



**INFORME EN CUMPLIMIENTO DE LA ORDEN OCTAVA DEL AUTO 411 DE 2019
EMITIDO POR LA SALA ESPECIAL DE SEGUIMIENTO A LA SENTENCIA T-025 DE
2004, DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	2
I. ESCENARIOS Y FACTORES DE RIESGO ASOCIADOS AL DESPLAZAMIENTO FORZADO Y A LA POLÍTICA PÚBLICA DE PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN.....	4
Componente de Prevención y Protección de la política pública de víctimas	4
Política Pública de Prevención y Protección en los avances para la superación del ECI	6
Respuesta a requerimientos hechos por la Corte Constitucional	8
II. RESTABLECIMIENTO DE LOS DERECHOS DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA COMO CRITERIO CENTRAL PARA LA SUPERACIÓN DEL ECI	10
Ejes Transversales	10
1. Coordinación Nación - Territorio.....	10
2. Presupuesto.....	14
3. Enfoque diferencial de mujeres, niños niñas y adolescentes.....	15
Componente de asistencia y atención	18
Componente de estabilización socio - económica.....	22
4. Generación de ingresos	22
5. Retornos y reubicaciones.....	24
6. Vivienda urbana y rural	29
Componente de reparación integral.....	32
7. Restitución de tierras	32
8. Indemnización.....	36
9. Rehabilitación	40
10. Justicia	41



INFORME EN CUMPLIMIENTO DE LA ORDEN OCTAVA DEL AUTO 411 DE 2019 EMITIDO POR LA SALA ESPECIAL DE SEGUIMIENTO A LA SENTENCIA T-025 DE 2004, DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

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 la orden octava del Auto 411 de 2019, presenta las observaciones al Informe que realizó el Gobierno Nacional de acuerdo a lo ordenado en el mismo Auto, correspondiente a la vigencia 2018.

Para la Procuraduría General de la Nación, 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.

En general, se reconoce que el Plan Nacional de Desarrollo "*Pacto por Colombia, Pacto por la equidad*" - PND, contempla metas ambiciosas en materia de reparación y retornos para avanzar en la garantía de los derechos de las víctimas¹. Sin embargo, estas metas no se compadecen con la dimensión de la tarea pendiente. Si no se aumentan los recursos, se mejora la coordinación entre las entidades del Gobierno con las entidades territoriales y, se fortalecen las medidas para garantizar la estabilización socioeconómica, no será posible la transición del asistencialismo a la reparación que ha propuesto el Gobierno.

En componentes como atención humanitaria, generación de ingresos y vivienda, se considera que lo planteado en el PND resulta poco teniendo en cuenta las necesidades de las víctimas en materia de estabilización socioeconómica. Particularmente, es preocupante la respuesta institucional en generación de ingresos, dada la importancia de este derecho para el restablecimiento y auto sostenimiento de las víctimas.

Se espera que en el Informe que presente el Gobierno para la vigencia de 2019 se puedan visualizar avances significativos en el cumplimiento de las metas establecidas en el PND y las propuestas de Gobierno planteadas en el Informe de 2018, pues se señalan ajustes y reformulaciones a instrumentos y herramientas de la política pública que aún no cuentan con los resultados suficientes para determinar su impacto en la garantía de los derechos de la población desplazada.

Así mismo, se reitera la necesidad de fortalecer los reportes de información y avanzar aceleradamente en la formulación de indicadores y metas que permitan el seguimiento adecuado de la política; por lo esperamos que el Gobierno cumpla prontamente con la creación del Mecanismo Único de Seguimiento a la Política de Víctimas (MSV), la

¹ Metas cuatrienio PND: 140 Sujetos de reparación colectiva reparados administrativamente; 2.986.275 víctimas retornadas, reubicadas o integradas localmente.



optimización de sus registros administrativos y la simplificación de herramientas de coordinación previstos en el PND.

Este Informe se organiza en dos partes: (i) Escenarios y factores de riesgo asociados al desplazamiento forzado y a la política pública de prevención y protección; y (ii) Restablecimiento de los derechos de la población desplazada como criterio central para la superación del ECI. En cada una de ellas, se realiza el análisis y presentan las observaciones de la Procuraduría frente a los avances y gestiones presentados por el Gobierno en desarrollo de cada uno de los componentes de la política, así como las respuestas dadas a los diferentes requerimientos planteados por la Corte.

Se aclara que en este Informe se retoman algunas de las observaciones y conclusiones presentadas por la Comisión de Seguimiento y Monitoreo– CSMLV al Congreso de la República, en el Sexto Informe de Seguimiento a la Implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.²

Finalmente, se reitera que dando alcance al presente Informe, las observaciones frente al componente étnico serán allegadas por parte de la Procuraduría Delegada para Asuntos étnicos en el mes de enero.

² El Sexto Informe de la CSMLV presentó un análisis cuantitativo y cualitativo frente al avance de los principales componentes de asistencia, atención y reparación integral a víctimas. Para cada tema se realizaron recomendaciones para que las entidades del SNARIV realicen los ajustes necesarios que permitan garantizar los derechos de esta población. El informe se divide en siete secciones: (i) presupuesto; (ii) prevención y protección; (iii) atención y orientación - Centros regionales; (iv) asistencia - Atención Humanitaria, Retornos y reubicaciones; (v) reparación integral - Rehabilitación, Restitución de Tierras, Vivienda urbana y rural, Educación superior, Generación de Ingresos, Indemnización administrativa, Libreta militar, reparación colectiva, Connacionales; (vi) ejes transversales - Participación, Coordinación Nación Territorio; y (vii) investigaciones fiscales y disciplinarias. Transversal: Enfoque de género y discapacidad.



I. ESCENARIOS Y FACTORES DE RIESGO ASOCIADOS AL DESPLAZAMIENTO FORZADO Y A LA POLÍTICA PÚBLICA DE PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN

En atención a lo planteado por la Corte frente a la superación de los bloqueos institucionales y prácticas inconstitucionales que mantienen el ECI, la Procuraduría advierte que la respuesta institucional no ha resultado suficiente para contrarrestar los escenarios y factores de riesgo asociados al desplazamiento forzado. En particular, se observa que no están resultando efectivas las acciones adelantadas para la prevención del desplazamiento forzado y violaciones a los derechos humanos de la población desplazada, que persisten algunas dificultades en la implementación de las estrategias de protección, y en la respuesta a los complejos escenarios de riesgo que mantienen situaciones de violencia en algunos territorios.

Componente de Prevención y Protección de la política pública de víctimas

El capítulo 4 del Informe del Gobierno Nacional busca identificar las principales apuestas institucionales que en materia de prevención y protección se han desplegado para atender las situaciones de riesgo y factores de violencia que han permitido la persistencia de vulneraciones y amenazas a los derechos de la población desplazada. En este sentido se compilan las actividades llevadas a cabo por varias instituciones como el Ministerio del Interior, el Ministerio de Defensa, la Policía Nacional, la Unidad Nacional de Protección - UNP, la Agencia de Reincorporación Nacional - ARN, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF y la Unidad para las Víctimas - UARIV, lo que implica que hay una actuación interinstitucional e intersectorial, en la cual el rol de articulación y coordinación es asumido por el Ministerio del Interior en el marco de las obligaciones establecidas en el Decreto 1066 de 2015.

Se advierte también que hay un abordaje de las situaciones de riesgo y la planeación de actividades en materia de prevención y protección, con las herramientas e instrumentos que se encuentran en dos marcos normativos que son complementarios: por una parte, la Ley de Víctimas y por otra, la política pública integral de prevención y protección.

Acerca de las acciones sobre el componente de prevención, solamente se aborda lo relacionado con la *Prevención Urgente* argumentando que las principales acciones son llevadas a cabo por la UARIV en materia de difusión de las metodologías para la construcción y actualización permanente de Planes de Contingencia, los mecanismos para la identificación de riesgos y la actuación cuando estos se han materializado y en estos casos a través de la coordinación de atención a las emergencias humanitarias y la entrega de ayudas humanitarias.

En este caso la Procuraduría destaca que las emergencias humanitarias son atendidas bajo los criterios establecidos por la Ley 1448 de 2011 y sus Decretos Reglamentarios, teniendo en cuenta los estándares de atención de emergencias (entrega de alimentos, condiciones del albergue, acceso a salud). Sin embargo, y a pesar de los esfuerzos realizados en



asistencia técnica para que las entidades territoriales tengan planes de contingencia actualizados para responder a las emergencias, las actuaciones que se requieren de las entidades territoriales se revisten de complejidades, más allá de la formulación de un plan como dificultades de acceso a los territorios, las condiciones de violencia y restricciones impuestas por los diversos grupos armados incluso a las misiones humanitarias y presencia institucional. Si bien se cuenta con mecanismos para atender las emergencias, persiste la poca efectividad de acciones para prevenir y mitigar los riesgos.

Es importante señalar que las acciones en subsidiaridad y concurrencia presentadas por la UARIV, a través de proyectos agropecuarios y proyectos para el fortalecimiento de la infraestructura social y comunitaria, son claves para contribuir con su subsistencia, teniendo en cuenta las condiciones de vulnerabilidad y los contextos caracterizados por el desarrollo del conflicto.

En este sentido, el fortalecimiento de la soberanía alimentaria tiene un impacto directo para mitigar los efectos causados por el confinamiento, de otra parte, la dotación de infraestructura (placas deportivas, albergues, espacios comunales, adecuación de vías), también permite la existencia de espacios seguros para las comunidades, los cuales pueden ser utilizados para garantizar la protección y seguridad. Desde ahí, las mencionadas acciones, las cuales pueden ser parte de planes de retorno o reparación colectiva, propenden por el desarrollo de estrategias e intervenciones de prevención y protección. No obstante, deben complementarse con otras acciones relacionadas con la reconstrucción y fomento del desarrollo económico y social dispuestas en instrumentos como el PDET.

En relación con las acciones de asistencia técnica llevadas a cabo por la UARIV para la permanente actualización de los Planes de Contingencia, es importante señalar que estas se constituyen en un canal de comunicación entre el nivel nacional y territorial que debe mantenerse, teniendo en cuenta que los contextos de violencia en los territorios se transforman y requieren de estrategias de adaptación con el fin de lograr que las acciones institucionales tengan impactos en la mitigación de los riesgos y la protección de la población.

El diagnóstico presentado por la UARIV indica que de los 908 municipios en los que se llevaron a cabo asistencias técnicas 45 no cuentan con Plan de Contingencia, 512 lo tienen desactualizado y 418 llevaron a cabo procesos de actualización. Esto evidencia que persiste el desconocimiento y falta de interés de algunas autoridades locales sobre las herramientas para la atención de emergencias y la prevención urgente y temprana. Para estos casos se recomienda que haya un lineamiento de carácter vinculante para que periódicamente se realicen evaluaciones de las situaciones de riesgo y se mantengan actualizadas las herramientas.

La UARIV señala que cuenta con tres instrumentos para el seguimiento y monitoreo de las situaciones de riesgo en los territorios: i) la bitácora diaria que recoge información de monitoreo en medios y prensa local, ii) las estrategias de verificación de los hechos encontrados en la bitácora, y iii) la consulta de documentos de análisis y dinámicas de



riesgo. Sin embargo, cabe señalar que la consulta de reportes de emergencias en medios de comunicación implica que haya vacíos de información y reportes de hechos con posterioridad a su ocurrencia, por lo que se considera que no son una fuente confiable para registrar y monitorear situaciones de emergencia humanitaria. Al respecto, es importante identificar otro tipo de fuentes de información como los reportes de agencias internacionales.

Asimismo, en relación con las emergencias humanitarias masivas, como desplazamientos forzados masivos y confinamientos, se evidencia la disparidad de registros. Mientras la UARIV identifica que en año 2018 se atendieron 76 eventos de desplazamiento masivos y 17 confinamientos, la Defensoría del Pueblo registró 92 eventos de desplazamiento masivo y 89 comunidades en situación de confinamiento, en la misma vigencia.

Las marcadas diferencias en las cifras de confinamientos se encuentran precisamente en que en algunas ocasiones las condiciones mismas del hecho, se agravan por restricciones de la movilidad, amenazas contra la población y la institucionalidad, las cuales impiden el debido registro y toma de declaración de las comunidades confinadas.

A esto se suma que los confinamientos se caracterizan por generar afectaciones sobre numerosas poblaciones, haciendo aún más difícil la atención humanitaria, el acceso a las zonas afectadas, el sostenimiento de la atención hasta la mitigación de la emergencia y el posterior acompañamiento a las comunidades.

Para el caso de las situaciones de confinamiento, es necesario que se fortalezca la respuesta institucional definiendo rutas, procedimientos y acciones para la atención de estas emergencias, aplicando los mecanismos para la concurrencia y subsidiariedad, teniendo en cuenta las precarias condiciones de algunas de las entidades territoriales en las cuales este hecho es recurrente. Por ejemplo, la Procuraduría ha observado algunas de estas dificultades en los municipios de las subregiones del Alto Baudó, Bajo Atrato, Costa pacífica Chocoana, Costa Pacífica Nariñense, Catatumbo, Bajo Cauca y Putumayo, donde se requieren mayores recursos para el transporte de alimentos, la verificación de las condiciones de las comunidades, el seguimiento y acompañamiento periódico.

Política Pública de Prevención y Protección en los avances para la superación del ECI

De acuerdo con lo mencionado en el Informe, la política pública de prevención y protección³ se entiende como el conjunto de acciones complementarias al componente de prevención y protección definido en la Ley de Víctimas. El Gobierno señala que los esfuerzos para la implementación de esta política pública han estado encaminados al mejoramiento de la gestión preventiva de los riesgos, a través de la incorporación de acciones de prevención en los Planes de Desarrollo Municipales, la construcción de Planes Municipales de

³ La Corte destaca la importancia del conjunto de normas que constituyen la política pública integral de prevención y protección, como los Decretos 1066 de 2015 y 1581 de 2017. Asimismo, se refiere a los desarrollos normativos surgidos con la implementación del Acuerdo de Paz en materia de garantías como el Decreto 660 de 2018, y en materia de protección colectiva a través del Decreto 2078 de 2017 y sus precedentes.



Prevención y Protección, la articulación institucional en espacios como el Subcomité Nacional de Prevención, protección y Garantías de No Repetición, y el fomento a la participación de todas las entidades que conforman el SNARIV y que cuentan con oferta en materia de prevención y protección.

El instrumento fundamental para la territorialización de la política pública es el Plan Integral de Prevención y Protección, para lo cual el Ministerio del Interior ha definido estrategias de divulgación, asistencia técnica y el desarrollo de actividades con las entidades territoriales en municipios focalizados que presentan mayores índices de afectaciones por la persistencia del conflicto armado.

Sin embargo, y de acuerdo a lo señalado por la Corte en los Autos 373 de 2016 y 331 de 2019, no existen indicadores que permitan medir el impacto de las acciones institucionales de la política pública en la mitigación efectiva de riesgos. Esto quiere decir, que si bien se destaca el trabajo del Ministerio en la construcción de documentos técnicos, metodologías, y estrategias para el fortalecimiento de conocimientos de las entidades territoriales, y se reconoce la importancia de mantener los espacios y canales de diálogo para ello, es necesario medir los impactos de los Planes de Prevención y Protección, y su efectividad en la implementación de acciones que incidan en la ocurrencia de delitos contra la vida, libertad e integridad de la población desplazada y su protección.

