



**PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION**

Balance Ley 1448 de 2011

Recomendaciones para
garantizar los derechos
de las víctimas del
conflicto armado

Componente de retorno,
reubicación e integración local
de la población desplazada
víctima del conflicto armado
en Colombia

Proyecto

«Promover la satisfacción de los derechos de las víctimas a la verdad, justicia, reparación y no repetición a través del fortalecimiento de las capacidades de la PGN para promover y garantizar la participación de las víctimas ante el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición»

Componente de retorno, reubicación e integración local de la población desplazada víctima del conflicto armado en Colombia

Realizado con el apoyo de:

Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para la Paz
Organización Internacional para las Migraciones

Los planteamientos expresados en este documento no reflejan la posición del Fondo Multidonante ni de OIM Colombia.



PROCUREMOS
la paz

Balance Ley 1448 de 2011

República de Colombia

Procuraduría General de la Nación

Balance Ley 1448 de 2011 – Ley de Víctimas

Fernando Carrillo Flórez

Procurador General de la Nación

Adriana Herrera Beltrán

Viceprocuradora General

Elena Ambrosi Turbay

Procuradora Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz.

Equipo Procuraduría

Elena Ambrosi Turbay

Ana María Gómez Martínez

Lina María Gutiérrez Botero

Equipo Consultor

Carolina Chaves Acosta

Paula Gaviria Betancur

Sandra Moreno Hernández

Componente de retorno, reubicación e integración local de la población desplazada víctima del conflicto armado en Colombia

Contenido

INTRODUCCIÓN	8
1. PRIMERA PARTE: ANTECEDENTES NORMATIVOS Y JURISPRUDENCIALES DEL RETORNO Y LA REUBICACION	11
1.1. MARCO CONCEPTUAL DEL RETORNO, REUBICACIÓN E INTEGRACIÓN LOCAL 11	
1.2. MARCO INTERNACIONAL	17
1.3. MARCO LEGAL Y JURISPRUDENCIAL NACIONAL	20
2. SEGUNDA PARTE. IMPLEMENTACION DEL COMPONENTE DE RETORNOS Y REUBICACIONES.....	31
2.1. MODELO DE ATENCIÓN PARA EL RETORNO Y LA REUBICACIÓN DE LA POBLACIÓN VÍCTIMA DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO.	32
2.1.1. MECANISMOS DE ATENCION EN LOS PROCESOS DE RETORNO Y REUBICACIÓN. EVOLUCIÓN DE LAS HERRAMIENTAS, AVANCES Y RETROCESOS..	34
2.2. CONCLUSIONES GENERALES DE LOS PROTOCOLOS	52
3. FACTORES CRITICOS – BRECHAS EN LA POLITICA PÚBLICA DE RETORNO Y REUBICACIÓN	54
3.1. ARTICULACION Y COORDINACIÓN INSTITUCIONAL EN EL PROCESO DE RETORNO Y REUBICACIÓN	54
3.1.1. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	61
3.2. TRANSVERSALIDAD DEL ENFOQUE DE GÉNERO EN EL PROCESO DE RETORNO Y REUBICACION E INTEGRACIÓN LOCAL	63
3.2.1. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	65
3.3. PARTICIPACIÓN EFECTIVA DE LA POBLACIÓN VÍCTIMA DEL DESPLAZAMIENTO EN LA CONSTRUCCION DE LOS PLANES DE RETORNO Y REUBICACIÓN	65
3.3.1. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	71
3.4. PRINCIPIOS DEL RETORNO, REUBICACION E INTEGRACIÓN LOCAL	71
3.4.1. PRINCIPIO DE SEGURIDAD – VIABILIDAD DEL RETORNO Y LA REUBICACIÓN	75
3.4.2. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	80
3.5. SUPERACIÓN DE LA SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD (SSV) ____	81
4. ARQUITECTURA INSTITUCIONAL.....	82

4.1. ARQUITECTURA INSTITUCIONAL EN RETORNO Y REUBICACION	83
4.1.1. Estructura Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas – UARIV-...	83
4.1.2. Estructura Departamento para la Prosperidad Social – DPS – Programa Familias en su Tierra – FEST-	85
4.1.3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	90
4.2. SNARIV – COMPETENCIAS INSTITUCIONALES EN RETORNO Y REUBICACIÓN	90
4.2.1. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	97
4.3. OBLIGATORIEDAD EN EL CUMPLIMIENTO DE LAS MEDIDAS DE REPARACIÓN – MANDATO LEGAL AL SNARIV – RETORNO Y REUBICACIÓN	98
4.3.1. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	100
5. ARTICULACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN PREVISTOS POR LA LEY COMO RESPUESTA INSTITUCIONAL A LA TRANSFORMACIÓN DE LAS CONDICIONES DE VIDA DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA	101
5.1. ARTICULACION DE LOS PLANES DE RETORNO Y REUBICACIÓN CON LAS HERRAMIENTAS DE PLANIFICACION TERRITORIAL (PLANES DE DESARROLLO Y PLANES DE ACCION TERRITORIAL)	103
5.1.2. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	106
5.2. RETORNOS Y REUBICACIONES EN EL MARCO DE LA REPARACIÓN COLECTIVA - ARTICULACIÓN DE LOS PLANES DE RETORNO Y REUBICACION Y PIRC	108
5.2.1. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	112
6. ARTICULACIÓN Y COORDINACIÓN DE LA POLÍTICA DE RETORNOS, REUBICACIONES E INTEGRACIÓN LOCAL CON OTRAS INTERVENCIONES DEL GOBIERNO NACIONAL EN LAS REGIONES EN EL MARCO DEL ACUERDO DE PAZ	113
6.1. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	119
6.2. VICTIMAS EN EL EXTERIOR	119
6.2.1. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	122
7. BRECHAS, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	122

Acrónimos

(OACNUDH) Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
(ACNUR) Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
(AFP) Acuerdo Final de Paz
(CC) Corte Constitucional
(CEDAW) Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
(CPEM) Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer
(CEPAL) Comisión Económica para América Latina y el Caribe
(CIDH) Corte Interamericana de Derechos Humanos
(CRAV) Centros Regionales de Atención a Víctimas
(CIDH) Comisión Interamericana de Derechos Humanos
(CSMLV) Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas
(CNMH) Centro Nacional de Memoria Histórica
(CNRR) Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación
(DIDH) Derecho Internacional de los Derechos Humanos
(DANE) Departamento Administrativo Nacional de Estadística
(DT) Dirección Territorial
(DDR) Desarme, Desmovilización y Reintegración
(DNP) Departamento Nacional de Planeación
(ECI) Estado de Cosas Inconstitucional
(ERE-G) Estrategia de Recuperación Emocional a Nivel Grupal
(ICBF) Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
(INMLCF) Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses
(LGBTI) Lesbianas, gays, bisexuales, transexuales e intersexuales
(MADR) Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
(MAM) Mecanismos para el Adelanto de la Mujer
(MAPP/OEA) Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la Organización de los Estados Americanos
(MAARIV) Modelo de Atención, Asistencia y Reparación Integral Víctimas
(NNA) Niños, niñas y adolescentes
(OEA) Organización de los Estados Americanos
(OIM) Organización Internacional para las Migraciones
(ONG) Organización No Gubernamental
(ONU) Organización de las Naciones Unidas
(OSIGD) Orientaciones sexuales e identidades de género diversas
(PAARI) Plan de Asistencia, Atención y Reparación Integral
(PAPSIVI) Programa de atención psicosocial y salud integral a víctimas
(PAT) Plan de Acción Territorial
(PATR) Plan de Acción para la Transformación Regional
(PDET) Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial
(PIRC) Plan Integral de Reparación. Colectiva
(PGN) Procuraduría General de la Nación
(PMI) Plan Marco de Implementación
(PND) Plan Nacional de Desarrollo
(RNI) Red Nacional de Información
(RUSICST) Reporte Unificado del sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial

(RUV) Registro Único de Víctimas
(RyR) Retorno/s y reubicación/es
(SENA) Servicio Nacional de Aprendizaje
(SIVJRNR) Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición
(SNAIPD) Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada
(SNARIV) Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas
(SRC) Sujeto de Reparación Colectiva
(SSV) Superación de Situación de Vulnerabilidad
(UARIV) UARIV
(URT) Unidad de Restitución de Tierras
(UBPD) Unidad de Búsqueda para Personas dadas por Desaparecidas
(UNP) Unidad Nacional de Protección
(VBG) Violencia Basada en Género

INTRODUCCIÓN

En este documento se presenta el componente de Retornos, Reubicaciones e Integración Local, como parte del balance a la Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas y Restitución de Tierras) elaborado en el marco del proyecto “*Promover la satisfacción de los derechos de las víctimas a la verdad, justicia, reparación y no repetición a través del fortalecimiento de las capacidades de la Procuraduría General de la Nación (PNG) para promover y garantizar la participación de las víctimas ante el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición*”, financiado por el Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz.

Desde este componente se analizaron los diseños y modelos institucionales, así como la gestión institucional para el restablecimiento de los derechos de las comunidades en situación de desplazamiento forzado y la superación de las causas que dieron origen al Estado de Cosas Inconstitucional en este componente. De las conclusiones obtenidas se desprenden recomendaciones que buscan contribuir al reconocimiento de la importancia y al impulso y fortalecimiento de los procesos de retorno y reubicación en el escenario de la implementación del Acuerdo Final. Ello implica entre otros aspectos, el fortalecimiento de la articulación de políticas públicas, la intervención territorial y la participación efectiva de las víctimas.

Las categorías de análisis y preguntas orientadoras abordadas desde este componente son:

Tabla 1. Categorías de análisis y preguntas orientadoras.

