SPI el 1.5% (3.000) y de estos apenas se han asignado 458, faltando menos de un año para finalizar el actual Gobierno.
- Para el programa de “Casa Digna – Vida Digna”, se observó que de los 112.590 destinados por el PND se fijaron como meta trazadora en el SPI solamente el 1.77% (2.000) y entre 2019 y 2021 apenas se han asignado 514, igualmente a menos de un año de terminar el Gobierno. Para las líneas de titulaciones y mejoramiento de entornos, no se presenta información, ni de las metas establecidas ni de los avances que hayan beneficiado a la población víctima de desplazamiento, así como tampoco se encontró información de los subsidios otorgados para adquisición de vivienda nueva VIS y no VIS a población víctima de desplazamiento, importante para determinar cómo se ha contribuido a la superación del ECI.

Cuadro comparativo de las metas establecidas frente a los SFV asignados entre 2019 y 2021

Programas	Metas DNP	Metas víctimas SPI	% víctimas SPI*	Respuesta orden novena		
				No. SFV asignados	No. SFV Víctimas	%
<i>Mi casa ya</i>	135.000	22.000	16.2	85.286	8.209	37.3
<i>Semillero de propietarios (2019,2020, abr-2021)</i>	200.000	3.000	1.5	3.293	458	15.2
<i>Casa digna-Vida digna Mejoramiento de vivienda</i>	112.590	2.000	1.77	3.084	514	25.7
<i>Casa digna-Vida digna titulaciones</i>	56.600					
<i>Casa digna-Vida digna mejoramientos de entornos</i>	55.810					
<i>Subsidios otorgados para adquisición de vivienda nueva VIS</i>	100.000					
<i>Subsidios otorgados para adquisición de vivienda nueva no VIS</i>	100.000					

*porcentaje de subsidios asignados a víctimas frente a las metas establecidas para víctimas en el SPI

Preocupa que el Ministerio de Vivienda no tenga diseñadas estrategias para focalizar y priorizar como potenciales beneficiarios a las comunidades víctimas de



desplazamiento forzado que contengan dentro de sus planes de reparación colectiva, y de retornos o reubicaciones acciones específicas para acceder a soluciones de vivienda dignas en el área urbana y/o rural. En el caso de vivienda rural, se advierte que en la Resolución 0536 de 2020, no se incluyeron programas estratégicos de la bolsa de víctimas como en anteriores vigencias que permitirían fortalecer los programas de reparación colectiva y procesos de retornos de acuerdo con lo contemplado en los subpuntos 5.1.3.3.2 y 5.1.3.5 del Acuerdo de Paz.

La Procuraduría ha identificado que no existe una estrategia diseñada que facilite la postulación de los beneficiarios para garantizar el acceso a vivienda urbana que incluyan a los “ocupantes de predios” víctimas de desplazamiento forzado sujetos de especial protección constitucional. Ya que estos están dirigidos a los hogares señalados por Prosperidad Social como posibles beneficiarios, entidad que identifica los hogares de acuerdo con las previsiones del Decreto 1077 de 2015, las órdenes de priorización y los porcentajes de composición poblacional del proyecto, lo que dificulta la respuesta institucional para el acceso a la vivienda digna en estos casos.

De otra parte, se valora el desarrollo normativo para dar solución a casos de asentamientos informales, como el Decreto 149 de 2020, el Decreto 1232 de 2020, Decreto 1333 de 2020 y la Ley 2044 de 2020, mencionados en el Informe Anual del Gobierno 2020 (p. 464), los cuales se enfocan en dar solución a problemáticas asociadas a la legalización urbanística de asentamientos, cuando hay posesión y lineamientos para los POT y se hace un llamado para reglamentar el acompañamiento y focalización de los ocupantes temporales de predios, que requieren de soluciones de vivienda.

Es necesario profundizar en la exposición de las acciones que se han emprendido para garantizar la atención en los componentes de “Superación de Situación de Vulnerabilidad e Integración Comunitaria y Arraigo Territorial”, de acuerdo con lo establecido en la Resolución 03320 de 2019 por medio de la cual se adopta el Protocolo de Retorno y Reubicación, de las víctimas de desplazamiento forzado que se encuentran en ocupación de predios, en aras de articular y coordinar la implementación de programas y proyectos en conjunto con las entidades del orden territorial y nacional.

Respecto a la concordancia de esta política con los estándares logrados a través del seguimiento a la superación del ECI en materia de desplazamiento forzado, el Ministerio manifiesta que se están realizando todos los esfuerzos para garantizar desde la oferta el acceso a una vivienda adecuada, mitigar el hacinamiento, que sea accesible a servicios públicos, construida con materiales adecuados, y enmarcada en el plano de la seguridad jurídica.

En cuanto a las mediciones de los indicadores que miden la superación del ECI, para este derecho, se reitera la preocupación relacionada con las fuentes de información, pues únicamente se tienen en cuenta registros que no interoperan entre sí y algunos están desactualizados (SISBEN, el cual todavía no ha llegado a la mitad de las víctimas del RUV, la ficha de caracterización de la UARIV y del Ministerio de Vivienda y las bases de datos entregadas por la estrategia Red Unidos, los cuales tienen menor cobertura).

Este órgano de control reconoce los esfuerzos del Gobierno nacional para garantizar desde la oferta institucional el acceso a una vivienda adecuada, mitigar las condiciones de hacinamiento, que sea accesible a servicios públicos domiciliarios, construida con materiales adecuados y enmarcada en el plano de la seguridad jurídica, Sin embargo, como se mencionó anteriormente continúan siendo preocupantes los resultados para el indicador principal de vivienda urbana adecuada, además de los indicadores complementarios relacionados con servicios públicos, zonas libres de riesgo y seguridad jurídica, los cuales no superan el 60% de cumplimiento. Es necesario aumentar



los esfuerzos para lograr que todos los hogares víctimas de desplazamiento forzado accedan a una vivienda digna.