Dentro de las acciones en desarrollo de la política pública se destacan en el informe las actividades desarrolladas por la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos en la construcción del Mapa de Riesgos y acciones para la prevención del reclutamiento⁴.

Por parte del Ministerio de Justicia se informa de la estrategia de Unidades Móviles, que se han desplegado en algunos territorios con el objetivo de generar acciones que permitan el acceso a justicia y servicios ofrecidos por este sector. Si bien esta estrategia permite la descentralización de las acciones de las entidades del sector justicia, la Corte ha señalado la importancia de fortalecer la presencia de entidades del sector, en particular de la Fiscalía General, como un mecanismo que permita garantizar el acceso efectivo a la justicia, la debida denuncia, y las investigaciones de violaciones a los derechos humanos y las sanciones correspondientes⁵.

⁴ Es importante señalar que recientemente se promulgo el Decreto 2081 de 2019 por medio del cual se modifica el Decreto 4690 de 2007 por el cual se crea la Comisión Intersectorial para la prevención del reclutamiento, la utilización y la violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes por grupos armados al margen de la ley y por grupos delictivos organizados. Preocupa a la Procuraduría General que el nuevo decreto elimina como función de la CIPRUNNA: “Diseñar y ajustar anualmente un Plan de Acción Intersectorial para la prevención del reclutamiento, la utilización y la violencia sexual”, lo cual implica Intersectorial implica un retroceso en la garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, así como en la lucha contra el reclutamiento y puede llegar a leerse como un incumplimiento por parte del Estado colombiano de los instrumentos internacional que ha ratificado en la materia. Los planes de acción son los instrumentos que por excelencia trazan líneas de acción claras y concretas, con responsables plenamente identificados y un presupuesto que permite alcanzar un objetivo gubernamental. Es necesario que se cuente con una ruta que permita dentro de la capacidad de gestión institucional avanzar en la protección y desvinculación de menores que han visto violentados sus derechos fundamentales en el marco del conflicto armado.

⁵ Auto 620 de 2017.



El Ministerio de Defensa Nacional informó sobre la estrategia de prevención que ha desarrollado a través del Plan de Guerra Victoria Plus y las Fases del Plan Horus, que esta ha derivado en el fortalecimiento de la presencia militar en algunos territorios⁶ en los que persisten escenarios de crisis humanitarias recurrentes. Esta estrategia tiene como objetivo el control de los territorios, el combate contra los grupos armados ilegales y la consolidación institucional.

No obstante, las complejidades de los escenarios de riesgo, el uso indiscriminado de prácticas como la siembra de minas antipersonales por parte de los grupos ilegales para impedir el avance de tropas del Ejército Nacional, y el fortalecimiento de estrategias de control poblacional y territorial por parte de estos grupos ilegales, han propiciado la configuración de escenarios de disputa y confrontación que incrementan los riesgos de la población. De esta manera en territorios como el Bajo San Juan, el Alto Baudó, el Bajo Atrato y la Costa Nariñense, las confrontaciones armadas y operaciones militares se extienden impidiendo que existan condiciones de seguridad para la sostenibilidad de procesos de retorno de población desplazada.

Respuesta a requerimientos hechos por la Corte Constitucional

En el apartado 11.1 y 11.2 del Informe del Gobierno Nacional, se atienden de manera puntual los requerimientos hechos por la Corte sobre la atención a los escenarios y factores de riesgo asociados al desplazamiento forzado y la política pública de prevención y protección. Se destaca el ejercicio riguroso que realizó el Gobierno para contar con un Diagnóstico, a partir de las herramientas institucionales previstas para ello. En la mayoría de los casos la respuesta a los requerimientos fue completa y contó con insumos, criterios técnicos y datos actualizados.

El Ministerio del Interior informó que la estrategia para la superación del ECI y la garantía de derechos de la población desplazada estaba definida dentro de los componentes del Plan Nacional de Desarrollo. Especialmente en el eje transversal "*Pacto por la Construcción de Paz: cultura de la legalidad, convivencia, estabilización y víctimas*". Teniendo esto en cuenta la Corte solicita al Gobierno Nacional que indique de qué manera, estas acciones definidas en el PND contribuirán para afrontar las situaciones de riesgo y amenaza sobre la población desplazada o en riesgo de desplazamiento.

El Gobierno Nacional propone que sumado a las acciones establecidas en la Política Pública Integral de Prevención y Protección, se adelantarán acciones definidas en el PND como: i) la formulación de la política nacional de convivencia y seguridad ciudadana y su implementación en territorio a través de los Planes Integrales de prevención, seguridad y convivencia ciudadana; ii) la priorización de territorios por parte del Consejo Nacional de Seguridad para la implementación de acciones en el marco de la estrategia de Zonas

⁶ Para la atención de situaciones de riesgo generalizadas el Gobierno Nacional ha impulsado la militarización de territorios como el Catatumbo con la Fuerza de Tarea Vulcano, en el Atrato con la Fuerza de tarea Conjunta Titán, en Tumaco con la Fuerza de Tarea Hércules, en el Bajo cauca con la Fuerza de Tarea Aquiles, en el Sur de Bolívar con la Fuerza de Tarea Marte.



Estratégicas de Intervención Integral - ZEII, y iii) el diseño e implementación del Plan Nacional del Acción para la Prevención del Reclutamiento, Uso y Utilización de Menores de Edad. Este conjunto de acciones que se consideran complementarias, se articulan con estrategias como la respuesta a las Alertas Tempranas y el diseño e implementación del Plan de Acción Oportuna, PAO como hoja de ruta para la atención de las situaciones de riesgo y amenazas contra líderes sociales y la superación de los vacíos en materia de protección.

Acerca de la Política de Convivencia y Seguridad Ciudadana, la Procuraduría considera necesario que se fortalezcan los recursos de las entidades territoriales para la implementación de los Planes de Prevención y Contingencia. Por ejemplo, algunas entidades han propuesto la utilización de los fondos FONSECON y FONSESET para el desarrollo de acciones dirigidas a implementar medidas de protección para la garantía de líderes sociales, e incluso para la materialización de acciones dispuestas en estos planes.

En relación con los requerimientos de la Corte sobre el diagnóstico del escenario de riesgo, el Gobierno señala los elementos y criterios tenidos en cuenta para la caracterización de los territorios, la identificación de factores de riesgo y la priorización de intervenciones. 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.

Asimismo, es importante destacar la incorporación de información sobre la Acción Integral Contra Minas, los programas y estrategias para la prevención del reclutamiento, identificación de territorios afectados por economías ilegales lo que indica que hay un entendimiento amplio e integral sobre la prevención y la protección, por lo cual se considera necesario que el Gobierno Nacional continúe identificando las acciones intersectoriales que permiten la respuesta en múltiples campos y de acuerdo a las particularidades de las afectaciones y vulneraciones.

El Gobierno señala que ante el requerimiento de la Corte sobre si se necesitan modificaciones normativas para articular la Política de Prevención y Protección a los objetivos del PND, que esto no es necesario en la medida en que es a través de lo dispuesto en los Decretos 1581 de 2017 y 1066 de 2015, que se establecerán los roles institucionales en materia de coordinación y articulación. Asimismo, señala que se encuentra en construcción y revisión de propuestas para el fortalecimiento de las medidas de protección a través de la reingeniería a la UNP y la construcción de la Política Pública de Respeto y Garantías para la Defensa de los Derechos Humanos.

En relación con la reingeniería de la UNP, la Procuraduría advierte que no hay claridades sobre los recursos que se requieren para el proceso, toda vez que el PND limitó el alcance



de este proceso únicamente a la evaluación del riesgo lo cual permite inferir que no hay una efectiva reestructuración sino la reorganización de uno de los procesos que desarrolla la UNP. Asimismo, que en uno de los aspectos fundamentales de la reingeniería como lo es el proceso de descentralización y territorialización de la entidad, no se encuentran expresamente señaladas ni las funciones, ni las características de este.

Finalmente, se destaca que no hay información acerca de los avances y proyecciones sobre el programa de protección colectiva e implementación del Decreto 660 de 2018, aunque el Gobierno manifiesta que el eje estructurador de la política y el principal instrumento de respuesta es el PAO, el cual acoge los marcos normativos de la política de prevención y protección. La Procuraduría advierte que en la respuesta a la Corte, el Gobierno no evidencia cómo se puede hacer seguimiento a la impacto e implementación del PAO.

II. RESTABLECIMIENTO DE LOS DERECHOS DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA COMO CRITERIO CENTRAL PARA LA SUPERACIÓN DEL ECI

Ejes Transversales

1. Coordinación Nación - Territorio

En relación con lo informado por el Gobierno Nacional frente a la implementación de la Estrategia de Corresponsabilidad, y la aplicación de los mecanismos de coordinación Nación -Territorio, la Procuraduría advierte que la falta de articulación entre el Gobierno y las autoridades territoriales continúa siendo un obstáculo para la implementación de las medidas de atención, asistencia y reparación integral a víctimas, pues se requiere la optimización de las herramientas existentes para lograr una gestión más eficiente, y que permita avanzar en el cumplimiento de los objetivos de la Ley 1448 de 2011. Ante una eventual reforma legal, este es sin duda uno de los temas que debe estudiarse con mayor rigor, para exigir el cumplimiento de las obligaciones de las entidades de acuerdo a la demanda y capacidad territorial.

Se observa que los procesos de articulación, planeación y ejecución de la política pública, entre las secretarías técnicas de los Subcomités Nacionales del SNARIV, no se enuncian, ni se explican los procedimientos específicos y/o rutas para el trabajo sincronizado de las diferentes entidades competentes en la implementación de la política pública. Igual situación se presenta en el nivel territorial para la articulación entre subcomités y los Comités Departamentales de Justicia Transicional.

En ese sentido el Gobierno Nacional expone que la Estrategia de Corresponsabilidad se implementó en 152 municipios de manera diferenciada, con el fin de contribuir a la superación de situación de vulnerabilidad. No obstante no se especifican los resultados de este propósito. Tampoco reporta el impacto de la asistencia técnica en esos municipios respecto a la articulación interna para el eficiente reporte del Formulario Único Territorial (FUT), y los ajustes al Plan de Acción Territorial. Todo lo anterior, además en correlación



con el posterior resultado de la certificación territorial y de la calificación que obtuvieron las entidades territoriales en la vigencia 2018.

En relación con los ajustes al mecanismo de certificación territorial, el Gobierno Nacional indica de manera enunciativa que se incorporaron modificaciones derivadas del Proceso Amplio Participativo dispuesto en el Acuerdo Final de Paz. Sin embargo, en el informe no se evidencia cuáles fueron estos ajustes y se observa que la certificación de las entidades territoriales mejoró a pesar no se evidencia un impacto positivo en la garantía de los derechos de las víctimas.

Por otra parte, se relaciona en el informe que desde el año 2015 se ejecuta el Modelo de Fortalecimiento Institucional, realizando un ejercicio de diagnóstico y validación que permite evidenciar la calidad y pertinencia de la información reportada por las entidades territoriales en el RUSICST, Tablero PAT y FUT. Como uno de los resultados se destaca la formulación y adopción de una metodología, acorde con las características cada municipio, con el fin de mejorar las estrategias de articulación interna. Frente a este, la Procuraduría advierte que, teniendo en cuenta las situaciones y dinámicas propias de los municipios, estas metodologías diferencias deberían incidir no solo en el reporte sino en la utilización de la información que reportan las entidades territoriales para efectos de fortalecer la oferta institucional y mejorar la articulación con las entidades nacionales.

La Procuraduría observa que no se muestran los resultados de la aplicación del Modelo de Fortalecimiento Institucional, sus elementos técnicos, ni el impacto alcanzado en el funcionamiento los Comités de Justicia Transicional; que validen el impacto logrado en los municipios intervenidos. Especialmente, respecto de su capacidad de gestión y de los resultados obtenidos frente al goce efectivo de los derechos de la población víctima del desplazamiento forzado.

Igual situación se presenta respecto de la aplicación de la estrategia frente a la herramienta de seguimiento, el Formulario Único Territorial - FUT, en relación con los ajustes al Plan de Acción Territorial - PAT, y a la programación presupuestal, más aun teniendo en cuenta a lo informado, a que en el mes de junio de 2018 se dio la retroalimentación respecto a la información reportada por las entidades territoriales de 2017.

Sobre el Plan de Mejoramiento formulado para las entidades territoriales a través del RUSISCT, el Gobierno señala un avance en el diligenciamiento de esta herramienta pues en 2018 alcanzó el 100% de cumplimiento. Sin embargo, no se hace referencia a la calidad de la información, aspecto esencial para la efectividad en la implementación de la política pública.

Sobre los avances de la autoevaluación que deben realizar las entidades territoriales en su Plan de Mejoramiento (fase de planeación y fase de seguimiento), basada en las seis secciones del RUSISCT, no se informan las acciones para superar las debilidades encontradas en la fase de planeación, ni los resultados de su seguimiento.



En atención al cumplimiento de los indicadores para medir la coordinación nación territorio, el Gobierno Nacional reportó que la articulación entre los niveles nacional, departamental y municipal para la vigencia 2018, en fortalecimiento y acompañamiento institucional, *presenta un promedio de 90% y que dentro de los compromisos asumidos por los tres niveles de gobierno se tiene un resultado del 94% en el Tablero PAT*. Para la Procuraduría no esta cifra no es coherente esta cifra teniendo en cuenta el bajo diligenciamiento de las entidades del nivel central en ESIGNA y a la no concordancia de los tiempos y fases de planeación programática y de la inversión en los diferentes niveles de la administración pública estatal. Frente a estas inquietudes, desde la Procuraduría se solicitó información adicional a la UARIV, para continuar con el seguimiento preventivo.

En cuanto a las ***medidas contempladas en el PND para contribuir a la superación de las falencias y factores constitucionalmente inadmisibles en materia de coordinación nación territorio identificados en el Auto 373 de 2016***, el Gobierno menciona que se encuentra ajustando y simplificando las herramientas de Coordinación Nación – Territorio. Sin embargo, para la Procuraduría se requieren mayores esfuerzos para que la Estrategia de Corresponsabilidad funcione de manera efectiva. Es necesario reforzar la respuesta de las entidades nacional y la regionalización de los recursos en los municipios que cuentan con mayor concentración de víctimas y han identificado sus necesidades de oferta a través del Tablero PAT.

El Gobierno informa que realizará este trabajo de forma paralela a la unificación de información para la caracterización y focalización de víctimas a través del SIBEN IV simplificando la arquitectura de la información y las mediciones de vulnerabilidad. Al respecto preocupan a la Procuraduría los tiempos en los que se llevaran a cabo estos ajustes, toda vez que no se informa acerca de la puesta en marcha de estos ajustes, lo que implica que se estarían implementando, en el mejor de los escenarios con el presupuesto 2021 de las entidades del SNARIV y no se contaría con lineamientos claros para la articulación de la oferta que debe incluirse en los PAT a formularse en el primer semestre de 2020.

La Procuraduría reconoce la importancia de implementar adecuada y oportunamente la Estrategia de Nuevos Mandatarios para fortalecer las capacidades de las entidades territoriales de cara a los procesos de formulación de los nuevos instrumentos de planeación, para que sean incluidas las propuestas de las víctimas. Es prioritario que los nuevos alcaldes y gobernadores asuman sus responsabilidades para garantizar los derechos de esta población y que el Gobierno Nacional mejore sus mecanismos de articulación y seguimiento para lograr este objetivo, de manera alineada con las metas a las metas de superación de situación de vulnerabilidad y goce efectivo de derechos de la población desplazada.