Categoría de análisis	Preguntas orientadoras
Modelo de Atención. Efectividad de los mecanismos de atención Protocolos de RyR – Superación del ECI	¿Los mecanismos para atender población desplazada con intención de retornar, reubicarse o integrarse localmente resultan efectivos para superar las falencias advertidas y que dieron lugar a la declaratoria del ECI?
Participación de las Víctimas. Construcción de los planes de RyR con participación	¿Es efectiva y se garantiza la participación de las víctimas del desplazamiento forzado en la construcción de los planes de RYR?
Arquitectura Institucional. Rol de las entidades – Competencias institucionales	¿La articulación de las entidades del SNARIV permite garantizar la efectiva implementación de las acciones consagradas en los planes de RYR?
Articulación interinstitucional. Respuesta institucional integral en el cumplimiento	¿Cómo garantizar el cumplimiento por parte de las entidades del SNARIV a nivel nacional y territorial, de las medidas dispuestas en los planes de RyR, en cumplimiento de los objetivos establecidos por la ley para el Sistema Nacional de Atención a Víctimas?
Enfoque transformador del programa de RYR. Medidas de	¿Cómo se articulan los instrumentos de planeación (nacional y territorial), como respuesta institucional a la

atención contenidas en los instrumentos RYR / PDET	transformación de las condiciones de vida de la población desplazada?
Articulación de Instrumentos de Planeación. Articulación con otras intervenciones (Acuerdo de paz)	¿Se está articulando la política de retornos, reubicaciones e integración local con otras intervenciones del Gobierno Nacional en las en el marco del Acuerdo de Paz?

Fuente: Elaboración propia.

Aunado a estas categorías, también se consideró el abordaje de componentes o ejes centrales de la política de víctimas, como la articulación institucional y la participación efectiva de las víctimas en atención a la importancia que recibieron por parte de las diversas fuentes consultadas, y a la pertinencia de profundizar los hallazgos y recomendaciones de otros componentes, (reparación colectiva, enfoques diferenciales y mediciones) desde las voces de los sujetos de especial protección constitucional y la perspectiva de los enfoques diferenciales.

Para dar respuesta a estos interrogantes, en una primera fase se recopiló y analizó información relevante en materia de retorno y reubicación. En específico, se consultó el marco normativo nacional e internacional, jurisprudencia de la Corte Constitucional, informes y documentos de seguimiento a la Ley y el Acuerdo Final de Paz (AFP), y documentos técnicos referentes al diseño e implementación del componente. A partir de esta revisión se logró consolidar el marco conceptual del retorno, la reubicación y la integración local, e identificar las principales dificultades y brechas frente a lo establecido por dichos marcos.

Luego, en conjunto con los otros componentes que integran el balance, se definió el diseño metodológico del trabajo de campo. Siendo así, se coordinó con los componentes de: i) Articulación institucional, ii) Mediciones, iii) Reparación Colectiva, iv) Enfoques diferenciales, v) Tierras y vi) Vivienda.

Ahora bien, el diseño metodológico combinó métodos de carácter cualitativo y cuantitativo, de forma tal que desde la fase inicial se incluyeron fuentes secundarias para el análisis. En el marco del trabajo de campo se intentó privilegiar las voces de las víctimas representantes en los subcomités técnicos del SNARIV, así como de aquellas que hacen parte de mesas municipales de víctimas y de juntas de acción comunal.

En este sentido, se realizaron: i) 1 entrevista semiestructurada con delegados(as) de los subcomités técnicos de restitución y de reparación colectiva del SNARIV y, ii) En 7 municipios¹ se adelantaron espacios institucionales con ET, funcionarios de la administración, defensores comunitarios, enlaces de la PGN en territorio y se adelantaron espacios comunitarios con líderes

¹ Se seleccionaron 7 municipios a partir de la revisión de la información recaudada en el cuestionario aplicado a las personerías en el marco del balance, la respuesta al requerimiento efectuado por la PGN a la Unidad para las Víctimas radicado **No 20207114741792 del 17 de junio de 2020** mediante el cual se allegó la herramienta de seguimiento a comunidades acompañadas en procesos de retornos y reubicación, a partir de la cual se pueden identificar los distintos estados de los planes (en formulación, aprobados e implementados), así como la información del listado de los 170 municipios PDET. Los municipios seleccionados fueron: Fonseca, Villavicencio, Aracataca, Villagarzón, Ituango, Miranda, Tibú.

de mesas municipales de víctimas /miembros de JAC/ miembros de comités de impulso de los municipios y de las comunidades retornadas.

También se realizaron entrevistas con funcionarios de la UARIV, URT, MADR, MIN VIVIENDA, como actores estratégicos del orden nacional.

La identificación de las necesidades de las víctimas frente a la respuesta institucional en clave de retornos, reubicaciones e integración local, permite establecer cuáles son las brechas para garantizar lo establecido por la Ley.

En este sentido, las brechas y/o cuellos de botella se entienden como aquello que impide el Goce Efectivo de Derechos (GED), toda vez que existe una distancia entre las necesidades de las víctimas y la atención, asistencia y reparación por parte de la institucionalidad.

La información recogida fue analizada en función de identificar y sistematizar las brechas persistentes en clave de los diferentes componentes y, en este caso, en materia de RyR que constituye un asunto transversal a toda la política de víctimas. En este sentido, se aclara que, si bien en este documento se agrupan las principales brechas para la garantía del derecho al RyR, en los documentos asociados a los otros componentes también se identificaron otras brechas que entran en relación con este componente y que son señaladas en los capítulos de los componentes de Articulación, Reparación Colectiva, Enfoques Diferenciales y Mediciones.

Ahora bien, este documento se desarrolla en 3 capítulos. El primero, que refiere el marco conceptual del retorno, reubicación e integración local, el contexto y marco internacional del componente, y las referencias legales y jurisprudenciales nacionales a partir de 1997. A partir de los desarrollos de este primer capítulo se identifican brechas que han sido conceptualizadas desde diversos instrumentos de política nacional e internacional en materia de asistencia, atención, justicia y reparación de las víctimas desplazadas, así como producto del seguimiento de la Corte Constitucional a sus fallos sobre los sujetos de especial protección constitucional en el marco del conflicto armado colombiano.

El segundo, destinado al análisis sobre el diseño y modelo institucional, los instrumentos de política pública y procedimientos desarrollados para abordar el proceso de retorno en Colombia, se compone de 5 apartados: i) Modelo de Atención - Efectividad de los mecanismos de atención. ii) Factores críticos en la política pública de retorno y reubicación. iii) Arquitectura institucional – entidades que lideran el componente de retorno y reubicación. iv) Articulación de los instrumentos de planeación previstos por la ley como respuesta institucional a la transformación de las condiciones de vida de la población desplazada v) Articulación y coordinación de la política de retornos, reubicaciones e integración local con otras intervenciones del gobierno nacional en las regiones en el marco del Acuerdo de Paz.

De este modo, en este capítulo se ratifican brechas anunciadas desde el primer capítulo y se concretan otras derivadas del análisis del balance.

Por último, en el tercer capítulo se presentan las conclusiones y recomendaciones derivadas del balance.

1. PRIMERA PARTE: ANTECEDENTES NORMATIVOS Y JURISPRUDENCIALES DEL RETORNO Y LA REUBICACION

En este capítulo se incorporan referentes internacionales relevantes en materia de desplazamiento forzado, necesarios para contextualizar el marco del retorno y la reubicación, y que son el antecedente para el desarrollo de esta política pública en Colombia. A su vez se incluye el marco normativo de este componente y el antecedente jurisprudencial del mismo. A partir de ello se busca presentar el camino que ha recorrido la discusión y ajuste de la política de retornos y reubicaciones, a través de la expedición de diferentes leyes, decretos e instrumentos así como documentos CONPES en la materia, y como a pesar del desarrollo legal y jurisprudencial, los vacíos identificados en relación con el goce efectivo de derechos (GED), son persistentes, y las acciones desplegadas por el Estado se han traducido principalmente en la generación de programas o instrumentos operativos que no han logrado dar sostenibilidad a los procesos de retorno y reubicación, ni superar las principales falencias que dieron origen a la declaratoria del estado de cosas inconstitucional sobre este tema.

1.1. MARCO CONCEPTUAL DEL RETORNO, REUBICACIÓN E INTEGRACIÓN LOCAL

La coyuntura de la emergencia humanitaria ocasionada por el desplazamiento forzado, es sin duda una situación que desde siempre ha desbordado las capacidades institucionales y se ha constituido a lo largo de los años en un gran reto para el país, que de manera permanente está llamado a generar garantías para el retorno, reubicación o la integración local de esta población. Con la expedición de la Ley 387 de 1997, se definió el concepto de persona desplazada, como aquella población que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión del conflicto, interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público². A partir de esta regulación, se otorgó el reconocimiento legal a las víctimas de este hecho y especificaron cuáles eran sus derechos. Con esta reglamentación, y la creación del Sistema Nacional de Atención Integral a Población Desplazada (SNAIPD) se contemplaron tres fases de intervención a la población desplazada

² Ley 387 de 1997. Artículo 1o

por la violencia; una primera Fase de Prevención del desplazamiento y Protección, una segunda fase de Atención Humanitaria de Emergencias y por último la fase de Estabilización Socioeconómica, en la que encontramos el derecho a retornar al sitio de origen o reubicarse en el lugar de llegada – Integración Local, así como la reubicación en sitios diferentes al de recepción o expulsión.

El derecho al retorno y la reubicación constituye una de las medidas de reparación en el marco de la Ley 1448 de 2011, a las que pueden acceder las víctimas de desplazamiento forzado, que permite avanzar en la restitución de los diferentes derechos que se vieron afectados como consecuencia de este hecho victimizante. Así lo contempla y define el Decreto 1084 de 2015 para quienes deciden regresar al sitio del cual fueron desplazados, con el fin de asentarse indefinidamente.³

A su vez, el retorno, la reubicación y la integración local, además de ser un derecho de las víctimas de desplazamiento forzado⁴ y un componente de la política pública de asistencia, atención y reparación integral a víctimas, son los escenarios en donde se implementan las soluciones duraderas. De acuerdo con el Informe del Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Walter Kälin, los desplazados internos logran una solución duradera cuando ya no tienen necesidades específicas de asistencia y protección asociadas con su desplazamiento, y pueden disfrutar de sus derechos sin discriminación alguna por razón de dicha situación⁵. Para el caso colombiano, las soluciones duraderas se encuentran ligadas con el componente de estabilización socioeconómica, en la medida en que la legislación interna está asociada a la garantía de los derechos mínimos que la componen.

Conceptualmente las soluciones duraderas están definidas por la disponibilidad y acceso a medidas adecuadas, la cobertura plena de las necesidades fundamentales y el acceso pleno a la ciudadanía, por parte de la población víctima de desplazamiento.

Las víctimas de desplazamiento forzado, posterior al desplazamiento inician su proceso de restablecimiento de derechos al acceder a las medidas de atención humanitaria mientras presenten carencias en la subsistencia mínima, y una vez superadas dichas carencias, inician el proceso para su acceso a las medidas de reparación y a la oferta estatal aplicable para avanzar en la superación de la situación de vulnerabilidad e iniciar así la respectiva fase de estabilización socioeconómica⁶. La superación de la situación de vulnerabilidad, se presenta, conforme lo dispuesto por el artículo 23 del Decreto 2569 de 2014, cuando las personas víctimas de desplazamiento forzado se hayan estabilizado socioeconómicamente. Durante esta fase la promoción de acciones y medidas de aplicación en el mediano y largo plazo, tienen el propósito de generar condiciones de sostenibilidad económica y social para la población desplazada. Es

³ Decreto 1084 de 2015. ARTÍCULO 2.2.6.5.8.1. Del retorno. El retorno es el proceso mediante el cual la persona o el hogar víctima de desplazamiento forzado decide regresar al sitio del cual fueron desplazados con el fin de asentarse indefinidamente.

⁴ Ley 1448/11. Art. 28. Derechos de las Víctimas. Num. 8.

⁵ Informe del Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Walter Kälin. “Marco de soluciones duraderas para los desplazados internos”. 9 de febrero de 2010.

⁶ Decreto 1084 de 2015. ARTÍCULO 2.2.6.5.1.1 parágrafo 1

en este marco, en donde el retorno y la reubicación se entienden como los escenarios donde se implementan las medidas de estabilización socioeconómica, tendientes a generar medios y recursos para la reconstrucción de los proyectos de vida de esta población.⁷

En el componente de estabilización socioeconómica como fase de atención a la población desplazada, que comprende el desarrollo de políticas, programas y proyectos, dirigidos a la realización de los procesos de retorno, reubicación e integración local en condiciones de voluntariedad, seguridad y dignidad de los desplazados, se originan las políticas de vivienda, tierras y generación de ingresos, constituyéndose estas medidas como definitivas para garantizar la sostenibilidad de los retornos y reubicaciones, teniendo en cuenta que la estabilización es un proceso complejo que implica la implementación de diversas políticas públicas y de proyectos que permitan además de garantizar entre otros, el acceso a la tierra, proveer condiciones estables de habitabilidad y reactivación de la productividad, lo cual de manera integral permitirá procesos sostenibles en el territorio.

Es así que los desplazados tienen derecho a retornar, reubicarse o integrarse localmente bajo los principios de dignidad, voluntariedad y seguridad.

Conceptualmente, el retorno está definido como la acción y efecto de retornar, volver al lugar o a la situación en que se estuvo.⁸ En el marco de la atención a las víctimas del desplazamiento forzado, el retorno es un derecho y a la vez uno de los escenarios de las soluciones duraderas en donde se lleva a cabo la estabilización socioeconómica y la superación de las afectaciones ocasionadas por el conflicto⁹. De ahí que el objetivo de la política pública de retorno y reubicación sea el logro del restablecimiento de la población en situación de desplazamiento a través de la generación de oportunidades y alternativas de retorno al lugar de donde se vio forzada a salir, bajo la garantía de los principios de Voluntariedad, Seguridad y Dignidad. Así mismo, esta política establece el marco conceptual y metodológico que orienta las acciones en materia de retorno de población en situación de desplazamiento, “con el fin de fortalecer los procesos participativos, la instalación de capacidades técnicas y la consolidación de la institucionalización de los procedimientos para el restablecimiento de la población en situación de desplazamiento”. Dentro de sus objetivos, está el de promover la concertación, planeación, ejecución y evaluación conjunta a nivel intersectorial e interinstitucional de planes, programas, proyectos y estrategias para el retorno de población desplazada, a nivel nacional, regional y local y todo ello de cara a garantizar el Goce Efectivo de Derechos –GED- de la población en situación de desplazamiento a través del fortalecimiento de las intervenciones de las entidades nacionales y territoriales.¹⁰

Se encuentra prevista su definición legal en el artículo 71 del Decreto 4800 de 2011 que en su tenor literal señala: *“Artículo 71. Del retorno. El retorno es el proceso mediante el cual las*

⁷ Decreto 1084 de 2015. Artículo 2.2.11.4.1. Estabilización socioeconómica.

⁸ Diccionario Real Academia de la Lengua Española.

⁹ Documento Lineamientos, Metodología e Instrumentalización de la Política Pública de Retorno para la Población en Situación de Desplazamiento. SISTEMA NACIONAL DE ATENCIÓN INTEGRAL A LA POBLACIÓN DESPLAZADA – SNAIPD (2009).

¹⁰ Lineamientos, Metodología e Instrumentalización de la Política Pública de Retorno para la Población en Situación de Desplazamiento. SNAIPD 2009.

personas o el hogar víctima de desplazamiento forzado deciden regresar al sitio del cual fueron desplazados con el fin de asentarse indefinidamente.”¹¹ Bajo esta normativa, el retorno se debe realizar atendiendo los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad¹². Posteriormente esta concepción es recogida en el Decreto 1084 de 2015, así: “ARTÍCULO 2.2.6.5.8.1. Del retorno. El retorno es el proceso mediante el cual la persona o el hogar víctima de desplazamiento forzado decide regresar al sitio del cual fueron desplazados con el fin de asentarse indefinidamente”.

La reubicación por su parte, hace referencia a la decisión de estas familias o personas de asentarse en un lugar distinto al lugar del que debieron salir desplazados. El Decreto 4800 de 2011 lo define en su artículo 72 como “... el proceso mediante el cual la persona o el hogar víctima de desplazamiento forzado deciden asentarse en un lugar distinto del que se vieron forzados a salir”, y es literalmente traído su concepto al Decreto 1084 de 2015 en el artículo 2.2.6.5.8.2.

En relación con la integración local, vale decir que ha sido usualmente referido en el marco internacional de los procesos para refugiados, en donde se ha señalado que “*La integración local ocurre cuando los refugiados reconstruyen su vida en un país donde han encontrado condiciones de seguridad y con el tiempo puedan llegar a obtener la residencia permanente o la ciudadanía (naturalización), en cuyo caso dejan de ser refugiados*” (ACNUR, 2009).

En Colombia, se establece como la posibilidad de la reubicación en el sitio de recepción, al consagrarse como el proceso mediante el cual una persona o el hogar víctima de desplazamiento forzado decide permanecer en el lugar receptor de su desplazamiento con el fin de asentarse definitivamente en él¹³. Este concepto de reubicación en el sitio de recepción, ha sido integrado en el marco del nuevo protocolo de Retornos, Reubicaciones e Integración Local, aprobado mediante la Resolución 03320 de 2019, en el que se define como el “*proceso mediante el cual la persona o la familia víctima del desplazamiento forzado, decide permanecer en el lugar que se encuentra al momento de solicitar el acompañamiento, siendo este diferente al sitio en el que se produjo su desplazamiento forzado.*” A diferencia de la reubicación en donde la familia decide su asentamiento en un lugar distinto del que se vio forzada a salir como del lugar de recepción inicial, en la figura de la integración local, la persona u hogar decide permanecer en aquel lugar en donde se asentó e inició la reconfiguración o reconstrucción de su proyecto de vida. Vale decir que legalmente en Colombia, este concepto no cuenta con una amplia regulación o desarrollo similar al del retorno y la reubicación, el cual resulta necesario a efectos de dar cobertura suficiente frente a la decisión voluntariamente adoptada por la familia que opta por alguna de estas figuras.

En el nuevo protocolo de Retornos, Reubicaciones e Integración Local, aprobado mediante la Resolución 03320 de 2019, se incluye expresamente la integración local, siendo novedosa en la medida que armoniza conceptualmente esta herramienta con el Marco de Soluciones Duraderas para los Desplazados Internos (2010), al considerarla como medida de acompañamiento

¹¹ Decreto 4800 de 2011. Artículo 71

¹² Decreto 4800 de 2011. Artículo 74

¹³ UARIV, “4 años con las víctimas” p. 1

adicional al retorno y a la reubicación. En nuestro país, se reconoce el derecho de los desplazados internos a regresar al lugar de origen, a integrarse localmente y a reasentarse en otra parte del país.

Una vez superada la situación de emergencia ocasionada por el hecho del desplazamiento, la persona o familia desplazada toma la decisión voluntaria de retornar, reubicarse o integrarse localmente en aras de lograr su estabilización socioeconómica y restablecer sus derechos económicos, sociales y culturales, como parte de la reconstrucción de su proyecto de vida. La integración local como solución duradera implica también acciones que aporten al mejoramiento de las condiciones de vida de la población desplazada. En estos procesos no existe un traslado de por medio, por lo cual las acciones que emprende la institucionalidad no implican un acompañamiento al traslado.

En nuestro ordenamiento jurídico y a pesar de que se ha desarrollado un marco normativo amplio de protección a la población desplazada, no se ha desarrollado totalmente el concepto de integración local. Aun cuando, como se ha señalado, existe una referencia a la figura y ha sido tratada bajo la denominación de reubicación en lugar de recepción. El derecho a la integración local, como una solución duradera, ha sido objeto de pronunciamiento de la CC en su Auto 373 de 2016, en donde llama la atención, por ejemplo, sobre la falta de presupuesto en materia de retorno o reubicación en el marco de las soluciones duraderas. Actualmente y no obstante la inclusión de la medida de integración local en el nuevo protocolo, de la lectura de este instrumento no se evidencia más que una mención conceptual de la misma y no se desprende un desarrollo específico para esta medida. Las rutas y procedimientos establecidos se plantean para el retorno y la reubicación, pero para el caso de integración no sucede lo mismo. Por parte de la UARIV no se ofrece mayor información respecto de la integración, como alternativa para las víctimas del desplazamiento forzado.

Siendo esta inclusión un avance importante como escenario de solución duradera, requiere un desarrollo puntual, que permita identificar rutas, procedimientos y responsables, a efectos de establecer los aspectos puntuales y diferenciales de la integración frente al retorno y la reubicación, que permita a las personas o familias desplazadas decidirse voluntaria y expresamente por esta alternativa y que no genere confusiones para la población que opta por esta medida ni, para las entidades a cargo de su ejecución e implementación.

Resulta entonces necesario que desde la UARIV se desarrolle y regule esta medida en el marco del protocolo de retorno, reubicación e integración local, disponiendo rutas, procedimientos y requisitos específicos de la medida. Igualmente debe incluirse en el programa de capacitaciones tanto a funcionarios del orden nacional y territorial, como a las mesas de víctimas, un apartado sobre integración local, que permita ampliar el conocimiento de la medida y su alcance como opción de la población víctima de desplazamiento forzado, para avanzar en su proceso de estabilización socioeconómica y restablecimiento de su proyecto de vida.