Más allá de fortalecer la asistencia técnica diferenciada, se debe realizarse un seguimiento efectivo al impacto que tengan estas mejoras en la atención, asistencia y reparación integral a víctimas.



En relación con **la ruta trazada en el PND para mejorar la coordinación, complementariedad y subsidiariedad entre las entidades competentes en el nivel nacional** y el enfoque previsto para **optimizar los recursos y la oferta institucional encaminada a la estabilización socioeconómica de las víctimas de desplazamiento forzado** el Gobierno relacionó la simplificación de las herramientas enunciadas en la pregunta anterior y la armonización del componente asistencia de la política de víctimas con la política social moderna.

Frente a estos temas la Procuraduría ya se pronunció en los acápite anteriores. Sin embargo, reitera su preocupación frente a los tiempos en los que se desarrollarán estas rutas de transición y armonización toda vez que no se definieron los ajustes que tendrán que realizarse, por ejemplo en el Modelo de Gestión de Oferta que actualmente implementa la UARIV como coordinadora del SNARIV y frente al cual se habían desarrollado algunos procesos de articulación con los mecanismos de articulación Nación – Territorio.

Adicionalmente, el Gobierno menciona la reglamentación del artículo 210 de la Ley del PND en el que se establecerán los criterios de permanencia y salida a programas sociales, para fortalecer la oferta nacional de atención a víctimas en los instrumentos territoriales de planeación. Sobre esta reglamentación la Procuraduría en el marco de sus funciones preventivas ha realizado el seguimiento correspondiente, evidenciando que no se ha avanzado de manera significativa en este proceso debido a la falta de acuerdos institucionales y claridades conceptuales para lograr este propósito.

Frente a las preguntas relacionadas con el **Mecanismo Único de Seguimiento a la Política de Víctimas (MSV)**, la Procuraduría reconoce los esfuerzos y propuestas del Gobierno Nacional en el PND para fortalecer los reportes de información y avanzar aceleradamente en la formulación de indicadores y metas que permitan el seguimiento adecuado de la política. En este sentido espera que el Gobierno cumpla prontamente con la creación del MSV. La Procuraduría ha informado al Gobierno Nacional acerca de su disposición para contribuir en este proceso y la importancia de que se desarrolle para toda la política de víctimas y no solo la población desplazada.

Teniendo en cuenta que si se tiene prevista la inclusión de los IGED en el MSV y que el Gobierno Nacional deberá considerar los criterios y parámetros definidos por la Corte en el Auto 331 de 2019, se espera que se analicen y consideren las observaciones que realizaron los órganos de control y demás acompañantes del seguimiento al ECI, con el fin de mejorar la propuesta presentada por el Gobierno, y que estos ajustes se realicen prontamente para que el MSV pueda diseñarse y aplicarse antes de terminar el cuatrienio, incluso que pueda ser un insumo en el debate legislativo de balance de la Ley 1448 de 2011.

Por último el Gobierno aclara que la adopción del MSV no incidirá en las herramientas actuales de la política para la medición de carencias en la subsistencia mínima y la medición de la superación de vulnerabilidad, pues no crea indicadores sino que complementa los



indicadores ya existentes. En similar sentido se explica que el MSV es un mecanismo de seguimiento de la política pública que no pretende evaluar, ni el impacto, ni la pertinencia de la oferta sino unificar en un espacio los indicadores ya existentes para mejorar el análisis y tener un mayor control de la política pública. Al respecto la Procuraduría realizará el seguimiento preventivo correspondiente.

2. Presupuesto

La Procuraduría ha insistido en que después de más de ocho años de implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, es más que evidente que, a pesar de los esfuerzos del Gobierno, la demanda en materia de atención, asistencia y reparación integral a víctimas ha superado la capacidad del Estado y reitera que es necesario realizar un ejercicio riguroso de revisión y balance de la Ley, que incluya el costeo de la misma, y permita avanzar de manera decidida y en un tiempo razonable en el restablecimiento de los derechos de las víctimas, asignando los recursos suficientes para ello. De acuerdo con cálculos realizados por la Contraloría entre 2019 y 2021 se requieren alrededor de \$115,9 billones para cumplir los objetivos previstos en esta ley.⁷

Este balance se debe desarrollar de manera participativa, no sólo con las víctimas, sino con todas las entidades del SNARIV, para identificar los logros, las herramientas que han funcionado eficientemente, los procesos y procedimientos que se deben ajustar, las lecciones aprendidas y dificultades en la implementación de las medidas para definir las acciones que contribuyan a mejorar la implementación y fortalecer la política pública. Es necesario hacer énfasis en los derechos que han resultado más complejos de garantizar como vivienda, generación de ingresos, rehabilitación, reparación colectiva, retornos y reubicaciones; así como a la articulación del SNARIV y la estrategia de Corresponsabilidad prevista para la coordinación entre el nivel nacional y el territorial.

De otra parte, teniendo en cuenta que la implementación del Acuerdo de Paz es una oportunidad para avanzar en el enfoque transformador de la reparación, la Reforma Rural Integral debe articularse en este propósito, de manera que las medidas contenidas en los Planes de Reparación Colectiva, de Retorno y Reubicación y las sentencias de restitución de tierras se armonicen con las iniciativas de los PATR. Cuando las iniciativas de los PATR coincidan con medidas dentro de los Planes o sentencias se debería revisar el estado dentro de la política de víctimas con el fin de aprovechar la implementación del Acuerdo para avanzar en el cumplimiento de esas medidas. Por otra parte, cuando no coinciden, es necesario que la Hoja de Ruta Única planteada por el Gobierno incluya esas medidas contenidas en los Planes de reparación colectiva y de retornos, así como las sentencias de restitución de tierras. Se insiste en que es necesario que el Gobierno Nacional priorice en los recursos de la política de estabilización la inversión para las medidas de reparación a las víctimas con un seguimiento permanente que permita evaluar el impacto de la intervención.

⁷ Solo las medidas de indemnización, vivienda, reparación colectiva y atención psicosocial requieren un monto de \$66,5 billones.



En cuanto a la pregunta planteada por la Corte frente a **las estrategias de adición presupuestal para avanzar en un mayor ritmo en el cumplimiento de las obligaciones en la garantía de los derechos de la población desplazada**, el Gobierno presenta un análisis de los recursos que han sido invertidos para la implementación de esta política pública en favor de las víctimas de desplazamiento forzado y, argumenta que “*se han realizado los esfuerzos necesarios para mantener los recursos asignados para la atención a la población víctima no solo en niveles sino en proporción del Presupuesto General de la Nación y del gasto social*”, aumentando del 1% del PIB de 2012 al 1.12% en 2020 lo que evidencia una tendencia creciente para fortalecer los recursos.

No obstante, a este esfuerzo a juicio de la Procuraduría la asignación presupuestal sigue siendo insuficiente para cumplir con las obligaciones del Estado en materia de atención, asistencia y reparación integral a víctimas. Teniendo en cuenta que la propuesta de Gobierno debe cumplir con la Regla Fiscal y con las proyecciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo, la Procuraduría manifiesta su preocupación ya que la estrategia de crecimiento a partir de los ingresos tributarios y la priorización del gasto público se encuentra reflejada en la “Ley de Financiamiento 1943 de 2018” recientemente declarada inexecutable por la Corte Constitucional y el Proyecto de Ley de Crecimiento Económico por medio del cual el Gobierno propone superar este vacío normativo, aún no ha sido aprobado en el Congreso de la República. En este sentido, se observa que en este momento la estrategia de elevar el ahorro para aumentar la inversión pública, incluyendo el presupuesto para las víctimas, no tiene fundamento legal.

3. Enfoque diferencial de mujeres, niños niñas y adolescentes

Enfoque de género

La Procuraduría reconoce como un acierto que el Gobierno haya propiciado la participación de representantes de organizaciones nacionales de mujeres en la construcción de los Criterios Gubernamentales para la Incorporación Efectiva del Enfoque Diferencial de Mujer y Género en la Política Pública de Desplazamiento Forzado. Así como también que este proceso se haya realizado con 22 entidades del Gobierno responsables en su aplicación⁸. Si bien, el Gobierno Nacional informó que estos criterios guardan una relación directa con el diagnóstico, objetivos y estrategias de la Política Pública para la Prevención de Riesgos, la Protección y Garantía de los Derechos de las Mujeres Víctimas del Conflicto Armado, no se detalla cuáles fueron tales criterios.

Dado que el Informe Anual solo reporta acciones correspondientes al año 2018, cuando se formularon los criterios, no se cuenta con información que permita evaluar su aplicación e impacto efectivo en los derechos de las mujeres desplazadas. En este sentido, la

⁸ Informe Anual de cumplimiento Auto 11 de marzo de 2014 avances en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional y el Goce Efectivo de Derechos de la Población Víctima de Desplazamiento Forzado Vigencia 2018.Pag.52-53.



Procuraduría espera que los resultados se desagreguen de manera amplia y suficiente en el próximo informe.

Se resalta la inclusión del Programa Integral de Garantías en el documento base del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2022. No obstante, es necesario que el Gobierno Nacional avance en la formulación e implementación del plan de acción del Programa Integral de Garantías para Lideresas y Defensoras de DD.HH y la territorialización del mismo, especialmente en los territorios que se han focalizado con las organizaciones sociales.

Se reconoce el avance en el diseño de una herramienta pedagógica sobre la violencia de género en el conflicto armado en contextos escolares del Centro Nacional de Memoria Histórica y la articulación con los equipos de enfoques diferenciales de la misma institución como desarrollo en la incorporación de Efectiva del Enfoque Diferencial de Mujer y Género en la política pública.

Aunque el Gobierno Nacional hizo unos análisis de los riesgos identificados en los Autos 098 de 2013 y 009 de 2015, preocupa que no presente el resultado de dicho análisis para la construcción de la línea base sobre los riesgos de género y de violencia sexual que enfrentan las mujeres víctimas de desplazamiento forzado. Se destaca la importancia de haber incorporado por primera vez en un Plan Nacional de Desarrollo el capítulo XIV “*Pacto de equidad para las mujeres*” en el cual se aborda la condición de desigualdad de las mujeres en Colombia y se exponen las estrategias para alcanzar la igualdad de género en el país.

Niños, niñas y adolescentes - NNA

Sobre la incorporación del enfoque diferencial de NNA en política pública para atender los riesgos particulares a los que están expuestos por su situación de desplazamiento, el Gobierno Nacional presenta programas y acciones en materia de: (i) prevención y protección; (ii) atención y asistencia; (iii) reparación integral; (iv) atención especializada para primera infancia víctima del conflicto armado; (v) participación de niños, niñas y adolescentes; y (vi) coordinación interinstitucional.

En el marco de lo establecido por la Corte en los Autos 251 de 2008⁹ y 765 de 2018, la Procuraduría considera que el Informe de Gobierno responde a algunas de las preocupaciones y riesgos identificados para los NNA, sin embargo persisten falencias sobre

⁹ “(a) problemas graves de desprotección frente a diversos riesgos y peligros que amenazan directamente sus derechos en las esferas del maltrato; la violencia; la explotación; la trata; la mendicidad y la vida en la calle; la utilización en comercios ilícitos; el control social por los actores armados ilegales; y la presencia de pandillas y grupos delincuenciales en sus lugares de asentamiento; (b) problemas graves de hambre y desnutrición; (c) problemas graves y mayormente prevenibles en el campo de la salud, derivados tanto de los problemas de alimentación que sufren como de sus condiciones insalubres (...); (e) problemas graves de índole psicosocial; (f) problemas graves en el campo de la recreación; (g) problemas graves en los campos de la capacidad de participación y de organización; y (h) problemas graves en el ejercicio de sus derechos como víctimas particularmente indefensas del conflicto armado y del delito). Auto 251 de 2008. Corte Constitucional. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.



las cuales ya se había advertido, principalmente la ausencia de un enfoque diferenciado en la atención de la población.

En este sentido, en el informe se reportan acciones adelantadas frente a la situación a reclutamiento forzado, riesgos por minas antipersonales, ejercicios de prevención de violencias con familias, atención humanitaria inmediata, atención a primera infancia víctima del conflicto armado, desnutrición, acompañamiento psicosocial, y educación en primera infancia, en el componente de prevención; pero no se desarrolla un enfoque específico para atender las particularidades de NNA desplazados. Si bien en varias de las actividades presentadas se tiene registro del número de NNA desplazados que se vieron beneficiados por los programas, es importante que se aplique el enfoque desde el principio, para resarcir los derechos vulnerados.

Por ejemplo, el informe aborda la problemática de desnutrición infantil y demuestra que hay varios esfuerzos por atender esta situación como la Estrategia de Atención y Prevención de la Desnutrición y a los Servicios Complementarios en Primera Infancia. A su vez, el informe tampoco hace referencia a otras formas de atención de salud, más allá de la atención humanitaria inmediata.

También se refiere a las modalidades de Atención de Educación Inicial a la primera Infancia del ICBF, y establece que se superó la meta de atención estimada de NN víctimas de desplazamiento. No obstante, es evidente que el enfoque diferencial haría evidente que los esfuerzos en educación no parecen ser suficientes y no se deben limitar a garantizar el acceso. La Corte estableció que los retos que se presentan sobre este tema, en esta población particular, son: barreras de acceso, falta de registro, problemas por los costos económicos, requisitos de registro discriminatorios, distancia física entre planteles educativos y lugares de asentamiento, desinformación y subvaloración de la educación por parte de la población desplazada, problemas de permanencia, explotación laboral como motivo de deserción escolares, maltrato y discriminación, bajo rendimiento, altas tasas de repitencia, extra edad, problemas de seguridad, y embarazo adolescente¹⁰.

En estos dos ejemplos se evidencia que sin la aplicación del enfoque diferencial desde el momento del diseño de las políticas, no se responde a las necesidades particulares de los NNA. La atención no puede limitarse a acceder un servicio generalizado; es esencial que estos programas den respuesta a tales necesidades.

Por otro lado, se destacan las acciones adelantadas en materia de participación, entre ellas la aplicación de la Resolución 00623 de 2014, de la UARIV, mediante la cual se creó el Protocolo de Participación de NNA. Para la Procuraduría es necesario que se fortalezcan las acciones para su implementación, especialmente las relacionadas con la conformación de los equipos implementadores en las diferentes entidades territoriales, y se repliquen las buenas prácticas derivadas de los ejercicios realizados en Dabeiba, Florencia y Popayán.

¹⁰ Auto 251 de 2008. Corte Constitucional. M.P. Manuel José Cepeda.



Asimismo, la Procuraduría advierte el Gobierno no ha cumplido con lo ordenado en el Auto 765 de 2018, relacionado con la presentación de un *“plan de trabajo para superar el bloqueo institucional derivado de la ausencia de una política pública cualificada que incorpore los criterios mínimos de racionalidad exigidos por esta Corporación en el Auto 251 de 2008 e integre un enfoque diferencial que responda a las necesidades, riesgos específicos, problemas transversales y ámbitos críticos que aquejan a los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento o en riesgo de estarlo”*.

Si bien el informe habla sobre la articulación interinstitucional en algunos escenarios, se considera urgente avanzar en la implementación del Plan ordenado, para responder de manera integral y no a partir de esfuerzos aislados de las diferentes entidades. Para la Procuraduría es fundamental que se incluyan los resultados de la ejecución de este Plan en los informes anuales que presenta el Gobierno a la Corte, toda vez que con este se busca superar el bloqueo institucional derivado de la ausencia de una respuesta diferencial para la atención y la protección de los niños, niñas y adolescentes, víctimas de desplazamiento forzado.

Componente de asistencia y atención

En el Auto 373 de 2016, la Corte reconoció que el Gobierno implementó ajustes importantes a la oferta estatal para las personas que solicitan las ayudas a través de esquemas de atención presencial, no presencial y móvil en distintas entidades territoriales del país. Sin embargo, identificó la persistencia de tres prácticas inconstitucionales a partir de las cuales¹¹ se analizó el

Informe anual del Gobierno, para este componente, garantizado a través de las ayudas humanitarias en sus diferentes fases.

- En lo que respecta a la ***falta de acoplamiento de la política nacional con las dificultades que enfrentan los municipios*** del país en materia de planeación, presupuestos y procedimientos adecuados, suficientes y expeditos para la entrega de la ayuda inmediata, la UARIV, reglamentó e implementó el apoyo subsidiario, aplicando la estrategia de corresponsabilidad para que las entidades territoriales con menor capacidad técnica, administrativa y financiera, lograran atender los hogares víctimas del conflicto armado, una vez realicen la declaración hasta el momento de la inclusión en el RUV. Para la continuidad del apoyo subsidiario la UARIV realizó ajustes de fondo en relación con la focalización de las entidades territoriales y la asignación de recursos, para acceder a la oferta de esa entidad.

¹¹ (i) la falta de acoplamiento de la política nacional con las dificultades que enfrentan los municipios del país en materia de planeación, presupuestos y procedimientos adecuados, suficientes y expeditos para la entrega de la ayuda inmediata; (ii) la situación de las comunidades que enfrentan restricciones a la movilidad, que se encuentran en zonas apartadas y de difícil acceso por las autoridades, por lo cual se requiere la adopción de un procedimiento de respuesta excepcional para atender sus necesidades humanitarias; y (iii) demoras e imposición de requisitos desmedidos para la entrega de las ayudas humanitarias a personas que se encuentran con vulnerabilidades altas.



A juicio de la Procuraduría este esfuerzo contribuye a garantizar la ayuda inmediata en los territorios que lo requieren. No obstante, reitera su preocupación para que los estos recursos no disminuyan y se asegure la cobertura requerida en todo el territorio nacional, especialmente en aquellos lugares en los que han aumentado las emergencias. Asimismo, se espera que se realice un ejercicio amplio de socialización con los nuevos mandatarios para no generar retrocesos en la implementación de este mecanismo de subsidiariedad.

- En relación a la **situación de las comunidades que enfrentan restricciones a la movilidad**, se requiere la adopción de un procedimiento de respuesta excepcional para atender sus necesidades humanitarias. Si bien la UARIV, reportó grupos de servicio al ciudadano para disponer los diferentes mecanismos (presencial, telefónico, virtual y escrito) con el fin de brindar una respuesta integral, se observa que algunos de estos mecanismos continúan sin dar respuesta a las necesidades de los hogares que se encuentran en territorios aislados. En este sentido, se advierte que continúan las dificultades que la población desplazada tiene para reclamar jurídicamente sus derechos.

Aunque la UARIV, en su Protocolo de Respuesta Excepcional para comunidades que enfrentan restricciones de movilidad intermitentes y que se encuentran en zonas de difícil acceso, relaciona un lineamiento técnico para la entrega de la ayuda humanitaria, no es claro si se ha puesto en marcha, si se cuenta con los recursos necesarios para su aplicación, o cuáles han sido sus resultados.

- Frente a las **demoras e imposición de requisitos desmedidos para la entrega de las ayudas humanitarias a personas que se encuentran con vulnerabilidades altas**, la UARIV, en su informe, refiere que la situación de extrema urgencia y vulnerabilidad se determina después de desarrollar un procedimiento de identificación de carencias en la subsistencia mínima. Frente a esto la Corte, ha expresado que es necesario articular las acciones para la reducción de la pobreza con la asistencia social dirigida a las víctimas. Para ello, el Gobierno Nacional ha expresado que se utilizará la encuesta SISBEN IV como herramienta para identificar la población que por sus características socioeconómicas requiere ser atendida por programas sociales, sin imponer requisitos adicionales para las mediciones de carencias y entrega de ayuda humanitaria.

En este sentido frente a la pregunta relacionada con la **contribución de los ajustes previstos en el PND para la superación de las prácticas inconstitucionales en esta materia**, el Gobierno explicó que se entenderán de manera diferenciada las vulnerabilidades asociadas al desplazamiento forzado, específicamente la identificación de carencias para la ayuda humanitaria. En este sentido, aclaró que se armonizarán los instrumentos de caracterización utilizados de tal forma que el SISBEN IV sea un registro administrativo que contribuya en la medición de carencias, de tal forma que se puedan reorientar los pagos a la población más vulnerable, sin afectar la entrega de la ayuda humanitaria del primer año.



Igualmente explicó que no se afectarán los aspectos relacionados con la eficiencia en la entrega de las ayudas, a los cuales se refieren las prácticas inconstitucionales.

Si bien la Procuraduría reconoce que este ajuste en la caracterización a través de SISBEN IV puede contribuir al fortalecimiento de los registros administrativos, se espera que en su puesta en marcha se resuelvan las dificultades identificadas en la interoperabilidad de sistemas de información, especialmente en lo relacionado con la temporalidad de las fuentes pues la entrega de la ayuda humanitaria exige una caracterización actualizada de las víctimas. Adicionalmente, se requiere fortalecer las estrategias de socialización de estos procesos pues a pesar de haberse realizado la encuesta en el 80% de los municipios del país aproximadamente, solo se ha caracterizado cerca del 32% de las víctimas.

Frente a la pregunta relacionada con el ***ajuste a los programas y herramientas propias del Sistema de Promoción Social, con el fin de responder al nivel de vulnerabilidad acentuado asociado al desplazamiento***, el Gobierno manifiesta que se tendrán en cuenta las particularidades de la población víctima, tal como lo establece el PND, sin embargo la Procuraduría considera que esta respuesta no es suficiente, pues no informa cómo se ajustarán los programas. Si bien la Procuraduría coincide con el Gobierno en el sentido de que se debe optimizar la oferta social existente, advierte que se debe garantizar un acceso prioritario para la población víctima, en atención a su vulnerabilidad y que las medidas anunciadas para no generar retrocesos ni bloqueos institucionales deben implementarse de manera inmediata, toda vez que en el 2020 ya se afectará el acceso a los programas sociales para la población víctima sin que se hayan las condiciones diferenciadas para su atención.

En relación con las ***medidas de asistencia a las que tiene derecho la población desplazada, en virtud de las Leyes 387 de 1997 y 1448 de 2011; y de los Decretos Ley 4633 y 4635 de 2011, que actualmente no sean atendidas por la política social del Estado, serán garantizadas mediante estos programas y proyectos***, el Gobierno Nacional informa que con relación a la ayuda humanitaria inmediata ha garantizado la continuidad en la entrega de los componentes establecidos (alojamiento temporal / alimentación), utilizando los mecanismos por evento o periódico. En cuanto a la ayuda humanitaria de emergencia y transición, informa que para entregarlas se debe aplicar el modelo de identificación de carencias en la subsistencia mínima, en aras de garantizar la atención de los hogares víctimas del desplazamiento forzado según la fase en que se encuentre. Para la Procuraduría, esta información es insuficiente para responder al cuestionamiento planteado, pues hace referencia solo a la ayuda humanitaria y no a la garantía de las medidas de asistencia relacionadas con otros derechos.

Teniendo en cuenta la implementación del SISBEN IV la Corte indagó sobre ***el proceso de transición dentro de la estrategia dirigida a que ésta sea la principal herramienta de recolección de información para la implementación de la política de asistencia a la población desplazada***. En el informe, el Gobierno explica el tránsito que ha tenido el SISBEN IV y aclara que hasta que no se culmine este proceso las víctimas seguirán siendo atendidas con el mecanismo de focalización utilizado hasta el momento.



Al respecto la Procuraduría ha realizado un seguimiento preventivo a este proceso de transición advirtiendo que: i) el cuestionario no recoge todos los elementos que exige la caracterización diferenciada de esta población, razón por la cual será necesario que persistan algunas de las herramientas con las que ha trabajado la UARIV, ii) teniendo que el PND ya lleva más de un año de haberse expedido se debe acelerar la implementación de los protocolos de intercambio de información para el acceso prioritario a la oferta social iii) aunque tiene mayor cobertura no ha logrado llegar a un porcentaje óptimo de caracterización de población víctima, y iv) es necesario mejorar los canales de comunicación y socialización con las víctimas que han mostrado resistencia a frete a la utilización de este instrumento.

Frente a la respuesta del Gobierno para la depuración en el marco de los procesos de focalización o priorización de programas sociales, la Procuraduría reitera su preocupación por los tiempos que ha tomado este proceso de transición pues las mesas de trabajo reportadas por el Gobierno aún no han definido cómo funcionará el proceso para los hogares desplazados que ante la nueva medición o la mejora de sus condiciones de vulnerabilidad serán excluidos de la oferta. Lo que sigue generando preocupación a las víctimas y resistencia para la aplicación de esta herramienta a juicio de la Procuradora se deben establecer criterios excepcionales para mantenerlos o darles puntos adicionales en la medición para acceder a la oferta social.

Por último, ***sobre las medidas que se van a adoptar para cumplir el objetivo de ampliar masivamente el universo de medición de la superación de la situación de vulnerabilidad de las víctimas, a través del SISBÉN IV***, el Gobierno informó una estrategia en tres etapas: (i) Proceso de divulgación, (ii) Contribución de actores estratégicos y (iii) Articulación territorial. Sin embargo, es una estrategia que apenas se está diseñando y no se cuenta con resultados en la implementación. Al respecto, la Procuraduría reitera su llamado para que se aceleren estos procesos de transición con el objetivo de alcanzar de manera oportuna los resultados propuestos en el PND.

Adicionalmente, la Procuraduría reitera su preocupación frente a la meta prevista en el PND sobre superación de situación de vulnerabilidad. En el último Comité Ejecutivo se llamó la atención en el sentido que la UARIV reportó que 1.621.1861 víctimas habían superado su situación de vulnerabilidad, cuando la meta para el cuatrienio (2018-2022) es de 1.798.000 y la línea base era de 798.005. Frente a esta situación el Gobierno aclaró que la línea base debe ser de 1.489.345 víctimas, con fecha de corte 31 de diciembre de 2018 y en este orden de ideas se encontraba realizando el proceso de actualización en la hoja de vida del indicador.

No obstante, revisada la plataforma SINERGIA se observa que esta inconsistencia consta como una anotación en la descripción de la línea base y en las observaciones, pero no se ha realizado en el reporte, por lo que se solicitó a la UARIV y el DNP que se publique la información correspondiente. Adicionalmente y teniendo en cuenta que el Gobierno anunció que 1 millón más de personas superarían la situación de vulnerabilidad, es imperativo ajustar esta meta aumentándola en la proporción ajustada a la línea base real. De lo



contrario, se trataría de una meta demasiado baja para el cuatrienio. Asimismo, se insiste que esta meta debe reflejar efectivamente que las condiciones de vida de las víctimas mejoran un impacto real frente lo que requieren las víctimas para lograr su estabilización socioeconómica.

Componente de estabilización socio - económica

4. Generación de ingresos

Si bien el componente de generación de ingresos no tiene un apartado específico en el Auto 411 de 2019, el Gobierno Nacional lo incluyó en su informe y reiteró que la política pública de generación de ingresos se encuentra consignada en el PND *Pacto por la Equidad: Política Social Moderna centrada en la Familia y Conectada a Mercados* Línea G, Línea E y de manera específica para víctimas del conflicto armado, en la Línea D, “Reparación: Colombia atiende y repara a las víctimas” dentro del cual se incluye la estrategia: “Armonizar los criterios de focalización según condición de pobreza y vulnerabilidad de la población víctima con los del resto de la población en el componente de asistencia de la política de víctimas”. A partir del análisis de este informe, se puede determinar que aún no existen bases claras para la construcción de una política pública de generación de ingresos, que permita a las personas desplazadas lograr su estabilización socioeconómica.

Teniendo en cuenta que el Gobierno propone la caracterización socioeconómica de las víctimas a través del SISBEN IV para contribuir a restituir la capacidad productiva e incrementar la independencia y desarrollo socioeconómico de esta población, es importante que se aclare cómo esta herramienta permitirá mejorar la focalización de la oferta para la población desplazada, y desarrollará la Estrategia prevista en el PND para “*Diseñar componentes diferenciados para la población víctima en la oferta de programas sociales dirigidos a la reducción de pobreza y vulnerabilidad*”, la cual implica tener en cuenta las particularidades de la población, con el objeto de restituir las capacidades para su desarrollo, y potenciar las acciones del Gobierno con el fin de superar el ECI.

En este sentido, la Procuraduría advierte que es urgente mejorar los sistemas de intercambio de información entre las entidades, para hacer seguimiento al restablecimiento de derechos de la población, especialmente a los programas relacionados con generación de ingresos, los cuales se han caracterizado por ser dispersos y no contar con un adecuado seguimiento. Desde ahí, se hace necesario que se aclare cómo se articulará, orientará y focalizará la oferta de generación de ingresos para la población víctima de desplazamiento forzado que por sus características socioeconómicas requieren ser atendida prioritariamente.

Si bien el Gobierno Nacional ha realizado esfuerzos por atender las necesidades y demandas de las víctimas en materia de generación de ingresos y trabajo, se advierte que muchas de las acciones y programas relacionadas en dicho documento, no han sido diseñados para abordar de manera diferencial a las víctimas de desplazamiento forzado,



que para el año 2016, representaban el 82,9%¹² de los colombianos que no superaban la línea de pobreza extrema o de indigencia, y en aquellos programas que las incluyen, no se refleja si su aplicación se encuentra acorde a las necesidades y capacidades de esta población.

Por otra parte, la información relacionada en el informe no permite determinar la suficiencia y eficacia de los programas implementados por el Gobierno, tampoco si los beneficiarios alcanzaron niveles de satisfacción de estos dos derechos a través de su puesta en marcha, ni si contribuyeron a una variación positiva en el nivel de ingreso de las familias, que les permitiera superar la situación de vulnerabilidad y alcanzar la estabilización económica. En ese sentido, tampoco se evidencian acciones concretas para dar solución a varios de los vacíos de la política identificados por la Corte Constitucional en el Auto 373 de 2016.

Tampoco se evidencian estrategias para la difusión de la oferta y las rutas para su acceso ni procedimientos para el seguimiento y monitoreo de las metas y programas implementados. Esto último es de suma importancia en la medida que permite identificar fallas, corroborar la pertinencia de los proyectos implementados, su sostenibilidad y continuidad para aplicar las acciones correctivas a las que haya lugar. El acceso a la oferta de los programas o proyectos de generación de ingresos y trabajo, encaminados a generar capacidades productivas y el enganche laboral en la población desplazada, “no garantiza per se un impacto en su estabilización socioeconómica”.

Como lo ha reiterado la Comisión Legal de Seguimiento, la población desplazada sigue demandando la intervención estatal sin alcanzar la estabilización socioeconómica, incluso en aquellos casos en los que ha sido beneficiaria de un proyecto productivo, persisten dificultades en la implementación de los proyectos, puesto que a manera de ejemplo las entidades responsables no tienen en cuenta los ciclos de siembra (condiciones climáticas), lo que ha generado pérdida de semillas o en su defecto de cosechas, lo que afecta enormemente la estabilización socioeconómica de las familias y así mismo su permanencia en el territorio.