Ahora bien, en relación con los procesos de retornos y reubicaciones, la institucionalidad tiene a su cargo la obligación de prestar acompañamiento a la población víctima de desplazamiento forzado, en procura de obtener una solución duradera. Respecto de ese acompañamiento se predicen los siguientes componentes, cuya articulación es determinante para el éxito de los procesos:

a. Superación de situación de vulnerabilidad (SSV):

Conforme el Artículo 2.2.6.5.5.5., del Decreto 1084 de 2015, se entiende que una persona víctima de desplazamiento forzado ha superado la situación de vulnerabilidad derivada de este hecho victimizante “cuando se ha estabilizado socioeconómicamente”¹⁴. Este componente, busca que las víctimas de desplazamiento forzado avancen en la superación de las vulnerabilidades que se derivan del desplazamiento forzado, a partir de las directrices que para dicha medición son establecidas desde la institucionalidad.

Al respecto, resulta importante recordar, que la garantía del derecho al RyR, busca superar la situación de la vulnerabilidad y garantizar la estabilización socioeconómica tal y como lo ha señalado la CC y la Ley 1448 de 2011, para ello, es necesario contar con indicadores idóneos que permitan, efectuar el análisis, evaluar y realizar el seguimiento de los objetivos de la política pública de atención, asistencia y reparación para la población desplazada. La PGN ha señalado la existencia de brechas no permiten contar con información certera para hacer seguimiento a la política pública y así determinar avances o retrocesos en la implementación de la ley, lo que evidencia una necesidad de construir indicadores que faciliten la toma de decisiones sobre la atención de las problemáticas identificadas, y ha insistido en la necesidad de garantizar una medición adecuada de los indicadores¹⁵.

b. Integración comunitaria y arraigo territorial:

Integración comunitaria: Definida como un proceso gradual de reconstrucción o fortalecimiento de tejido social que comprende: “i) integración social: que implica el acceso de los distintos miembros a bienes y servicios que le permitan gozar de sus derechos económicos y sociales y acceder a la riqueza, la cultura, los bienes y el conocimiento de su entorno; ii) integración cultural: en el cual los miembros de una comunidad adquieren un sentido de identidad común y pertenencia al grupo social y generan o fortalecen relaciones de confianza entre sus miembros”¹⁶.
Arraigo territorial: Entendido como “el proceso y efecto a través del cual se establece una relación particular con el territorio, en la que metafóricamente se “echan raíces” en él por diversas situaciones, creando lazos que mantienen algún tipo de “atadura” con el lugar” (Quezada, 2007, pág. 43)¹⁷.

¹⁴ Decreto 1084 de 2015, Art. 2.2.6.5.5.5. Para ello se tendrá en cuenta la medición de los derechos a la identificación, salud (incluye atención psicosocial), educación, alimentación, generación de ingresos (con acceso a tierras cuando sea aplicable), vivienda y reunificación familiar, según los criterios del índice global de restablecimiento social y económico, sea que lo haya hecho con la intervención del Estado o por sus propios medios.

¹⁵ Documento de Observaciones de la Procuraduría General de la Nación frente al proceso de ajuste de los indicadores de goce efectivo de derechos de la población desplazada, 2019.

¹⁶ Anexo técnico Resolución 03320 de 2019.

¹⁷ Anexo técnico Resolución 03320 de 2019.

1.2. MARCO INTERNACIONAL

En este aparte, se presenta una línea de tiempo con algunas de las referencias internacionales más relevantes en materia de desplazamiento forzado y que constituyen el marco internacional para el desarrollo de la política pública del retorno y la reubicación de personas y familias víctimas del desplazamiento forzado en el conflicto armado en el país, referencia necesaria para estructurar y desarrollar el análisis y balance de los elementos de este componente de la Ley, que serán objeto de revisión, de cara a presentar recomendaciones necesarias para los ajustes del mismo.

Sea lo primero referirse a la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, que consagra el derecho de las víctimas a la reparación cuando se ha vulnerado un derecho o libertad protegido en la misma Convención. Esta disposición la recoge el artículo 63 de la Convención, al señalar que cuando sea procedente “*se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada*”.¹⁸

A su vez, los principios rectores de los desplazamientos forzados, conocidos como los Principios Deng ¹⁹, contemplan necesidades específicas de los desplazados internos de todo el mundo. Estos principios definen derechos y garantías necesarias para la protección contra el desplazamiento forzado, así como las medidas de asistencia requeridas durante el desplazamiento, el retorno o el reasentamiento y la reintegración.

Tales principios fueron tenidos en cuenta por la Comisión de Derechos Humanos, en atención al elevado número de desplazados internos en el mundo, carentes de atención, protección y asistencia, lo que conllevó a la necesidad de plantear a la comunidad internacional, la elaboración de estrategias mundiales para abordar la problemática del desplazamiento, lo cual se ve reflejado en la expedición de la Resolución 50 de 1998.²⁰

Por su parte, la Sección V de los principios rectores, contempla aquellos relativos al regreso, reasentamiento y reintegración de los desplazados.²¹ Refieren los principios rectores 28 y 29, la

¹⁸ Convención Americana sobre Derechos Humanos, (1969)

¹⁹ Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, 1998. [UN doc. E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 de febrero de 1998.

²⁰ Véase resolución 50 de la CDH del 17 de abril de 1998. Oficina del Alto Comisionado de las NN.UU para los Derechos Humanos.

²¹ Principios Rectores de los Desplazamientos Internos (1998) Sección V. *Principio 28. 1. Las autoridades competentes tienen la obligación y responsabilidad primarias de establecer las condiciones y proporcionar los medios que permitan el regreso voluntario, seguro y digno de los desplazados internos a su hogar o su lugar de residencia habitual, o su reasentamiento voluntario en otra parte del país. Esas autoridades tratarán de facilitar la reintegración de los desplazados internos que han regresado o se han reasentado en otra parte. 2. Se harán esfuerzos especiales por asegurar la plena participación de los desplazados internos en la planificación y gestión de su regreso o de su reasentamiento y reintegración. Principio 29. 1. Los desplazados internos que regresen a su hogar o a su lugar de residencia habitual o que se hayan reasentado en otra parte del país no serán objeto de discriminación alguna basada en su desplazamiento. Tendrán derecho a participar de manera plena e igualitaria en los asuntos públicos a todos los niveles y a disponer de acceso en condiciones de igualdad a los servicios públicos. 2. Las autoridades competentes tienen la obligación y la responsabilidad de prestar asistencia a los desplazados internos que hayan regresado o se hayan reasentado en otra parte, para la recuperación, en la medida de lo posible, de las propiedades o posesiones que abandonaron o de las que fueron desposeídos cuando*

obligación y responsabilidad a cargo de las autoridades competentes, de brindar las condiciones y medios que permitan el regreso *“voluntario, seguro y digno de los desplazados internos a su hogar de residencia habitual, o su reasentamiento voluntario en otra parte del país”*.

Guardando relación con los principios rectores citados y para efectos de su aplicación en la legislación colombiana, es necesario referir lo señalado por la CC en sentencia de unificación SU-1150/00²²: *“Los Principios Rectores no han sido aprobados mediante un tratado internacional. Sin embargo, dado que ellos fundamentalmente reflejan y llenan las lagunas de lo establecido en tratados internacionales de derechos humanos y que han recibido una gran aceptación por parte de distintos organismos internacionales de derechos humanos, esta Corporación considera que deben ser tenidos como parámetros para la creación normativa y la interpretación en el campo de la regulación del desplazamiento forzado y la atención a las personas desplazadas por parte del Estado. Lo anterior, claro es, sin perjuicio de que todos sus preceptos que reiteran normas ya incluidas en tratados internacionales de derechos humanos y de derecho internacional humanitario aprobados por Colombia gocen de rango constitucional, como lo señala el artículo 93 de la Constitución, lo que permite entonces, contar con una base jurisprudencial de integración a la legislación colombiana.*

De otra parte y atendiendo al derecho que tienen las víctimas a ser reparadas por el daño sufrido, es pertinente llamar la atención sobre la importancia de los *“Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones”*, conforme los cuales la Asamblea General de Naciones Unidas, ha precisado el alcance del derecho a la restitución como medida de reparación, señalando que *“La restitución, siempre que sea posible, ha de devolver a la víctima a la situación anterior a la violación manifiesta de las normas internacionales de derechos humanos o la violación grave del derecho internacional humanitario. La restitución comprende, según corresponda, el establecimiento de la libertad, el disfrute de los derechos humanos, la identidad, la vida familiar y la ciudadanía, el regreso a su lugar de residencia, la reintegración en su empleo y la devolución de sus bienes”* (subrayado fuera de texto).²³

Adicionalmente, los *“Principios sobre la Restitución de Viviendas y Patrimonio de los refugiados y personas desplazadas”*, conocidos como los principios Pinheiro, reiteran el derecho que les asiste a aquellos *“a un regreso voluntario, en condiciones de seguridad y de dignidad, a sus hogares y tierras de origen o a sus anteriores lugares de residencia habitual, subrayando que el regreso voluntario en condiciones de seguridad y dignidad, debe basarse en una elección libre, informada e individual y que los refugiados y las personas desplazadas deben disponer de*

se desplazaron. Si esa recuperación es imposible, las autoridades competentes concederán a esas personas una indemnización adecuada u otra forma de reparación justa o les prestarán asistencia para que la obtengan.

²² CC (2.000) Sentencia SU-1150/00. Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

²³ Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones. 60/147 Resolución aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 16 de diciembre de 2005.

información completa, objetiva, actualizada y exacta, en particular sobre las cuestiones relativas a la seguridad física, material y jurídica en sus países o lugares de origen...”²⁴

Ofrecer garantías para la materialización, se encuentra a cargo de los respectivos estados, en la medida en que deben ofrecer las medidas necesarias para asegurar el regreso de las familias desplazadas a sus anteriores hogares, tierras o lugares de residencia habitual. Los Principios Pinheiro plantean la necesidad de brindar a los hogares retornados o reubicados soluciones duraderas²⁵, planteamiento recogido y desarrollado por la ONU con la finalidad de poder determinar cuándo una víctima de desplazamiento forzado deja de necesitar asistencia.