Por otra parte, se observa con preocupación que los programas de capacitación, generación de ingresos y trabajo relacionados en el informe, no contemplan enfoque diferencial de género, OSIGD ni de discapacidad. La información contenida en el informe tampoco permite identificar si hay casos en los que la misma víctima haya accedido a diferentes programas, ni si las cifras de beneficiarios en cada línea o programa, corresponden a personas o núcleos familiares distintos, lo que impide identificar duplicidad en el acceso a los programas. Tampoco se relaciona el número total de hogares desplazados que se han beneficiado, y siguen sin identificarse acciones concretas encaminadas a superar las dificultades en materia de armonización de los planes y programas existentes, articulación institucional para su diseño e implementación y la oferta sigue siendo insuficiente principalmente para la población rural.

¹² Frente a este dato, la Procuraduría no cuenta con la cifra actualizada a 2018, ni a 2019.



A pesar de los esfuerzos, el Gobierno Nacional sigue sin cumplir lo ordenado en los Autos 008 de 2009, 219 de 2011 y reiterado en el Auto 373 de 2016, en lo que respecta a la reformulación de la política pública de generación de ingresos dirigida a la población desplazada, y su diseño actual sigue siendo un obstáculo para la superación del Estado de Cosas Inconstitucional.

Finalmente, si no se aumentan los recursos, se mejora la coordinación entre las entidades del nivel central con las entidades territoriales y se fortalecen las medidas para garantizar la estabilización socioeconómica, no será posible la transición del asistencialismo a la reparación que ha propuesto el Gobierno. Por tanto, se hace necesario hacer énfasis en la necesidad de diseñar una política clara y efectiva de generación de ingresos y trabajo, que incluya de manera diferenciada y articulada las necesidades de las víctimas de desplazamiento forzado, con el fin de favorecer el autosostenimiento, la estabilización socioeconómica y por tanto, la superación de la situación de vulnerabilidad de las víctimas.

5. Retornos y reubicaciones

En el informe el Gobierno Nacional presentó por un lado la cuantificación, caracterización y georreferenciación del universo correspondiente a la orden No. 34 del Auto 373/16, respecto a la cual llama la atención el concepto “potencial reubicado”¹³, pues no se establece la temporalidad para determinar este estado y no es claro por qué esta categoría se incluye dentro de dicho universo.

Por otro, da cuenta de las gestiones adelantadas durante la vigencia 2018 en el acompañamiento de los retornos y las reubicaciones, cuyo objetivo es “lograr que la oferta local y nacional del SNARIV se articule y contribuya a la estabilización socioeconómica de los hogares, el mejoramiento y consolidación de su proyecto de vida, la SSV y la reconstrucción del tejido social”¹⁴, dentro de las cuales están: el apoyo de 1.5 SMMLV para transporte de los miembros del hogar y enseres¹⁵; acciones para la formulación, aprobación e implementación de planes de retorno y reubicación¹⁶; atención a víctimas en el exterior¹⁷; proceso de retorno y reubicación de comunidades étnicas¹⁸; coordinación interinstitucional

¹³ “Una víctima se considera un potencial reubicado si se encuentra residiendo en un lugar diferente al lugar de ocurrencia del desplazamiento y actualmente nos encontramos a la espera de la manifestación de voluntad respecto a la intención de acompañamiento.” (subrayado fuera del texto) Gobierno Nacional, “Informe Anual – Avances en la Superación del Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) y el Goce Efectivo de Derechos de la Población Víctima de Desplazamiento Forzado”. Vigencia 2018. P. 241.

¹⁴ Ibid. P. 250.

¹⁵ 2.219 hogares recibieron dicho apoyo.

¹⁶ 22 planes de retorno o reubicación aprobados; evaluación del principio de seguridad; 32 esquemas Especiales de Acompañamiento Comunitario (mejoramiento de infraestructura educativa, mejoramiento de vías estratégicas con placa huella, dotación de insumos para instituciones educativas y dotación de semillas y herramientas agrícolas para contribuir a la seguridad alimentaria); Esquemas Especiales de Acompañamiento Comunitario (habitabilidad, generación de ingresos y seguridad alimentaria): A través de FEST DPS entregó de incentivos económicos monetarios a 14.675 hogares, la UARIV implemento los EEAF a través del apoyo a 1.312 hogares en generación de ingresos y a 593 hogares en seguridad alimentaria.

¹⁷ No reporta gestiones específicas distintas a la identificación de los retornos presentados en 2018.

¹⁸ Retornos de 182 hogares, sin especificar acciones para la atención de dichos procesos.



para estabilización socioeconómica en los procesos de retorno y reubicación bajo los principios de complementariedad, corresponsabilidad y subsidiaridad¹⁹; herramienta de integración local y/o comunitaria²⁰; protección del retorno y la reubicación²¹, y seguridad jurídica en la tenencia de la tierra²².

En términos generales, la Procuraduría considera que el informe del Gobierno Nacional presenta las acciones que se han realizado en 2018, pero no se responden en su totalidad los interrogantes planteados por la Corte. Tampoco se observan acciones específicas para atender las prácticas inconstitucionales²³ y los bloqueos institucionales²⁴. Preocupa a la Procuraduría que la modificación del Protocolo de Retornos y Reubicaciones a través de la reciente Resolución 03320 de 2019 de la UARIV no resulte suficiente para superar los obstáculos que permitan garantizar este derecho a la población víctima de desplazamiento de tal forma que superen su situación de la vulnerabilidad - SSV- y logren la estabilización socioeconómica tal y como lo ha establecido la Corte y las normas reglamentarias de la Ley 1448 de 2011.

Asimismo, se advierte que en el nuevo protocolo no se contempla la relación existente entre los Puntos 1 y 5 del Acuerdo de Paz y los procesos de retorno, reubicación e integración local, así como tampoco se tiene en cuenta la relación entre los procesos de retorno, la reparación colectiva y la restitución de tierras. Al respecto, el Acuerdo de Paz establece que: *“El Gobierno Nacional, en desarrollo de este Acuerdo y en el marco del fin del conflicto, pondrá en marcha por una parte programas colectivos con enfoque territorial y de género, específicos de retorno y reubicación de personas en situación de desplazamiento, y por otra parte planes de retorno acompañado y asistido para víctimas en el exterior, y fortalecerá su articulación a nivel territorial con la implementación de otros componentes de la Política de Reparación de Víctimas, en particular los programas de reparación colectiva y de restitución de tierras, y con la implementación del acuerdo denominado ‘Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral’, en los casos en los que haya lugar a ello”*.

¹⁹ Señala que las acciones implementadas por las entidades del SNARIV se consignan a través del RNI, SIGO y tablero PAT, “no se encuentran consignadas en el marco de los Planes de Retornos y Reubicaciones” (p.255). Adicionalmente, presenta las acciones de articulación que se han realizado en los planes de retorno con: ANT (focalización de comunidades étnicas y no étnicas para procesos de compra, titulación y adjudicación, sin especificar cuáles, y recepción de predios de la SAE), URT (estrategia municipios del posfallo), PS (FEST), Ministerio de Defensa directiva Permanente con lineamientos para la gestión de la coordinación de retornos y reubicaciones).

²⁰ Define integración local e integración comunitaria, esta última denominada “Fortalecimiento del Tejido Social para comunidades Retornadas o Reubicadas.

²¹ Participación en el Subcomité de PPyGNR, incidiendo en “promover la formulación y seguimiento de los planes de acompañamiento de la Fuerza Pública a los procesos de retorno y reubicación, en aras de contribuir a la sostenibilidad del proceso y al principio de no repetición.” (P. 269)

²² Construcción de una ruta cuyo objetivo es facilitar la implementación de los procesos de reubicación de comunidades étnicas, actualmente están focalizados 20 casos, de los cuales en 3 ya se adelantó el proceso de compra, los 17 restantes están en revisión por parte de la ANT).

²³ (i) la ausencia de mecanismos para mitigar la reconfiguración territorial causada por el desplazamiento forzado; (ii) la discriminación a la que han sido sometidas las reubicaciones rurales dentro de la política pública y; (iii) la falta de respuesta frente al problema de los asentamientos precarios de población desplazada en contextos urbanos.

²⁴ Adicional al ya enunciado: la insuficiente coordinación interinstitucional que se registra para la estabilización socioeconómica y la superación de la situación de vulnerabilidad.



En las acciones de coordinación interinstitucional para estabilización socioeconómica en los procesos de retorno y reubicación bajo los principios de complementariedad, corresponsabilidad y subsidiaridad, la Procuraduría recuerda la importancia de garantizar que las medidas en los instrumentos de planeación territorial tengan en cuenta acciones contenidas en los planes de retorno y reubicación. Asimismo, se llama la atención para que la política social tenga un enfoque diferenciado que permita superar las afectaciones del desplazamiento forzado y que la focalización para acceder a esta tenga en cuenta tanto la condición de vulnerabilidad de las víctimas.

La Procuraduría reitera que es evidente la baja capacidad institucional en el acompañamiento de los retornos y reubicaciones, y comparte el diagnóstico presentado en relación a que en estos procesos debe necesariamente reflejarse el acceso a la oferta institucional pertinente para la población. En este sentido reconoce como un avance la mejora realizada en el indicador del PND para medir el acompañamiento a las *víctimas de desplazamiento forzado que se han retornado, reubicado o integrado localmente*, a partir del acceso efectivo a la oferta institucional.

En la hoja de vida del indicador se especifica que se incluirán en la medición para el cumplimiento de la meta, aquellas que recibieron vivienda o tierras, o Esquemas Especiales de

Acompañamiento. o generación de ingresos (Jóvenes en acción - Mi negocio - Empleo para la prosperidad - Estrategia Unidos - Familias rurales - IRACA), o que superaron situación de vulnerabilidad. Sin embargo, la Procuraduría ha llamado la atención a la UARIV para que al consolidar el reporte se verifique adecuadamente el acceso a la oferta, pues es evidente que se necesita un esfuerzo institucional superior para lograr la estabilización socioeconómica, y cumplir la meta de 2.986.275 *personas retornadas, reubicadas o integradas localmente*, teniendo en cuenta que la línea base es de 1.473.275.

En diferentes escenarios la Procuraduría ha manifestado su preocupación al observar una tendencia regresiva de la aplicación del enfoque transformador en la reparación integral,²⁵ una de las mayores innovaciones incorporadas con la Ley 1448 de 2011. En nuestro ordenamiento, la obligación del Estado con las víctimas del conflicto armado no solo se extiende a compensar el daño causado por la violación de las normas internacionales de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, sino que también le impone la obligación de transformar las condiciones de vida que tenían, aún antes de los hechos victimizantes.

²⁵ En el artículo 25 se establece como uno de sus principios, el derecho a la reparación integral, indicando que “las víctimas tienen derecho a ser reparadas de manera adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva por el daño que han sufrido como consecuencia de las violaciones de que trata el artículo 3° de la presente Ley.” Es decir que esta reparación transformadora difiere de la contenida en la clásica teoría del daño, propia de la responsabilidad civil extracontractual del Estado, que obliga a compensar el daño causado por su acción o por la omisión de sus deberes, pues no solo establece la obligación para los victimarios y para el Estado de compensar el daño causado por la violación de las normas internacionales de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario; sino que también le impone al Estado la obligación de transformar las condiciones de vida que tenían las víctimas, aun antes de los hechos victimizantes.



Se advierte que ante las dificultades de la UARIV para coordinar la implementación de medidas de retorno a cargo de otras entidades del SNARIV, no puede desconocerse la apuesta transformadora de la reparación integral en los planes de retorno por lo que es necesario fortalecer la articulación con las entidades competentes para garantizar los derechos de esta población.

A continuación se presentan las observaciones de las respuestas dadas por el Gobierno frente a los interrogantes de la Corte:

¿De qué manera las acciones definidas en el PND contribuyen en la superación de las prácticas inconstitucionales y el bloqueo institucional identificados en el Auto 373 de 2016?

Las acciones definidas en el PND abordan principalmente uno de los bloqueos institucionales: *“la insuficiente coordinación interinstitucional que se registra para la estabilización socioeconómica y la superación de la situación de vulnerabilidad.”* Sin embargo, no se identifica claramente cómo estas propuestas representan un cambio sustancial en la política pública de retornos y reubicaciones de manera que se puedan superar los bloqueos, y las prácticas inconstitucionales identificadas por la Corte Constitucional. Frente a esta situación la Procuraduría realizará el seguimiento preventivo correspondiente.

El Gobierno Nacional señala que el propósito del PND en lo que respecta a retornos y reubicaciones, es que el acompañamiento contribuya a la SSV y que, a partir de lo identificado en el diagnóstico, el Plan concentrará sus esfuerzos en que la política *“transite de la mirada asistencial y poblacional a la contribución al desarrollo productivo del territorio”*²⁶, a través de dos estrategias para garantizar la implementación de los procesos de retorno, reubicación e integración local: i) definición del universo objeto de la política, componentes e impactos, y ii) necesidad de fortalecer las capacidades de los entes territoriales.

En la primera estrategia se relaciona la actualización del Protocolo de Retornos y Reubicación²⁷, y la orientación a las entidades del SNARIV para que incluyan a la población retornada en su oferta institucional, con el fin de contribuir con la SSV de quienes solicitan acompañamiento. Al respecto, la Procuraduría presentó oportunamente observaciones a la propuesta de modificación al protocolo, advirtiendo, advirtiendo que con esos ajustes no se subsanaban las dificultades identificadas en el Auto 373 de 2016. Asimismo, se ha llamado la atención para que se definan de manera prioritaria los lineamientos para las entidades del SNARIV prioricen la oferta para víctimas, teniendo en cuenta los cambios que se proponen en el PND. En el Encuentro del SNARIV realizado en el mes de diciembre 2019,

²⁶ Informe Gobierno nacional P. 462.

²⁷ La cual ya fue realizada mediante Resolución 03320 del 22 de noviembre de 2019 de la UARIV.



se enunciaron unas pautas que deben concretarse para cumplir las expectativas esperadas para el año 2020.

Frente a la segunda estrategia, se desarrollará a partir de la función de coordinación operativa de la UARIV que *“consistirá en el fortalecimiento de capacidades institucionales en el ámbito local a través de sus direcciones territoriales, y estará principalmente orientada a la ejecución de las medidas de retornos y reubicaciones”*²⁸, para lo cual dispone de dos acciones: i) asistencia técnica a las entidades territoriales²⁹, que incluye una serie de acciones que la UARIV viene implementado desde años atrás, como los Esquemas Especiales de Acompañamiento³⁰, y ii) Estrategia de Nuevos Mandatarios, cuyas fichas informativas fueron ajustadas, de acuerdo a lo manifestado por el Gobierno Nacional. Igualmente, informó que *“se está realizando un ejercicio de sectorización de las necesidades que se encuentran en los planes de Retornos y Reubicaciones con el fin de poder establecer los alcances de las medidas y los roles de aquellas entidades responsables tanto a nivel territorial y nacional.”*³¹

Es necesario verificar si lo enunciado por el Gobierno Nacional se traducen en la inclusión de acciones de los planes de retorno y reubicación en los Planes de Desarrollo de Alcaldías y Gobernaciones y si se superan las dificultades relacionadas con la capacidad de las entidades territoriales de categorías 4ta, 5ta y 6ta, para atender de manera integral los procesos de retorno y reubicación.

¿Cuáles son las consideraciones que llevaron a concluir la necesidad de distinguir entre “las víctimas que efectivamente buscan llevar a cabo un retorno o reubicación y solicitan apoyo del Gobierno en dicho proceso, y los casos de los hogares asentados desde hace cinco años o más en el mismo territorio o que han decididos no retornar o reubicarse”?

El Gobierno Nacional manifiesta que *“Esta aproximación de no migración en un periodo de 5 años permitirá fortalecer los procesos de análisis y de respuesta a las demandas de acompañamiento del retorno de poblaciones en los que haya transcurrido un tiempo menor desde el desplazamiento hasta la solicitud de acompañamiento al mismo”*³². Sin embargo, para la Procuraduría, esta respuesta no atiende el interrogante de la Corte, tampoco es claro cómo esto permitirá el fortalecimiento que enuncia.

²⁸ Informe Gobierno Nacional P. 463.

²⁹ La estrategia de asistencia técnica se ha construido e implementado como el “instrumento de planeación y articulación interinstitucional con la concurrencia de las entidades del SNARIV a fin de contribuir al fortalecimiento de capacidades de los entes. P. 463.

³⁰ • La evaluación prioritaria del principio de seguridad para contar con información actualizada y pertinente.

• La implementación de esquemas especiales de acompañamiento comunitario – EEAC- que apoyaron el mejoramiento de infraestructura educativa, mejoramientos de vías estratégicas con placas huellas, dotación de insumos para instituciones educativas, y dotación de semillas y herramientas agrícolas para contribuir a la seguridad alimentaria...

• El acompañamiento para la aprobación de los planes de Retornos y Reubicaciones en los Comités Territoriales de Justicia Transicional.

• La gestión para la implementación de los planes de Retornos y Reubicaciones, y su seguimiento.

³¹ Informe Gobierno Nacional P. 464.

³² Informe Gobierno Nacional P. 464.



¿Qué implicaciones tiene que la atención para el segundo grupo se realice en el marco de la política de promoción social? ¿Qué medidas son exclusivas para las víctimas beneficiarias de los programas de retorno y reubicación?

En su respuesta el Gobierno Nacional señala que *“la atención en el marco de la política de promoción social tiene como implicación que el acceso, permanencia y salida de los programas que contribuyen al goce efectivo de los derechos de salud, educación, alimentación, vivienda y generación de ingresos, será focalizado en respuesta a la condición de vulnerabilidad del participante mas no a su condición de víctima. Esta focalización será principalmente a través de SISBEN IV, el cual cuenta con un enfoque que permite la clasificación de la población en igualdad de condiciones, facilitando de esta manera la comparación entre la población víctima y no víctima.”*³³

Sobre el particular es preocupante que no se atiendan las afectaciones particulares del desplazamiento forzado que pueden permanecer incluso después de 5 años del hecho victimizante, particularmente en aquellos casos en los que la implementación de planes de retorno y reubicación, no es posibles debido a persistencia del conflicto armado, o a la falta de respuesta a la solicitud de retorno o reubicación.

¿De qué manera se articula la respuesta a las víctimas asentadas hace cinco años o más en el mismo territorio -cuando estos coinciden con asentamientos informales- y la estrategia definida en la línea E – objetivo 1 del Pacto por la Equidad, el cual tiene como propósito “mejorar las condiciones físicas y sociales de viviendas, entornos y asentamientos precarios, a través de la implementación de políticas para el mejoramiento de vivienda y barrios para los hogares de menores ingresos”³⁴?

En atención a este interrogante, el Gobierno Nacional presenta la política de vivienda, pero no atiende el interrogante de la Corte Constitucional. Cabe señalar que no es claro cómo a través de la oferta presentada se atenderán aquellos casos en los que las víctimas eran propietarias de vivienda antes del desplazamiento, o las sentencias de restitución en las que se ordena la reconstrucción de viviendas que existían antes del despojo. Adicionalmente, frente a vivienda la Procuraduría presenta sus observaciones en el siguiente aparte.

6. Vivienda urbana y rural

En primer lugar, la Procuraduría considera que no fue clara la información reportada por el Gobierno frente a la población víctima beneficiada con el *Programa de Vivienda Gratis* (PVG) en su primera fase y el *Programa de Vivienda de Interés Social Prioritario para Ahorradores – VIPA*. Esto dificulta medir el avance en la implementación de estos

³³ Informe Gobierno Nacional P. 465

³⁴ Gobierno de Colombia. DNP. Bases del “Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto la equidad”. Pág. 331.



programas y analizar si se superaron las falencias identificadas en los antiguos modelos de asignación de subsidios.

Preocupa a la Procuraduría que, culminados los programas de vivienda, PVG y VIPA, no se hayan planteado programas con características similares que permitan a la población víctima de desplazamiento forzado acceder a una vivienda propia, debido a que los programas vigentes, como *Mi Casa Ya* y *Semilleros de Propietarios*, no dan garantía de acceso directo o prioritario a la población desplazada bajo el entendido que:

- No tienen criterios de priorización exclusivos para la población víctima de desplazamiento forzado, en especial los que sufrieron pérdida de vivienda por abandono y despojo, o cuentan con sentencias de tutela que ordenan garantizar este derecho. Esto implica que la oferta actual de vivienda no garantiza un porcentaje de acceso para víctimas.
- Estos programas requieren de crédito hipotecario, es decir, que son finalmente las entidades bancarias quienes dan el aval de acceso a los programas de acuerdo a un estudio realizado en el que se tienen en cuenta criterios como su capacidad de ahorro y calificación ante las centrales de riesgo. Estas condiciones ya han sido identificadas como obstáculos para algunas víctimas de desplazamiento desplazada puedan acceder al sistema financiero, pues por sus condiciones de vida, en su mayoría nunca han accedido a un crédito, no tienen la capacidad económica para ahorrar y/o se encuentran mal calificados en las centrales de riesgo.
- El actual PND, no cuenta con metas específicas para garantizar el derecho a la vivienda de la población víctima de desplazamiento, sin generar un compromiso concreto en esta materia.

Lo anterior evidencia que no se está dando cumplimiento al artículo 123 de la Ley 1448 de 2011 que establece para las víctimas cuyas viviendas hayan sido afectas por despojo, pérdida, o menoscabo, un acceso prioritario y preferente a los programas de subsidio de vivienda ofertados por el Estado.

La Procuraduría reconoce como un esfuerzo importante el hecho de que se hubieran constituido y cumplido metas específicas para víctimas en los programas PVG y VIPA, y se hayan implementado acciones para promover la sana convivencia en unidades habitacionales, mediante estrategias de acompañamiento social, como capacitación en propiedad horizontal y convivencia en comunidad. No obstante, es necesario continuar redoblando estos esfuerzos para garantizar las condiciones dignas en las soluciones habitacionales de las cuales se beneficiaron las víctimas.

Adicionalmente, se reitera que resulta urgente adelantar acciones para ampliar la cobertura de soluciones de vivienda y, fortalecer la articulación nación – territorio, con el fin de impulsar el desarrollo de nuevos proyectos de vivienda en aquellos municipios con alta concentración de víctimas y promover acceso prioritario a las víctimas en dichos proyectos.



En segundo lugar, frente a vivienda rural, la Procuraduría advierte la importancia de agilizar la transición institucional para la ejecución de la política pública de vivienda rural desde el Ministerio de Agricultura al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Lo anterior teniendo en cuenta que dicha transición debe servir para superar las dificultades que se han evidenciado con el fin de alcanzar la correcta ejecución de los programas y garantizar la satisfacción del derecho a la vivienda para las víctimas de desplazamiento ubicadas en zonas rurales.

Si bien, el Gobierno informó que, *“con la creación de los programas estratégicos se avanzó en la atención prioritaria y plural de beneficiarios previamente identificados y focalizados por las Entidades Promotoras, como es el caso de los retornos y reubicaciones liderado por la Unidad para las Víctimas y con la Unidad de Restitución de Tierras”*, es necesario que se detalle el número de los casos en los que se avanzó y las acciones adelantadas en cada uno de los programas.

De acuerdo a la información reportada se tiene que, de las 1.245 familias liberadas en las bases de datos, que se encontraban en proyectos siniestrados desde el 2011, apenas 272 jefes de hogar se reintegraron, es decir el 21%. En este sentido, es importante identificar las situaciones por las que la población víctima liberada de los esquemas anteriores no ha accedido nuevamente al programa de subsidios, aun cuando se han tomado medidas para facilitar su acceso como: asignar un puntaje adicional (5 puntos) y habilitar rutas preferenciales y directas a través de los programas estratégicos. De igual forma, se advierte que deben tomarse medidas adicionales para asegurar que se les asigne nuevamente el subsidio, en el entendido que dichas familias no deben sufrir las consecuencias de una política de vivienda rural fallida, que generó la siniestralidad de algunos proyectos.

Finalmente, se observa que es muy general la respuesta dada por el Gobierno frente al cuestionamiento realizado por la Corte Constitucional en el sentido de indicar ***de qué manera se articula la respuesta a las víctimas asentadas hace cinco años o más en el mismo territorio -cuando estos coinciden con asentamientos informales- y la estrategia definida en la línea E – objetivo 1 del Pacto por la Equidad, el cual tiene como propósito “mejorar las condiciones físicas y sociales de viviendas, entornos y asentamientos precarios, a través de la implementación de políticas para el mejoramiento de vivienda y barrios para los hogares de menores ingresos”***³⁵.

Si bien el gobierno señala que esta población está incluida dentro de las condiciones de subsidio previstas en el Decreto 1077 de 2015, Programa Casa Digna, y en el Programa para Mejoramiento de Vivienda, Resolución 00487 de 2019 de PS, no se indica cómo estas dos ofertas resultan suficientes en términos de cobertura, para garantizar el derecho a la vivienda digna para las víctimas de desplazamiento que se encuentran en asentamientos informales. Llama la atención de la Procuraduría, que el Gobierno ha informado la

³⁵ Gobierno de Colombia. DNP. Bases del “Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto la equidad”. Pág. 331.



posibilidad de contar con esta información a través de sus registros administrativos, mejorado en el componente de vivienda a través del SISBEN IV, sin embargo, no reporta cifras para atender lo solicitado por la Corte.

Componente de reparación integral

7. Restitución de tierras

Sobre la etapa judicial

La Procuraduría considera que los avances reportados por el Gobierno Nacional, correspondientes a 2018 no son suficientes para superar el umbral necesario para levantar el Estado de Cosas Inconstitucional, en razón a que no se da cuenta de la mora judicial en la que han incurrido ciertos despachos, pese a que según lo establecido en la Ley 1448 de 2011 debe ser un proceso judicial expedito de 4 meses. Tampoco reporta los resultados de la implementación de las estrategias para mitigar esta situación, aunque se mencionan algunas acciones emprendidas por el Consejo Superior de la Judicatura, para lograr la superación de las falencias establecidas en el Auto 373 de 2016 dentro de los procesos de restitución de tierras. A pesar de estos esfuerzos se advierte que en el 2018, el número de sentencias proferidas disminuyó a 1.037.

Por otro lado, si bien es cierto la creación del expediente digital genera agilidad en el trámite judicial, el informe no da cuenta del mecanismo mediante el cual los jueces hacen seguimiento pos-fallo. La Procuraduría ha observado un alto índice incumplimiento en las órdenes de restitución y alertado que la judicatura carece de un sistema de información que dé cuenta del universo de órdenes proferidas en las sentencias de restitución y sus niveles de cumplimiento. Por lo tanto, se sugiere a la Corte que para analizar la gestión en clave del cumplimiento del goce efectivo de derecho a la restitución, tenga en cuenta la materialización de las órdenes de aquellas solicitudes que ya cuentan con sentencia, más allá considerar las cifras que presenta el Gobierno frente a las víctimas han sido atendidas, los folios de matrícula han sido afectados con la medida, o las hectáreas entregadas, sino que también es necesario

A manera de ejemplo, la Procuraduría ha encontrado casos en los que se logra la restitución jurídica y material de una parcela, pero se incumplen las órdenes de construcción de vivienda adecuada; o se realiza la entrega material de un predio sin la infraestructura de servicios públicos necesaria. También se ha observado que la ANT es la entidad con mayor índice de incumplimiento de órdenes de restitución de tierras, lo que podría extender el ECI en esta materia.

En relación con el fortalecimiento a los Tribunales y juzgados especializados en restitución de tierras, el informe da cuenta de las gestiones tendientes a crear despachos judiciales para apoyar la descongestión, sin embargo, no hace referencia a los avances logrados con la medida, y tampoco reporta las razones para que en esa misma anualidad se eliminaran los cargos de descongestión. El documento presentado, no expone los estancamientos a



los que se ve enfrentada la judicatura por la reducción de los operadores judiciales de descongestión, ni el tratamiento que se les dio a los procesos en curso y a los que serán puestos en conocimiento de los despachos permanentes.

Por otro lado, en relación con los avances, luego de ocho años de vigencia de los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011, los jueces y Tribunales han emitido un total de 17 sentencias étnicas, por lo que se evidencia un rezago importante en el trámite administrativo y judicial de estas solicitudes. Pese a que las áreas formalmente restituidas a los pueblos étnicos ascienden al 70% del total de las hectáreas restituidas (incluyendo población étnica y no étnica), existen múltiples solicitudes de comunidades étnicas que no han recibido el trámite administrativo correspondiente y por lo tanto tampoco han sido puestas en conocimiento de los jueces especializados.

En relación con la proporción de sentencias proferidas frente a las reclamaciones instauradas, muchas de las solicitudes ya inscritas en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente -RTDAF no han sido llevadas a etapa judicial, pese a que hubo juzgados de descongestión. Por lo que se espera que la URT indique las razones de esta omisión y presente un plan de trabajo para la interposición de demandas, de conformidad con lo estipulado en la ley.

Segundos ocupantes y la etapa administrativa

En relación con los segundos ocupantes, preocupa a la Procuraduría que no se cuente con una normatividad para regular la situación de esta población vulnerable, en su mayoría conformada por campesinos víctimas del conflicto armado. El panorama para la definición de sus derechos dentro de los procesos de restitución de tierras se sigue limitando a los Acuerdos Administrativos de la URT, instrumentos que no son suficientes para ofrecer estabilidad y seguridad jurídica³⁶ a las decisiones judiciales que a diario deben tomarse por parte de los operadores judiciales, máxime que no se cuenta con un tribunal de cierre en restitución de tierras.