Deben aludirse necesariamente también a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos²⁶, entre algunos de los instrumentos de carácter internacional que disponen la protección al derecho a la propiedad y a los titulares de este derecho quienes no pueden ser privados de forma arbitraria de su propiedad.

Por último, y teniendo en cuenta las dificultades y problemas que afrontan las familias desplazadas en relación con la satisfacción sus derechos fundamentales, y la necesidad de contar con soluciones sostenibles, el Marco de Soluciones Duraderas para los Desplazados Internos (2010) del relator especial Walter Kälin, consagra una serie de principios que desarrollan lo establecido en los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado. A partir de aquellos, se entiende que una solución duradera se logra cuando los desplazados internos dejan de necesitar asistencia o protección específicas vinculadas con la situación de desplazamiento y pueden disfrutar de sus derechos sin ser discriminados. Establece una serie de criterios para determinar cuándo una solución duradera ha sido alcanzada, resaltando que este conjunto de soluciones se debe centrar, no en la resolución de la causa que originó el hecho victimizante, sino en las necesidades de la población desplazada.

El Marco propone ocho (8) indicadores, así:

- Seguridad y libertad de movimientos a largo plazo;

²⁴ Restitución de viviendas y de patrimonio con motivo del regreso de los refugiados y desplazados internos Informe definitivo del Relator Especial, Sr. Paulo Sergio Pinheiro Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas. 10. Derecho a un regreso voluntario, en condiciones de seguridad y dignidad.

²⁵ numeral 2 del principio 10 establece que: “Los refugiados y desplazados no serán obligados ni coaccionados de ningún otro modo, ya sea de forma directa o indirecta, a regresar a sus anteriores hogares tierras o lugares de residencia habitual. Los refugiados y desplazados deben tener acceso de forma efectiva si así lo desearan a soluciones duraderas al desplazamiento distintas del regreso sin perjuicio de su derecho a la restitución de sus viviendas tierras y patrimonio” (Naciones Unidas 2005 pág. 9)

²⁶Declaración Universal de los Derechos Humanos. *Artículo 17. 1. Toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente. 2. Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Artículo XXIII. Toda persona tiene derecho a la propiedad privada correspondiente a las necesidades esenciales de una vida decorosa, que contribuya a mantener la dignidad de la persona y del hogar. Convención Americana sobre Derechos Humanos. Artículo 21. Derecho a la propiedad privada. 1. Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social. 2. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley. 3. Tanto la usura como cualquier otra forma de explotación del hombre por el hombre, deben ser prohibidas por la ley.*

- Nivel de vida adecuado, incluido, como mínimo, el acceso a alimentos, agua, vivienda, sanidad y educación básica;
- Acceso a oportunidades de empleo y medios de subsistencia;
- Acceso a mecanismos para restaurar la vivienda, tierras y propiedades o a compensaciones;
- Acceso y sustitución de documentación personal y de otro tipo;
- Reunificación familiar voluntaria de miembros separados en los desplazamientos;
- Participación en asuntos públicos, en todos los niveles, al igual que la población residente;
- Soluciones efectivas para violaciones de los derechos relacionados con los desplazamientos, incluido el acceso a la justicia, reparaciones e información sobre las causas fundamentales.

Estos indicadores están estrechamente relacionados con los grupos de derechos de la ruta de RyR en Colombia. Así, pueden agruparse en tres categorías fundamentales: los que apuntan al goce de derechos mínimos (Identificación, salud, educación, alimentación, reunificación familiar, vivienda, atención psicosocial, ingreso y trabajo, servicios públicos básicos), los que contemplan el acceso a mecanismos de reparación (Restitución de tierras y vivienda), y otros que buscan brindar garantías de participación (Fortalecimiento de la organización social). Relevante mencionar que señala las condiciones que se deben dar para alcanzar las soluciones duraderas, entre ellas, la importancia de que las actuaciones entre los diferentes niveles de gobierno se realicen de manera coordinada y articulada, que se trabaje con la comunidad retornada y a partir de sus necesidades, y que se garantice la participación de las personas desplazadas en el proceso de planeación y seguimiento del proceso de retorno.

1.3. MARCO LEGAL Y JURISPRUDENCIAL NACIONAL

Sobre el marco legal y jurisprudencial del retorno y la reubicación, para efectos de este estudio se revisará el marco más específico relacionado con diseños y modelos institucionales, así como gestión y articulación institucional, e instrumentos previstos para brindar garantía de restablecimiento de los derechos de las comunidades en situación de desplazamiento forzado.

Como marco legal general la Constitución Política de Colombia en su artículo 2 dispone que uno de los fines esenciales del Estado colombiano es garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y, por lo tanto, las *"autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares"*²⁷. A su vez, el artículo 24 ibídem, establece el derecho a la libre movilidad, al señalar que, *"Todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia. El Gobierno Nacional podrá establecer la obligación de llevar un informe de residencia de los habitantes del territorio nacional, de conformidad con la ley estatutaria que se expida para el efecto"*.

²⁷ Constitución Política de Colombia. Artículo 2.

La Ley 171 de 1994, por medio de la cual ratifica el Protocolo II adicional a los convenios de Ginebra de 1949, constituyó un hito importante al establecer la prohibición de los desplazamientos forzados de la población civil por razones asociadas al conflicto, y ello representa un antecedente clave para la primera respuesta estatal a la necesidad de contar con una política de atención integral para la población desplazada, el CONPES 2804 DE 1995, herramienta en la que empezaron a asignarse responsabilidades institucionales en materia de retornos y se contemplaron acciones de mediano y largo plazo a fin de proporcionar condiciones de sostenibilidad económica y social a la población víctima del desplazamiento forzado.

Posteriormente, con la expedición del CONPES 2924 de 1997, se identificaron dificultades y carencias para responder a la compleja problemática del desplazamiento, particularmente en lo que atañe a la estructura institucional que al momento existía para atender este fenómeno, dificultad que dio lugar a la creación del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada SNAIPD, así como al diseño de un Plan Nacional dirigido a la Atención Integral a la Población Desplazada.

Se expidió entonces la Ley 387 de 1997, por la cual se adoptaron medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en Colombia. En su artículo 2, numeral 6º, como principio para la población víctima de desplazamiento forzado, se consagra el derecho de regresar a su lugar de origen. A partir de este momento se otorga reconocimiento legal a la figura del retorno como derecho fundamental de la población que ha sufrido esta afectación.²⁸

Mediante el decreto 1165 de 1997²⁹, se reglamenta la creación de la Consejería Presidencia para la Atención de la Población Desplazada por la Violencia, asignando entre otras, la coordinación del desarrollo y operación del SNAIPD y específicamente, la coordinación de la ejecución de las medidas requeridas para posibilitar el retorno voluntario.

Para esta fecha entonces, ya está estructurada una política pública en la materia, así como las herramientas para su implementación, responsabilidades institucionales asignadas y una cabeza coordinadora de un sistema de atención creado y dispuesto para la atención de la población desplazada por la violencia.

Con posterioridad y dando continuidad a la reglamentación de la Ley 387, se expidió el decreto reglamentario 2569 de 2000, normativa que destacó la voluntariedad como punto de partida en el desarrollo de las acciones orientadas a la consolidación y la estabilización. En este decreto se presenta el retorno como proceso concertado por etapas y con la participación de las comunidades, del estado y de las organizaciones humanitarias. Se previó entonces la creación

²⁸ Ley 387 de 1997. Artículo 2, numeral 6º

²⁹ Presidencia de la República en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales conferidos por el numeral 14 del artículo 189 de la Constitución Política de Colombia y los artículos 16 y 17 del Decreto Ley 1680 de 1991.

de instancias de participación como los comités departamentales, municipales y distritales, desde las cuales se dispuso la organización y coordinación de los procesos de retorno y reubicación en condiciones de dignidad y seguridad, siendo este un avance significativo en materia de participación efectiva de las víctimas.

La CC mediante a sentencia SU-1150/00 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), propuso un plan de acción para la mejora de los mecanismos e instrumentos de atención a la población desplazada, planteando una reorganización institucional y un fortalecimiento de los sistemas de información, evidenciando así las primeras falencias identificadas en la implementación de la política. Este plan de acción, en materia de retorno, reubicación y estabilización socioeconómica, hizo énfasis principalmente en temas de acceso a tierras, soluciones de vivienda y la estabilidad socioeconómica, aplicando los enfoques diferenciales con atención prioritaria a niños, mujeres cabeza de familia, personas en condición de discapacidad y grupos étnicos, otro avance relevante que empieza a evidenciar la necesidad de la aplicación de los enfoques diferenciales, incluyendo el enfoque de género.

En el año 2003, se presentan varios pronunciamientos relevantes de la Corte Constitucional, dado el aumento del desplazamiento forzado y la insuficiencia en los programas del Estado como respuesta a la problemática en la atención a las víctimas. Algunos de ellos, y que resultan representativos en este balance, son las sentencias T-268³⁰, T-419³¹ y T-602³² de 2003, cuyos fundamentos radican en la problemática que afrontan las víctimas frente al desplazamiento, obligadas a abandonar sus tierras, su trabajo y expectativas de vida, sin que exista apoyo oportuno por parte del Gobierno, que muestra tramites dilatorios que no garantizan el retorno o la reubicación de la población en las condiciones exigidas para tal fin. El alto tribunal centró sus pronunciamientos en la obligación de atender a la mayor brevedad las necesidades de la población víctima de desplazamiento forzado y otorgar la ayuda humanitaria en las condiciones que se previeron en la Ley 387 de 1997. Refirió también esta jurisprudencia, la obligatoriedad en cabeza del Estado, de planificar incentivos para el retorno voluntario, garantizando que este se presente en condiciones de dignidad, seguridad, voluntariedad y con la debida articulación estatal en torno a acciones afirmativas que permitan el acceso efectivo a bienes y servicios, bajo criterios de igualdad y atención a minorías étnicas y grupos tradicionalmente marginados.

Con ocasión de estos pronunciamientos, en el año 2004 se expidió el Manual de Procedimiento para el Apoyo de Procesos de Retorno de Población Desplazada Víctima de la Confrontación Armada de la Red de Solidaridad Social, siendo este manual, la herramienta mediante la cual se orientaría a las entidades del SNAIPD para implementar el retorno y la reubicación, mediante acciones coordinadas y bajo los principios de seguridad, voluntad y dignidad.

³⁰ M.P. Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra.

³¹ M.P. Dr. Alfredo Beltrán Sierra.

³² M.P. Dr. Jaime Araújo Rentería.

No obstante lo anterior, y aun cuando se generaron esfuerzos para afrontar la problemática, y habiéndose reconocido por parte del Alto Tribunal, la existencia de una política pública para abordar y atender el desplazamiento forzado, la CC encontró que la respuesta estatal al fenómeno del desplazamiento forzado, plasmada en múltiples leyes, decretos, documentos CONPES, resoluciones y directivas presidenciales, y en general el desarrollo normativo efectuado a partir del año 1997, ...”no han logrado contrarrestar la situación de vulneración de los derechos constitucionales de la mayoría de la población desplazada, ...”. (Sentencia T-025, p.67)

Es así como en el año 2004, la CC mediante la Sentencia T-025 de 2004³³, determinó y estableció las obligaciones de las autoridades en materia de retorno y reubicación, señalando:

“(i) no aplicar medidas de coerción para forzar a las personas a que vuelvan a su lugar de origen o a que se restablezcan en otro sitio, (ii) no impedir que las personas desplazadas retornen a su lugar de residencia habitual o se restablezcan en otro punto; (iii) proveer la información necesaria sobre las condiciones de seguridad existentes en el lugar de retorno, así como el compromiso en materia de seguridad y asistencia socioeconómica que el Estado asumirá para garantizar un retorno seguro y en condiciones dignas; (iv) abstenerse de promover el retorno o el restablecimiento cuando tal decisión implique exponer a los desplazados a un riesgo para su vida o integridad personal y (v) proveer el apoyo necesario para que el retorno se efectúe en condiciones de seguridad y los que regresen puedan generar ingresos para subsistir autónomamente”.

Del análisis realizado por la CC y la conclusión acerca de la falta de atención por parte de las instituciones, a las obligaciones impuestas por la Constitución de 1991, así como aquellas plasmadas en la Ley 387 de 1997, se dio paso a la declaratoria del Estado de Cosas Inconstitucionales respecto de la población desplazada³⁴.

Con ocasión del pronunciamiento de la Corte y las diferentes órdenes impartidas a distintas entidades estatales en materia de atención a víctimas, se expidió el Decreto 250 de 2005³⁵, en el cual se establecieron las condiciones bajo las cuales se debían realizar los retornos, acatando los principios de voluntariedad, dignidad y seguridad; se estipuló la vinculación de las entidades del Sistema de Atención a Población Desplazada del nivel nacional y territorial para participar del proceso, generando condiciones de sostenibilidad y estabilidad a los hogares retornados, dando relevancia a aspectos asociados a la articulación y coordinación Nación – Territorio, lo que

³³ CC Sentencia T-025/2004. Magistrado Ponente: Dr. Manuel José Cepeda Espinosa.

³⁴“La vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas; (i) la prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus 25 obligaciones para garantizar los derechos; (ii) la adopción de prácticas inconstitucionales, como la incorporación de la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado; (iii) la no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos. (iv) la existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades, requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante; (v) si todas las personas afectadas por el mismo problema acudieran a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos, se produciría una mayor congestión judicial (Corte Constitucional, Sentencia T-025).

³⁵ Decreto 250 de 2005 “por el cual se expide el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y se dictan otras disposiciones”

posteriormente daría lugar al Decreto 1997 de 2009³⁶ reglamentario de la Ley 1190 de 2008³⁷, y dispuso la implementación de funciones de coordinación y diseño de acciones de coordinación territorial para garantizar la implementación de la política pública de prevención y atención al desplazamiento forzado.

Vale señalar, que a partir de la sentencia T-025 y la importancia del análisis y las decisiones allí adoptadas, la Corte inició un seguimiento permanente a efectos de verificar el cumplimiento de las órdenes impartidas y en consecuencia establecer si a partir de las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional se superaba el Estado de Cosas Inconstitucional definido en aquel pronunciamiento, emitiendo una serie de providencias³⁸ en las que se efectuó análisis de las diferentes variables y componentes de la política pública que constituyen el marco actual de referencia para la atención a las víctimas de desplazamiento.

Como parte del seguimiento es preciso para efectos de este balance, remitirse al Auto 178 de 2005³⁹, en el que se profundizó en aspectos relacionados con el presupuesto y la coordinación con las ET y la definición de metas de corto, mediano y largo plazo en el componente de retornos y reubicaciones, a fin de garantizar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada. A través de este pronunciamiento se propuso específicamente la adopción de mecanismos de evaluación y seguimiento para estos procesos a efectos de contar con información y mecanismos que dieran cuenta de los avances o retrocesos en la implementación. Igualmente, esta Corporación requirió la adopción de mecanismos para la coordinación interinstitucional.

Por su parte, en materia del enfoque de género y derechos de las mujeres, el Auto 092 de 2008 constituye un precedente jurisprudencial. Antes de 2008, la política pública de desplazamiento forzado carecía de una apuesta por incluir y garantizar el enfoque de género. De hecho, en muchas ocasiones, resultaron ser las mujeres y sus organizaciones quienes asumieron el liderazgo por incidir, denunciar y movilizarse para poner en la agenda pública los diferentes tipos de violencia de las que eran víctimas en el marco de conflicto armado y las particularidades de su impacto. De ahí que el mencionado Auto representa un hito en cuanto a este reconocimiento; así como la orden de creación de 13 programas de política pública para atender los impactos del desplazamiento en sus vidas lo que constituyó un avance relevante. No obstante, el presupuesto limitado, la insuficiente respuesta institucional y la gravedad de los ataques a las mujeres

³⁶ Decreto 1997 de 2009. *“por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1190 de 2008 y se dictan otras disposiciones”*

³⁷ Ley 1190 de 2008. *“por medio de la cual el Congreso de la República de Colombia declara el 2008 como el año de la promoción de los derechos de las personas desplazadas por la violencia...” Artículo 7°. Se autoriza a los alcaldes de los municipios receptores de personas en situación de desplazamiento, para realizar inversiones en vivienda de interés social en otros municipios, siempre y cuando dichas inversiones vayan dirigidas al retorno de los desplazados a los municipios de origen.”*

³⁸ Se mencionan algunos pronunciamientos como son: los autos 185 de 2004, 178 de 2005, 218 de 2006 y 266 de 2006, en los que *“la Corte insistió en el grave impacto que producen las fallas detectadas en la política pública de atención a población desplazada en la garantía del goce efectivo de sus derechos y, en consecuencia, en la superación del estado de cosas inconstitucional, más aún ante la ausencia de indicadores de medición debido a que “no era posible evaluar la puntualidad de las entidades responsables en la ejecución de los programas”. En ese sentido, solicitó al Gobierno hacer un seguimiento periódico y riguroso de los resultados de tales políticas, con el fin de adoptar los correctivos pertinentes, a través de indicadores de resultado” (auto 298 de 2015, M.P. Dra. Myriam Ávila Roldán)*

³⁹ CC Auto 178 de 2005. M.P. Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

lideresas han revelado las necesidades insatisfechas al respecto (Auto 098 de 2013 y Auto 009 de 2015).

En el marco del seguimiento, la CC mediante el Auto 008 de 2009, especificó que el retorno constituye un aspecto central de la atención a la población en situación de desplazamiento y reitera que *“el retorno de los desplazados debe cumplirse de acuerdo con los criterios de seguridad, voluntariedad y dignidad descritos en varias providencias anteriores”*. Adicionalmente hizo referencia a la no existencia de un desarrollo integral del componente de reubicación de la población desplazada como alternativa al retorno. Así, concluyó que dicha situación *“evidencia la necesidad de adoptar correctivos importantes para que cuando se den los supuestos para un retorno o una reubicación en condiciones de seguridad, voluntariedad y dignidad, la política estatal cuente con las herramientas necesarias para garantizar la sostenibilidad del proceso.”*⁴⁰, evidenciando que transcurridos 5 años tras la declaratoria de Estado de Cosas Inconstitucional, y a pesar de los diferentes requerimientos y recomendaciones de ajuste ante las fallas detectadas en la política pública, los correctivos adoptados no consiguen superar las deficiencias y por ende garantizar la superación de la vulneración de los derechos de la población víctima del desplazamiento.

En este mismo año, la Corte emitió varios pronunciamientos, de los que resulta pertinente traer como referencia el Auto 314 de 2009⁴¹, en la medida en que se profundizó en coordinación y corresponsabilidad entre la nación y las ET, evidenciando los riesgos del desplazamiento en los territorios en los que se adelantan procesos de retorno y reubicación, y puso de presente la Corporación, la no existencia de programas suficientes para atender la población, la falta de acompañamiento, así como el bajo presupuesto invertido en ayuda humanitaria y estabilización socioeconómica, y abrió la discusión en materia de seguridad y acompañamiento a la población en proceso de retorno por parte de la fuerza pública, en la medida en que aquel podía generar el efecto contrario, es decir, no proporcionar la seguridad a los retornados y contrario sensu, agudizar el conflicto en los territorios.

La temática de coordinación de la política pública con las ET es abordada a su vez en el Auto 007 de 2009⁴², en el cual se radicó en cabeza del SNAIPD la coordinación con alcaldías y gobernaciones para garantizar el goce efectivo de derechos de las poblaciones retornadas, realizar el respectivo acompañamiento y ejercer la secretaría técnica del Sistema, en articulación con la Agencia Presidencial para la Acción Social.

⁴⁰ CC (2.009) Auto de seguimiento 008/09. Magistrado Ponente: Dr. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁴¹ CC (2009) Auto de seguimiento 314/2009 M. P LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

⁴² CC. MP. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA - Auto 07 de 2009. *“Coordinación de la política pública de atención a la población desplazada con las ET... (vi) en relación con el retorno o reasentamiento, al interior del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, SNAIPD, se dividen las responsabilidades, de tal forma que (a) en cabeza del Ministro del Interior y de Justicia, queda la coordinación con los Alcaldes y Gobernadores de las acciones que garanticen el goce efectivo de los derechos de las poblaciones retornadas o reasentadas que se encuentren en sus respectivas jurisdicciones, y (b) en cabeza de los jefes y directores de las demás entidades integrantes del SNAIPD, queda el acompañamiento en virtud a sus competencias y en coordinación con la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional en ejercicio de la secretaría técnica del sistema.*

Con el pronunciamiento de la Corte en materia de seguimiento a los ajustes aplicados por el gobierno en la política de retorno ordenados por el Auto 008 de 2009, el Alto Tribunal emitió el Auto 383 de 2010⁴³, que se resalta aquí, toda vez que se centró nuevamente en la coordinación de la política pública de atención a la población desplazada por parte de las ET y nacionales. En este pronunciamiento, de manera reiterada se mostró la necesidad de presentar avances frente al estancamiento en la atención a la población desplazada y la importancia de la articulación de todas las instituciones que componen el SNAIPD para la implementación de estos procesos. Este Auto planteó seis componentes centrales en materia de coordinación nación-territorio, siendo el tema de retornos uno de ellos.