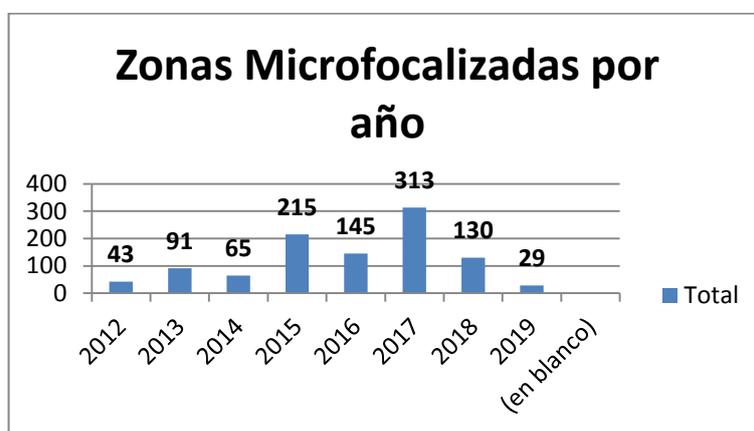
Esta situación resulta relevante dentro de la política de restitución de tierras y ha sido planteada por parte de diferentes organizaciones no gubernamentales y la Procuraduría a través del seguimiento a casos concretos.³⁷ Contar con una regulación de rango legal ofrecería la oportunidad de surtir el debate que el tema amerita, pues se han identificado decisiones diferentes sobre casos similares, dependiendo del operador judicial. Esta problemática se agrava en razón al papel de los segundos ocupantes en la dinamización de economías campesinas para la construcción de paz, pues la restitución de tierras debe contribuir en la resolución de los conflictos agrarios, para avanzar en la reconciliación y consolidación de una paz estable y duradera.

³⁶ Situación que incluso ha sido reconocida por parte de la Corte Constitucional en su Jurisprudencia, verbigracia Sentencia C 330 de 2016.

³⁷ "Los Segundos Ocupantes en el proceso de restitución de tierras: reto a la reparación con vocación transformadora". Documento No. 53 Dejusticia, ISBN 9789585441989 Versión digital y 9789585441972 Versión impresa.

Adicional a lo anterior, las pocas decisiones que se han proferido a favor de los segundos ocupantes no se han cumplido en su mayoría. El balance en esta materia resulta negativo. Se requiere que la URT y la ANT prioricen el cumplimiento de estas órdenes, con el propósito de que los procesos de restitución de tierras puedan cumplirse integralmente, atendiendo los lineamientos de la Jurisprudencia proferida por parte de la Corte.³⁸

Ahora bien, llama la atención lo referente a la cobertura y los tiempos del proceso de restitución de tierras, puesto que a la fecha la URT cuenta con 630 microzonas en firme y 401 microzonas cerradas. Para el año 2018 se registraron 130 microzonas de las cuales una se abrió en octubre y cinco en noviembre de 2018. Para 2019 se han abierto 29 microzonas.



Fuente: Página web - URT.

Este escenario demuestra que aún no es posible establecer un estimado de cuánto tiempo se tardará el Estado en resolver todas las solicitudes de restitución de tierras (etapa administrativa, judicial y posfallo culminadas), pese a que la Corte en la Sentencia T-679 de 2015 ordenó la elaboración y puesta en marcha de un Plan Estratégico Integral de Restitución de Tierras (PEIRT) en el que se debían incorporar los objetivos y estrategias para restituir todos los predios despojados, en el plazo de 10 años establecido por la Ley 1448 de 2011.

La Procuraduría alerta que pese a la presencia de las fuerzas armadas en gran parte del territorio nacional, quedan regiones en las que la restitución no ha iniciado, y otras en las que los beneficiarios no han podido regresar, por lo que se necesario que tanto el Ministerio de Defensa, como la URT informen las acciones que están adelantando para microfocalizar las zonas aún pendientes de intervención.

Sobre la integración de la información registral y catastral

³⁸ Verbigracia, la Sentencia T 119 de 2019.



Por otro lado, en relación con lo reportado para “*facilitar la integración de la información registral y catastral en el marco del catastro multipropósito*”, el Gobierno expuso que el IGAC, ha venido realizando el acompañamiento a los proyectos pilotos con el fin de verificar el cumplimiento de los estándares técnicos por parte de los operadores, así como la evaluación de la fase uno de la implementación de la política pública de manera interinstitucional. No obstante, atendiendo a que la inversión operativa ejecutada en diferentes municipios del país no ha sido finalizada en la entrega de la información por parte de los operadores a la autoridad catastral, superando los tiempos estipulados, se hace necesario que los acompañamientos y revisiones permitan que la implementación sea asertiva y objetiva en cuanto a los barridos prediales y a la conformación de los sistemas de tierras.

Persiste una desventaja para el catastro multipropósito, que radica en el tiempo que toma la habilitación de los gestores catastrales por parte del IGAC, así como la entrega de la información catastral custodiada que contiene información de los avalúos de los predios. En relación con los municipios categoría 5 y 6, que seguirá atendiendo el IGAC, preocupa que el presupuesto asignado sólo permitirá atender 125 municipios. Finalmente, otro punto que no contiene mayor análisis en el informe es la migración a las bases de datos institucionales que permita tener la información registral y catastral actualizada y coherente, lo cual resulta ser el gran desafío para la funcionalidad del catastro multipropósito.

El Registro Único de Predios y Territorios Abandonados - RUPTA

El informe del Gobierno no es claro frente a las acciones adelantadas para superar las falencias en materia de protección de tierras. En lo que se refiere a la ruta de protección colectiva no se cuenta con un procedimiento dirigido a las entidades territoriales para el levantamiento de las medidas y las autorizaciones para la enajenación o transferencia de bienes, puesto que el artículo 84 de la Ley 1955 de 2019 todavía no ha sido reglamentado.

Por otro lado, el Gobierno Nacional argumenta con cifras al 31 de agosto de 2019 que se ha alcanzado el umbral estipulado por la Corte para superar el ECI frente a restitución de tierras en la fase administrativa, como quiera que 70.148 cuentan con el trámite administrativo finalizado. Sin embargo, aún queda un número importante de solicitudes por resolver que inclusive no han sido microfocalizadas, así como el alto porcentaje de las solicitudes de inscripción de predios en el RTDAF negadas, que totalizaron 50.602, equivalentes al 65% de las solicitudes decididas. Adicionalmente, de la totalidad de solicitudes de restitución el 64% han sido negadas por la Unidad de Restitución de Tierras, frente a lo cual valoramos el anuncio realizado por la URT para la revisión de estos casos.³⁹

³⁹ La Procuraduría ha realizado un seguimiento específico frente a estas negaciones. Luego de la revisión de una muestra, de las peticiones para inscribir a las víctimas en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (RTDAF), el Ministerio Público encontró que las negaciones de inclusión eran por desistimientos expresos y tácitos de los solicitantes, aspectos que desconocen la situación de vulnerabilidad de las víctimas. Por lo que solicitó a la URT revocar 429 resoluciones. Según información recaudada hasta el momento, desde 2011 la Unidad de Restitución de Tierras culminó por desistimientos más de 9.600 solicitudes (cerca del 20% del total de negaciones); de esos, a 4.447 casos aplicaron el desistimiento tácito previsto en el Código de Procedimiento Administrativo, mientras que aceptaron 5.183 desistimientos



Es de resaltar que, lo referente a la argumentación que brinda el Gobierno Nacional sobre el avance en la etapa administrativa de restitución por la existencia misma de una estrategia de estabilización en los municipios PDET que le facilita a la URT atender y tramitar las solicitudes de restitución de tierras allí existentes, es importante resaltar que inclusive la URT contaba con la micro focalización para intervenir antes de la definición misma de los municipios PDET; por lo que es importante que se aproveche el impulso de los PDET y su PATR no solo para avanzar en las decisiones de restitución sino para materializar el cumplimiento de las órdenes contenidas en las sentencias.

En la actualidad de los 170 municipios PDET 108 se encuentran microfocalizados, muchos de ellos de manera previa a la constitución de estas zonas. Bajo ese escenario, si bien es cierto que el 64% de los municipios PDET se encuentran microfocalizados, la Procuraduría advierte que la política de restitución como componente de la justicia transicional, es independiente en cuanto a las gestiones propias de la microfocalización. Pues esta herramienta permite definir zonas del territorio nacional en las que existen condiciones para el retorno, densidad histórica y seguridad, por lo que se hace un llamado al Gobierno nacional para que siga impulsando la microfocalización en aquellas zonas del país en las que existen solicitudes de restitución sin resolver.

En ese sentido también es importante resaltar los avances en la etapa judicial, actualmente en sobre 56 de los municipios PDET existen 3.923 sentencias que otorgan en derecho a la restitución, lo que también permite concluir que aún existe rezago en la etapa judicial en relación con las medidas de restitución en estas zonas del país. Por lo que es necesario que la judicatura informe acerca del trabajo realizado frente a las zonas priorizadas en el marco del Acuerdo de Paz, toda vez que las órdenes contenidas en las sentencias contribuyen al desarrollo rural en la región.

8. Indemnización

Con el propósito de dar cumplimiento a la orden séptima⁴⁰ del Auto 206 de 2017, la UARIV mediante la Resolución 1958 de 2018 reglamentó el procedimiento para la materialización de la indemnización administrativa, el cual se orientó a: i) establecer las reglas para el acceso a la medida con criterios puntuales, ii) optimizar los procesos administrativos y de reconocimiento con el fin de proferir una respuesta en términos razonables, y iii) contribuir a ampliar la cobertura frente al pago de esta medida a víctimas de otros hechos diferentes al desplazamiento forzado.

Si bien, el procedimiento establecido acogió lo dispuesto por la Corte sobre la definición de los criterios específicos que permitieran priorizar la entrega de la medida, persistieron las

expresos, presuntamente presentados voluntariamente por reclamantes de tierras. Para la Procuraduría estas negaciones desconocen lo manifestado por la Corte Constitucional en las sentencias C-404 y T-244 de 2016 y la condición de vulnerabilidad de las víctimas.

⁴⁰ Reglamentar el procedimiento que deben agotar las personas desplazadas para la obtención de la indemnización administrativa, con criterios puntuales y objetivos.



dificultades para determinar un orden de entrega de acuerdo con los principios de progresividad, gradualidad y sostenibilidad fiscal. Esta dificultad no logró superarse debido a que uno de los principales obstáculos para hacer efectiva esta medida es la disponibilidad presupuestal, “pues existe un elevado número de personas susceptibles de indemnización, sin embargo, el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas no previó recursos para ese fin⁴¹”.

Adicional a ello, el procedimiento establecido por la UARIV no permite a las víctimas tener certeza frente a: i) el plazo razonable en el que se realizará el pago efectivo de la indemnización, ni el monto a recibir, cuando se cumplen los criterios de priorización y, ii) los plazos aproximados y el orden en el que accederán a esta medida. Situación que genera incertidumbre y puede revictimizar a la población. Teniendo en cuenta que la UARIV reportó que desde la entrada en vigencia de la Ley hasta septiembre de 2019 se habían indemnizado 876.350 víctimas, se observa que durante el año 2018 se indemnizaron 97.227 lo que equivale al 11% del avance actual. A este ritmo, se prevé que el Estado tardará más de cinco décadas para cumplir con su obligación, a lo que se suma que el RUV continúa abierto.

Una vez analizados los criterios establecidos para la priorización, en relación con la situación de discapacidad, se alertó sobre una nueva barrera para las víctimas, pues se exigía un certificado que acreditara mínimo el 40% de discapacidad, y el Sistema General de Seguridad Social en Salud no tenía definido un procedimiento para su expedición. A juicio de este órgano de control, esta situación generó una acción con daño para la población con discapacidad que quiso acceder a la medida y no lo pudo hacer al encontrarse ante un requisito inviable. Si bien con la expedición de la Resolución 1049 de 2019 se subsanó esta dificultad, se observa que las víctimas con esta condición aún no tienen claridad acerca de los cambios normativos y no tienen certeza frente a la documentación requerida para presentar su solicitud.

Por otra parte, llama la atención que en el informe presentado por el Gobierno Nacional para la vigencia 2018, no se analicen los resultados de la implementación del Programa de Acompañamiento a la Inversión Adecuada de los Recursos, el número de víctimas con encargos fiduciarios entregados, ni la implementación de estrategias para fortalecer los canales de comunicación y el agendamiento de citas. Lo anterior, en respuesta a las recomendaciones realizadas por la Procuraduría, ya que persisten las dificultades con los canales de comunicación, sobre todo para la población que se encuentra en áreas rurales dispersas; y no han resultado efectivas las acciones adelantadas por la UARIV para ubicar a las víctimas que cumplen su mayoría de edad y pueden cobrar su encargo fiduciario.⁴²

⁴¹ Gobierno Nacional. Informe Anual. Avance en la Superación del Estado de Cosas Inconstitucional y el Goce Efectivo de Derechos de la Población Víctima de Desplazamiento Forzado. P. 344.

⁴² En el Sexto Informe de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo se expuso que durante el año 2018 se encontró que a 1.646 jóvenes les tomó entre 1 y 12 meses reclamar su encargo, y a 1.841 les tomó entre uno y dos años.



Preocupa a la Procuraduría que las estrategias del Programa de Acompañamiento estén enfocadas principalmente a créditos para líneas productivas y capacitaciones con el SENA para desarrollar proyectos productivos, cuando los criterios de priorización benefician a adultos mayores de 74 años, personas en situación de discapacidad, y personas con enfermedades huérfanas y/o ruinosas, víctimas que por su condición pueden no estar interesadas en acceder a esas líneas de inversión, lo que a su vez puede representar un riesgo de tipo fiscal.

Balance cuantitativo de la implementación de la Resolución 1958 de 2018.

Número de indemnizaciones otorgadas a víctimas del conflicto armado en el 2018		
Número de personas	Número de Giros	Valor
97.227	99.021	\$566.291.832.562

Fuente: Elaboración propia a partir de las cifras presentadas en el informe del Gobierno Nacional.

De acuerdo con el informe presentado por el Gobierno Nacional, en la vigencia 2018 se indemnizaron 97.227 víctimas, cifra que no corresponde con las 98.907 víctimas reportadas por la UARIV para esa misma vigencia⁴³ a la CSMLV. Cabe mencionar que de acuerdo con el PND 2014-2018 para el año 2018 la meta anual era de 169.310 víctimas indemnizadas, lo que corresponde a un cumplimiento de sólo el 57.4% de la meta propuesta por el Gobierno.

Una inconsistencia similar se presentó con las cifras de indemnizaciones otorgadas a víctimas de desplazamiento forzado, pues la UARIV informó a la CSMLV que habían sido indemnizadas 94.438 víctimas de desplazamiento forzado, cuando el informe anual reportó 85.657, lo que representa una diferencia de 8.781 personas.

Número de indemnizaciones otorgadas a víctimas de desplazamiento forzado en el 2018		
Número de personas	Número de Giros	Valor
85.657	86.866	\$438.554.761.597

Fuente: Elaboración propia a partir de las cifras presentadas en el informe del Gobierno Nacional.

Asimismo, preocupa de manera particular que en el informe anual se reportan 7.166 personas indemnizadas por los criterios de priorización de la Resolución 1958 del 2018 (97.4% corresponde a adultos con edad igual o mayor a 74 años, el 1.3% a personas con enfermedades huérfanas y/o ruinosas, y el 1.2% a personas con discapacidad superior al 40%), y a la CSMLV se le habían reportado cero víctimas indemnizadas durante 2018 por este concepto. Frente a estas inconsistencias en el reporte de información ya se alertó a la UARIV y se solicitó aclaración de la información.

Por otra parte, en el PND 2018-2002, el Gobierno Nacional se contempla la implementación de una estrategia para redireccionar los recursos de atención y asistencia hacia la reparación con el propósito de acelerar el ritmo de pago de la medida de indemnización administrativa. Para ello, la UARIV, el Ministerio de Hacienda y el DNP debían implementar una nueva reglamentación, buscando que los montos de pago fueran más equitativos y

⁴³ Repuesta allegada por la UARIV con N° Radicado 20197205141391 del 16 de mayo de 2019.



viabiles en el cubrimiento del universo en plazos razonables. No obstante, el pasado 05 de diciembre, la Directora del PS durante la sesión plenaria de la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas, informó que el proyecto de decreto de modificación de los montos de indemnización sería archivado. Por lo que a la fecha no hay claridad acerca de cuál será y cómo se desarrollará la mencionada estrategia.