Posteriormente el Gobierno Nacional, presentó como parte de su compromiso con las víctimas de desplazamiento forzado, la Ley 1448 de 2011, norma que trajo consigo, y en términos de la UARIV “un proceso de reingeniería institucional y fortalecimiento de la capacidad del Estado para sostener una política de atención, asistencia y reparación a las víctimas”.

La normatividad hasta el momento expedida en materia de RyR es recogida en la Ley 1448 de 2011, “*Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.*” Es así como en su artículo 25 se dispuso que las víctimas tienen derecho a ser reparadas de manera adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva por el daño que han sufrido. Dicha reparación, comprende medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición.⁴⁴

Por su parte el artículo 60 de la misma ley, estableció que la atención a las víctimas del desplazamiento forzado, estaría regida por estas disposiciones y será complementada con la política pública de prevención y estabilización socioeconómica de la población desplazada establecida en la Ley 387 de 1997 y demás normas reglamentarias.

Se consagra el retorno como derecho de las víctimas y en el artículo 66 se reconoce el efecto reparador del mismo, al señalar: “*Retornos y Reubicaciones. Con el propósito de garantizar la atención integral a las personas víctimas de desplazamiento forzado que deciden voluntariamente retornar o reubicarse, bajo condiciones de seguridad favorables, estas procuraran permanecer en el sitio que hayan elegido para que el Estado garantice el goce efectivo de los derechos, a través del diseño de esquemas especiales de acompañamiento*”⁴⁵

Así, es relevante mencionar que bajo esta normativa y en relación con los componentes de la reparación colectiva referidos en el Decreto 4800 de 2011⁴⁶, se dispuso literalmente la articulación de medidas materiales de reparación colectiva con otras medidas de la política pública sobre

⁴³ Corte Constitucional, M.P LUIS ERNESTO VARGAS SILVA. Auto 383 de 2010.

⁴⁴ Ley 1448 de 2011. Artículo 25.

⁴⁵ Ley 1448 de 2011. Artículo 66

⁴⁶ Artículo 226. *Componentes del Programa de Reparación Colectiva. El Programa de Reparación Colectiva tendrá los siguientes componentes: 7. 7. Articulación de medidas materiales de reparación colectiva con otras medidas de la política pública sobre derechos sociales, económicos, culturales y políticos, con el fin de alcanzar el goce efectivo de los mismos.*

derechos sociales, económicos, culturales y políticos, con el fin de alcanzar el goce efectivo de los mismos.

A su vez, cabe mencionar que la Ley 1448 de 2011 contempla en su Artículo 13 que el enfoque diferencial constituye un principio en la aplicación de la ley y, por ende, las medidas de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación integral contarán con dicho enfoque. Asimismo, establece que el Estado será responsable de ofrecer garantías especiales y medidas de protección para los sujetos de especial protección constitucional víctimas del desplazamiento forzado, y adoptará criterios diferenciales para responder a las particularidades y grado de vulnerabilidad de cada uno de los grupos poblacionales.

Bajo este esquema normativo, el rol coordinador de la UARIV es claramente establecido⁴⁷, el cual es de suma importancia para el éxito del acompañamiento y sostenibilidad de los retornos y reubicaciones, así como las obligaciones de las entidades del SNARIV frente a la población retornada y reubicada⁴⁸. Se establece a su vez, la obligación de implementar Esquemas Especiales de Acompañamiento a esta población, como acciones complementarias para avanzar en la estabilización socioeconómica de los hogares, así como la atención prioritaria que en aspectos de vivienda, seguridad alimentaria y generación de ingresos debe ofrecerse a personas y comunidades en procesos de retorno y/o reubicación.

A su vez, el Decreto 4800 de 2011, reglamentario de la Ley 1448, estableció en su capítulo II, la regulación del componente, estableciendo las condiciones que deben ser tenidas en cuenta para la población que decida regresar voluntariamente a sus tierras, o establecerse en un lugar diferente al de su expulsión.⁴⁹ También consagró los principios que deben regir los procesos de retorno y reubicación⁵⁰ y dispuso el Protocolo de Retorno y Reubicación como el instrumento técnico para la *“coordinación, planeación, seguimiento y control de los procesos de retorno y reubicación a las personas, familias o comunidades víctimas del desplazamiento forzado en los contextos urbanos o rurales que hayan retornado o se hayan reubicado con o sin el apoyo institucional, para lograr el acompañamiento estatal en el marco de su competencia”*,

⁴⁷ Ley 1448 de 2011. ARTÍCULO 168. DE LAS FUNCIONES DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS. La Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las víctimas coordinará de manera ordenada, sistemática, coherente, eficiente y armónica las actuaciones de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas en lo que se refiere a la ejecución e implementación de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas y asumirá las competencias de coordinación señaladas en las Leyes 387, 418 de 1997, 975 de 2005, 1190 de 2008, y en las demás normas que regulen la coordinación de políticas encaminadas a satisfacer los derechos a la verdad, justicia y reparación de las víctimas

⁴⁸ Parágrafo 1 artículo 66 Ley 1448 de 2011.

⁴⁹ Decreto 4800 de 2011. Artículo 73. Objeto. *El presente capítulo tiene por objeto establecer las condiciones para aquellas personas u hogares que deciden regresar a sus tierras voluntariamente o deciden establecerse en un lugar diferente al de su expulsión, contribuyendo a la atención y reparación integral a las víctimas de desplazamiento forzado.*

⁵⁰ Artículo 74. Principios que deben regir los procesos de retorno y reubicación. *En los procesos de retorno y reubicación se tendrán en cuenta los siguientes principios:* 1. Seguridad. *La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación de las Víctimas coordinará con las autoridades competentes las acciones necesarias para garantizar las condiciones de seguridad requeridas para evitar la vulneración de los Derechos Humanos y la ocurrencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario.* 2. Voluntariedad. *La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación de las Víctimas ofrecerá las condiciones necesarias para que la decisión de retorno o reubicación de las víctimas se tome de manera voluntaria, y con pleno conocimiento de las condiciones en que se encuentra el lugar de destino.* 3. Dignidad. *La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación de las Víctimas brindará acceso a planes, programas y proyectos orientados a la atención y reparación integral de las víctimas, con el fin de contribuir al goce efectivo de sus derechos en condiciones de respeto a su integridad y dignidad.*

convirtiéndose entonces en la herramienta oficial para el “...*diagnóstico, definición de responsabilidades, cronograma y seguimiento de los procesos*”.⁵¹

Importante señalar que el citado Decreto reglamentó el Sistema de Corresponsabilidad, posteriormente recogido y desarrollado en el Decreto 2460 de 2015; a su vez, la ley 1448 de 2011 creó herramientas para la articulación, como los Planes de Acción Territorial para la atención y reparación integral a las víctimas, señalando de manera expresa la coherencia que deben guardar aquellas con los instrumentos de planeación territorial existentes⁵². Es importante resaltar que el Decreto no estableció la creación de un espacio o subcomité específico para retornos y reubicaciones, como con el que se contaba en el marco del SNAIPD, situación que será analizada más adelante.

En el 2014, la UARIV expidió el Protocolo Para el Acompañamiento a RyR en el marco de la Reparación Integral a Víctimas del Desplazamiento Forzado. Dicho protocolo tuvo como finalidad servir de instrumento guía a las entidades del SNARIV y a las víctimas, para adelantar de manera integral los procesos de retorno o reubicación. Definió entonces, los lineamientos y propósitos generales para tal fin. Tal como lo señala el documento, su objetivo general era “*definir las herramientas conceptuales y metodológicas para la coordinación, planeación, implementación, seguimiento y control de los procesos de retorno y reubicación como medida de restitución de derechos en el marco de un proceso de reparación integral a las víctimas de desplazamiento forzado.*”⁵³ A su vez, estableció los objetivos específicos del instrumento, los cuales se dirigieron a definir el alcance de los principios del retorno, dar directrices específicas a todas las entidades que forman parte del SNARIV para la construcción de los planes de retorno, la implementación de las acciones, planes y programas necesarios para adelantar los respectivos procesos de retorno de los hogares víctimas de desplazamiento forzado.⁵⁴

⁵¹ Artículo 78. Protocolo de retorno y reubicación. El Protocolo de Retorno y Reubicación es el instrumento técnico para la coordinación, planeación, seguimiento y control de los procesos de retorno y reubicación a las personas, familias o comunidades víctimas del desplazamiento forzado en los contextos urbanos o rurales que hayan retornado o se hayan reubicado con o sin el apoyo institucional, para lograr el acompañamiento estatal en el marco de su competencia. El Protocolo de Retorno y Reubicación incorporará los Planes de Retorno y Reubicación como la herramienta para el diagnóstico, definición de responsabilidades, cronograma y seguimiento de los procesos. Dichos Planes serán elaborados en el marco de los Comités Territoriales de Justicia Transicional.

⁵² Decreto 4800 de 2011. Cap. III art. 254 y s.s.