Finalmente, frente la respuesta del Gobierno a las preguntas planteadas por la Corte en el Auto 411 se observa lo siguiente:

¿De qué manera las prioridades definidas en el PND contribuirán a la superación de las prácticas y los bloqueos institucionales identificados en materia de indemnización?

Frente a los bloqueos constitucionales establecidos por la Corte en el Auto 373, la Procuraduría coincide en que no hay coherencia frente a la asignación de recursos para que el Estado responda con sus obligaciones. Frente a esta situación se insiste en que el Gobierno Nacional debe realizar un ejercicio de costeo de la Ley, incluyendo esta medida, para asignar recursos suficientes que le permitan cumplir con su obligación frente a la indemnización administrativa en un tiempo razonable. Adicionalmente, debe realizarse un ejercicio riguroso para aclarar la cifra que se requiere, teniendo en cuenta que el RUV continúa abierto y el número de víctimas aumentando. En el Auto 373 la Corte estimó que hacen falta \$50 billones, por otra parte la Contraloría estimó que para indemnizar a todas las víctimas que tienen derecho a esta, a marzo 31 de 2019 eran necesarios \$45.2 billones.⁴⁴

De otra parte, la Procuraduría ha identificado que la población desplazada es la que más ha accedido a este derecho. Al respecto la Comisión de Seguimiento y Monitoreo en su más reciente informe resaltó que: *“De acuerdo a la información allegada por la UARIV, el hecho victimizante por el cual se ha indemnizado el mayor número de víctimas entre los años 2011 y 2019, es el desplazamiento forzado 50%, seguido del homicidio 40.9% y desaparición forzada 7.1% (...) Sin embargo, cabe resaltar que, aunque el desplazamiento es el hecho victimizante más indemnizado, en referencia al universo de víctimas susceptibles de ser indemnizadas por este hecho, es el que tiene menor impacto, en razón a que las víctimas de este hecho son aproximadamente 6.207.189, y sólo se han indemnizado 406.674, es decir el 6.2%.”*⁴⁵

La Procuraduría considera que el bloqueo institucional relacionado con la falta de claridad en los criterios de priorización para acceder a esta medida y la ambigüedad de los mismos, se ha superado, con la expedición de la Resolución 1049 de 2019 para la ruta prioritaria. Sin embargo, no se tiene certeza del avance en el proceso para la ruta general, e la aplicación del método técnico, ni del avance en los pagos que hacían parte del proceso de

⁴⁴ Sexto Informe de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley 1448 de 2011.

⁴⁵ Sexto Informe de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley 1448 de 2011. Agosto de 2019. Fecha de corte de las cifras: Marzo 31 de 2019.



transición, por lo que se insiste que aun con la implementación de esta norma, las víctimas siguen sin tener certeza acerca del momento en el que recibirán el pago y monto del mismo. Asimismo, persisten las dificultades en cuanto al tiempo que las víctimas deben esperar para tener la cita de documentación y solicitud de esta medida, lo cual evidencia obstáculos frente al propósito de la UARIV de recopilar masivamente la información. Adicionalmente, se ha observado que los 120 días que deben transcurrir entre la cita y la respuesta de fondo por parte de la UARIV no se cumplen.

Se advierte que si bien el redireccionamiento de los recursos planteado por el Gobierno en el PND contribuye a la superación de los bloqueos institucionales, por si solo, no es suficiente para subsanarlos, máxime cuando no se tiene certeza, ni aproximación, acerca de los recursos que van a ser redireccionados y el número de víctimas que se beneficiarán con ellos.

¿Qué medidas se contemplan para incrementar los recursos para la indemnización?

Las medidas que propone el Gobierno para incrementar los recursos destinados a la indemnización resultan insuficientes por las mismas limitaciones de programación presupuestal y responsabilidad fiscal descritas anteriormente en el acápite de presupuesto. Sin embargo, se valora el compromiso de mantener el carácter prioritario del presupuesto para la población víctima de desplazamiento, aumentando los recursos de funcionamiento e inversión de la UARIV. En todo caso la Procuraduría advierte que la priorización del pago de esta medida no puede afectar la garantía de otros derechos que están a cargo de esta entidad especialmente los relacionados con la atención y asistencia de las emergencias y nuevos desplazamientos, que continúan incrementándose.

9. Rehabilitación

En el informe de Gobierno Nacional se reporta que durante el año 2018 se atendieron 112.236 víctimas, 59.607 a través del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas - PAPSIVI⁴⁶ y 52.729 por la Estrategia de Recuperación Emocional Grupal- ERE-G. Sin embargo, el universo estimado para la atención psicosocial es de 3.472.453, lo que reduce el avance real a tan solo 13%. Frente a estos resultados la Procuraduría reitera que es necesario ampliar las metas internas del Gobierno, con el fin atender al mayor número de víctimas que requieren de esta medida.⁴⁷ Para satisfacer este derecho se requieren mayores esfuerzos no solo en términos presupuestales, sino también, y de manera preferente, en el diseño de estrategias que permitan vincular a más personas a estos procesos de rehabilitación desde una perspectiva grupal y comunitaria. Lo anterior a fin de

⁴⁶ La vigencia PAPSIVI 2018 tuvo un presupuesto de 24.687.037.603, de los cuales el MINSALUD invirtió 5.740.000.000 que corresponde al 23% y las Entidades Territoriales concurren con 18.947.037.603 que es el 77%.

⁴⁷ Si la cifra de 112.236 personas atendidas en la vigencia 2018 se relaciona con la cifra de 7.571.591 víctimas de desplazamiento forzado se observa que esta cobertura aún se encuentra lejos de representar un avance significativo en el proceso de restablecimiento de derechos. Aún si se tomara la cifra de 693.000 personas atendidas entre los años 2012 y 2018, el sentido de la observación anterior resultaría ser el mismo: el número de personas de desplazamiento forzado incluidas en el Registro Único de Víctimas, que a la vez son susceptibles de atención psicosocial.



que la formulación de metas sea adecuada y su medición arroje datos consistentes con avances que puedan ser verificables y cuantificables.

En este sentido, se insiste en que se debe considerar el Plan Nacional de Rehabilitación para la Convivencia y la No Repetición, contemplado en el Acuerdo Final, como una oportunidad para avanzar en la garantía del derecho a la rehabilitación psicosocial desde el reconocimiento de las estrategias comunitarias tendientes a la reconstrucción del tejido social y la ampliación de cobertura de estos programas en zonas rurales.

Los datos suministrados en el informe anual muestran la distribución geográfica de las víctimas que fueron atendidas por el programa PAPSIVI a nivel departamental. No obstante, no se hace relación de la ubicación de las personas atendidas por la ERE-G. Esta información muestra que la atención psicosocial se agrupa en zonas urbanas consolidadas, dejando las zonas rurales desprovistas de esta medida. Lo anterior evidencia que se mantiene la necesidad de desarrollar estrategias para que la cobertura de atención psicosocial aumente en las zonas rurales y rurales dispersas. Como se ha señalado reiteradamente, preocupa que a la fecha se identifiquen departamentos en cuales no se ha contado con oferta en atención psicosocial, o que su cobertura ha sido insuficiente y que no exista información sobre la implementación del programa en estas zonas.

Si bien el informe presenta datos desagregados por las categorías de enfoque diferencial, no es posible relacionar aspectos cualitativos (calidad de la atención) a estos datos de cobertura. Es decir, todavía no hay avances en la comprensión de lo que significa la atención psicosocial en el proceso de rehabilitación psicosocial diferenciado de las víctimas, en especial para las mujeres, adultos mayores, la población OSIGD y personas en situación de discapacidad. Lo anterior, se debe a que no se han diseñado protocolos de atención específicos para personas dentro de estas categorías, lo cual que impide que la política de atención psicosocial responda a las particularidades y grado de vulnerabilidad de cada uno de estos grupos poblacionales.

10. Justicia

El derecho a la justicia significa que las graves violaciones a los derechos humanos, como lo es el delito de desplazamiento forzado, no queden impunes. Es importante resaltar que la superación de impunidad no implica necesariamente número de sentencias, incluye también el deber de investigar y juzgar con debida diligencia, en tiempo razonable y garantizando la participación de las víctimas.⁴⁸

En el marco de la implementación de la Estrategia de Priorización, Investigación y Gestión en materia penal (EPIG), es necesario investigar los patrones de victimización. Sin embargo,

⁴⁸ En el Auto 331 de 2019, la Corte reiteró como uno de los componentes del goce efectivo de derechos de la población desplazada, la garantía del derecho a la justicia, el cual comprende: "(i) el derecho a acceder a un recurso judicial efectivo; (ii) el deber de las autoridades de investigar, juzgar y sancionar adecuadamente los autores y partícipes del delito de desplazamiento forzado, (...) y (iii) el respeto al debido proceso"



se alerta que aunque esta actividad se incluye en la estrategia reportada en el informe, debe priorizarse su implementación para poder dar celeridad a las investigaciones y posteriores judicializaciones.

Dentro de la misma estrategia, la Procuraduría destaca la intención de Gobierno Nacional lograr un mayor impacto con la estrategia en lugar de mostrar resultados con casos individuales. No obstante, se recuerda que no debe restar importancia a las víctimas como titulares del derecho a la justicia y debe continuarse la investigación, judicialización y posterior sanción del proceso penal que se adelanta. Lo anterior sin perjuicio de las conductas de competencia de la Jurisdicción Especial para la Paz.

Acciones implementadas por la Fiscalía General de la Nación - FGN

Teniendo en cuenta los resultados obtenidos y las dificultades presentadas, se hace necesario que exista entre las diferentes sedes de la FGN una articulación constante, con el fin de lograr una retroalimentación referente a las situaciones que sean identificadas a partir de los análisis de los casos que se presentan en las investigaciones que se adelantan por el eje temático de desaparición y desplazamiento forzado. Para lo anterior pueden ser útiles los 15 informes de caracterización que se mencionan en las recomendaciones realizadas por el Observatorio de Política Criminal.

Se reconoce que la FGN expidió resoluciones⁴⁹ y directivas⁵⁰ que implementan criterios y actividades de priorización para el desplazamiento forzado, para lo cual se reglamentan el Comité Nacional y los Comités Seccionales de Priorización de Situaciones y Casos. Sin embargo, no se dan a conocer los resultados obtenidos en las sesiones de estos espacios.

En el plan de priorización para el año 2018, se incluyó la actividad de actualización de los casos relacionados con el conflicto armado, pero no se aclara con qué frecuencia se hicieron estas actualizaciones. Además, son varias las actividades adicionales realizadas por diferentes direcciones seccionales, frente a las cuales se resalta la importancia del seguimiento trimestral a los casos que han sido priorizados en el Comité Seccional. Como complemento a lo anterior, se estima conveniente la obligatoriedad de realizar mesas de trabajo con los fiscales especializados para estudiar los casos que sean más complejos y tomar decisiones colectivas.

Frente a los avances y resultados presentados por la FGN en materia de investigación y judicialización de los casos relacionados con violencia sexual, aunque se expidió el Protocolo de Investigación de Violencia Sexual y una Lista de Chequeo para Investigadores y Fiscales, es importante resaltar que estas investigaciones requieren capacitación para los funcionarios encargados de esta labor para proteger la intimidad en el acceso a la administración de justicia y de garantizar un trato digno y diferenciado a las víctimas. Aunque

⁴⁹ Resolución 0-1343 de 2014

⁵⁰ Directiva 01 de 2012



en el Protocolo contempla la realización de capacitaciones, no se reporta que efectivamente se hayan llevado a cabo.

Por otra parte, se considera pertinente conocer cuántos casos han sido seleccionados por el Subcomité de Articulación para la Investigación y Judicialización de la violencia sexual ocurrida en el marco del conflicto armado, para su revisión, análisis e impulso de dichas investigaciones, con el fin de poder establecer el avance que se ha obtenido en este tema.

Aunque el informe menciona que en el año 2018 se focalizaron las zonas de Tumaco y Chocó para hacer un análisis y realizar un informe de contexto probatorio como insumo para impulsar investigaciones, es necesario que este ejercicio se amplié a otros departamentos donde el desplazamiento forzado haya sido más frecuente, con el objetivo de llevar a cabo la investigación penal. Por ejemplo, según el Boletín de la Defensoría del Pueblo, los departamentos de Nariño, Norte de Santander y Córdoba fueron los más afectados por desplazamiento forzado en el primer semestre de 2019⁵¹. Para la Procuraduría resultaría útil partir de la georreferenciación que realizó la FGN en el 2018 de los lugares identificados como urgentes en materia de desplazamientos forzados, mencionados en el informe⁵².

Acciones implementadas por el Consejo Superior de la Judicatura en materia de justicia en torno al delito de desplazamiento forzado y la respuesta eficaz del sistema judicial para procesar el alto número de casos

En cuanto a los avances presentados por el Consejo Superior de la Judicatura, se observa que las capacitaciones sobre el Sistema Penal Acusatorio y la Justicia Penal Especializada, realizadas por parte de la Escuela Judicial “Rodrigo Lara Bonilla”, no se proporciona información clara frente a los contenidos que se desarrollaron para garantizar el derecho a la justicia de la población desplazada.

Actualmente, la justicia ordinaria por medio del Sistema Penal Acusatorio, se concentra principalmente en investigar el delito y en los medios probatorios que se recojan en el proceso con el fin de formular una imputación y eventualmente condenar al responsable de la comisión del delito o absolverlo. Sin embargo, no es una prioridad para este sistema el componente de reparación a las víctimas. En este sentido, paralelo a la justicia ordinaria, deben tenerse en cuenta los sistemas propios de justicia transicional existentes: Justicia y Paz y la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP). Al tratarse de crímenes de lesa humanidad cometidos de forma sistemática en el marco del conflicto armado colombiano, estas jurisdicciones tienen metodologías de priorización y selección, investigación y judicialización específicas frente a graves violaciones a los derechos humanos. Como garantía del derecho a la justicia de las víctimas de desplazamiento forzado, la Procuraduría General resalta la importancia de que el Gobierno Nacional se articule con los sistemas de justicia transicional

⁵¹ <https://www.defensoria.gov.co/es/nube/comunicados/7932/Bolet%C3%ADn-sobre-situaci%C3%B3n-de-desplazamientos-masivos-y-confinamientos-en-Colombia-desplazamientos-masivos-Defensor%C3%ADa.htm>

⁵² Gobierno Nacional. P. 412.



existentes en un espacio en el que se logre avanzar en la garantía del derecho a la justicia y por ende, la lucha contra la impunidad.

Acciones implementadas por el Ministerio de Justicia y del Derecho para fortalecer el acceso a la justicia de las víctimas de desplazamiento forzado.

Se resalta el avance del Ministerio de Justicia y del Derecho con la realización de jornadas móviles en las cuales se brindó atención y se socializaron las rutas de oferta institucional con las que cuentan las entidades. Asimismo, se reconoce que el acercamiento con las comunidades a las que se les brindó información sobre el estado de su caso, contribuye al restablecimiento de confianza en la institucionalidad. No obstante, es importante anotar que durante el proceso judicial y una vez se produce una sentencia es importante que se informe el estado de los casos, de manera oportuna y permanente a las víctimas.