⁵³ Protocolo para el acompañamiento a retornos y reubicaciones en el marco de la reparación integral a víctimas del desplazamiento forzado. (2014). Pág. 5. Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

⁵⁴ Protocolo para el acompañamiento a retornos y reubicaciones en el marco de la reparación integral a víctimas del desplazamiento forzado. (2014). Pág. 5 y 6. Objetivos Específicos. 1. Definir el alcance de los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad como condiciones para adelantar los procesos de retorno o reubicación de hogares víctimas de desplazamiento forzado. 2. Protocolo para el acompañamiento a retornos y reubicaciones en el marco de la reparación integral a víctimas del desplazamiento forzado. (2014). Objetivos específicos. Dar directrices conceptuales y metodológicas a las entidades que forman parte del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas – SNARIV, incluidas las ET, para: 2.1 La construcción de planes de retorno o reubicación que permitan el acompañamiento a las víctimas de desplazamiento en su proceso de retorno y reubicación. 2.2 La implementación de acciones y programas estatales dirigidos al acceso universal de los mínimos básicos de atención en salud, educación, vivienda, alimentación, atención psicosocial, identificación, reunificación familiar y orientación ocupacional. 2.3 La implementación de acciones y programas estatales para el acceso gradual y progresivo a otros derechos que permiten la sostenibilidad del proceso de retorno o reubicación, a saber el acceso o restitución de tierras, los servicios públicos básicos, vías y comunicaciones, seguridad alimentaria, ingresos y trabajo y fortalecimiento de la organización social. 2.4 Comprender la relación y complementariedad entre la garantía del derecho al retorno o reubicación como medida de restitución de derechos y otras medidas de reparación. 3 Precisar, de acuerdo al parágrafo 2 del artículo 66 de la Ley 1448 de 2011, los procedimientos que se deben seguir para que las víctimas de desplazamiento forzado que se encuentren fuera del territorio nacional con ocasión de las violaciones contempladas en el artículo 3 de la ley 1448 de 2011, y que manifiesten su voluntad de retornar al país, lo hagan de manera digna y segura.

Posteriormente, y a partir de las disposiciones del Decreto 2094 de 2016, que estableció el objetivo y funciones del Departamento para la Prosperidad Social (DPS), asignando a este funciones en relación con la población víctima del conflicto⁵⁵, surgió el programa especial Familias en su Tierra – FEST del DPS como esquema especial de acompañamiento a la población víctima retornada o reubicada en zonas rurales, programa que en coordinación con la UARIV, se establece como forma de contribuir a la estabilización socioeconómica de los hogares víctimas de desplazamiento forzado, retornados o reubicados.

Dando continuidad al seguimiento constitucional, se expidió el Auto 373 de 2016, cuyo objetivo fue evaluar los avances, rezagos y retrocesos en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional –ECI- declarado mediante la sentencia T-025 de 2004, evaluación que constituye un hito en materia de identificación de bloqueos institucionales y practicas inconstitucionales en lo que respecta a la garantía y goce efectivo de derechos de las víctimas de desplazamiento forzado. Así las cosas, en cuanto a retornos y reubicaciones, el alto tribunal realizó un análisis amplio y detallado de este derecho, concluyendo que *“la actual política de RyR no permite que este tipo de procesos se consoliden y, con ello, no está cumpliendo con su objetivo dentro del proceso de restablecimiento de derechos de la población desplazada (art. 17 L. 387 de 1997). En última instancia, los procesos de RyR no representan una solución duradera o sostenible frente al desplazamiento forzado, contrario a lo establecido en las obligaciones internacionales en la materia”* (Auto 373 de 2016, p.231).

Este pronunciamiento del Alto Tribunal es determinante en cuanto al nivel de cumplimiento de las órdenes que en materia de RyR se han proferido. La evaluación efectuada conllevó a establecer la persistencia de las dificultades en la materia, y en consecuencia un bajo nivel de cumplimiento, así como fallas en el diseño e implementación de mecanismos de acompañamiento, que no permiten obtener resultados óptimos para garantizar los mínimos de voluntariedad, seguridad y dignidad en estos procesos. Adicionalmente refirió un *bloqueo institucional* por la falta de acompañamiento a la población que lo ha solicitado, así como insuficiente coordinación interinstitucional. Entre las *prácticas inconstitucionales* señaló la ausencia de mecanismos para mitigar la reconfiguración territorial causada por el desplazamiento forzado, la discriminación a que han sido sometidas las reubicaciones rurales y la falta de respuesta a la problemática de los asentamientos precarios en los que habita la población desplazada en zonas urbanas.

⁵⁵ **Decreto 2094 de 2016. Artículo 3°. Objetivo.** El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social tiene como objetivo dentro del marco de sus competencias y de la ley, formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar las políticas, planes, programas y proyectos para la inclusión social y la reconciliación en términos de la superación de la pobreza y la pobreza extrema, la atención de grupos vulnerables, la atención integral a la primera infancia, infancia y adolescencia, y la atención y reparación a víctimas del conflicto armado a las que se refiere el artículo 3o de la Ley 1448 de 2011, el cual desarrollará directamente o a través de sus entidades adscritas o vinculadas, en coordinación con las demás entidades u organismos del Estado competentes. **Artículo 4. Funciones.** Son funciones del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, además de las que determina la Ley 489 de 1998 y demás disposiciones legales, las siguientes: 1. Formular, dirigir, coordinar, ejecutar y articular las políticas, planes, programas, estrategias y proyectos para la inclusión social y la reconciliación en términos de la superación de la pobreza y pobreza extrema, la atención de grupos vulnerables y la atención y reparación a víctimas del conflicto armado a que se refiere el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011.

Para el año 2016, surge un hecho trascendental, el Acuerdo de Paz alcanzado entre el Gobierno Nacional y la guerrilla de las FARC-EP. Allí se reconoció la importancia del retorno y la reubicación en un escenario de posconflicto para garantizar *“el retorno voluntario de mujeres y hombres en situación de desplazamiento”*⁵⁶. Por su parte el punto 5, relacionado con las víctimas del conflicto armado establece que *“el Gobierno Nacional pondrá en marcha programas colectivos con enfoque territorial y de género, específicos de retorno y reubicación de personas en situación de desplazamiento”,* en condiciones de seguridad, dignidad y voluntariedad, para lo cual se pondrán en marcha medidas que deben tener en cuenta elementos⁵⁷ que incluyen: i) La priorización de los planes de retornos y reubicación en las zonas PDET; ii) su articulación con distintos planes y proyectos⁵⁸, iii) la implementación de medidas para garantizar los derechos a la vida e integridad personas y iv) el fortalecimiento de las funciones de protección y promoción de los DD.HH del Programa de Defensores Comunitarios para su acompañamiento efectivo. En el Plan Marco de Implementación (PMI), en cumplimiento de lo establecido en el Acuerdo de Paz se estableció el compromiso del Gobierno nacional con el fortalecimiento del programa de RyR existente, su articulación con los PDET, así como con los procesos de descontaminación del territorio, de restitución de tierras y de reparación colectiva, e incluyó seis (6) indicadores en materia e retornos, de los cuales, dos (2) son étnicos y uno (1) de género.

Posterior a la firma del Acuerdo Final, la CC emitió el Auto 474 de 2017⁵⁹, pronunciamiento en el que se refirió a la articulación de la política de atención a población desplazada y el proceso de implementación del Acuerdo de Paz, en el que se reiteró frente al componente de retornos y reubicaciones, la persistencia de un *“bloqueo institucional”* que la Sala tradujo en *“la falta u omisión reiterada de acompañamiento y atención integral a la población desplazada que ha solicitado apoyo para sus procesos de retorno o reubicación; y en la insuficiente coordinación interinstitucional que se registra para la estabilización socio-económica definitiva y para la superación de la situación de vulnerabilidad producto del desplazamiento”*.

Por otra parte, se reiteró lo señalado en el auto 373 de 2016, en relación con la existencia de *“prácticas inconstitucionales relacionadas con: (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; y (iii) la falta de respuesta frente al problema de los asentamientos precarios de población desplazada en contextos urbanos.”*, falencias que conllevaron a requerir articulación entre las medidas de reparación integral para la construcción de paz previstas en el punto 5 del AFP, con el componente RyR (urbanas y rurales) de la población desplazada.

⁵⁶ Acuerdo de Paz. P. 17

⁵⁷ 1. Identificación de territorios, 2. coordinación interinstitucional, 3. seguridad en los territorios para el retorno y, 4. Fortalecimiento de los defensores comunitarios.

⁵⁸ “En particular los PDET, los planes de vivienda rural y aguas, las medidas de generación de acceso a tierras, generación de ingresos, fomento a la economía campesina y los programas de limpieza y descontaminación del territorio de MAP, AEI y MUSE o REG, así como con los procesos de restitución de tierras” AFP (P. 183).

⁵⁹ Auto 474 de 2011 M.P. Gloria Stella Ortiz

Posteriormente en el Auto 411 de 2019⁶⁰, y a partir de la formulación del PND 2018-2022, que en términos del Gobierno Nacional, constituye la hoja de ruta para avanzar en la garantía del goce efectivo de los derechos de la población desplazada y, en consecuencia, en la superación del ECI, la H. Corte solicitó la priorización de dos estrategias: 1. La definición del universo objeto de la política, ordenando entonces la actualización del Protocolo de RyR vigente, y 2. La orientación a las entidades nacionales y territoriales para la vinculación de la población retornada o reubicada a la oferta institucional.

Finalmente, y con ocasión de lo ordenado por el alto tribunal, la Unidad para las Víctimas, expidió la Resolución 3320 de noviembre de 2019 con su correspondiente anexo técnico, mediante el cual se adoptó el nuevo Protocolo de Retorno y Reubicación para la población víctima de desplazamiento forzado, como mecanismo para contribuir a la superación del Estado de Cosas Inconstitucionales declarado por la Corte Constitucional. Referido el marco legal del retorno y reubicación, y previo al análisis objeto de este balance, vale decir que se trata de un proceso complejo que implica la convergencia de todos los componentes de la política pública, y como ha señalado la CC, son *“procesos que por demás son complejos y requieren de la elaboración y el empleo de diversos recursos legales y constitucionales para acceder a la oferta institucional, que muchas veces se encuentra concentrada en el nivel nacional”*⁶¹.

Con fundamento en los preceptos legales y jurisprudenciales referidos en el presente capítulo, se establece el punto de partida del abordaje al componente de RyR en temas de análisis relacionados con (i) el modelo de atención, (ii) la participación efectiva de las víctimas, (iii) la articulación y coordinación interinstitucional, así como (iv) la articulación de instrumentos de planeación y de políticas para la intervención en el territorio, con el objetivo de identificar dificultades en la implementación, retrocesos y bloqueos, de cara a generar recomendaciones puntuales que contribuyan a la satisfacción de los derechos de las víctimas del conflicto armado.

2. SEGUNDA PARTE. IMPLEMENTACION DEL COMPONENTE DE RETORNOS Y REUBICACIONES

Este capítulo, está dirigido a efectuar un análisis sobre la evolución del componente, el diseño y modelo institucional, los instrumentos de política pública y procedimientos desarrollados para abordar los procesos de retorno y reubicación en Colombia. Para este desarrollo, se realiza el análisis de algunas de las temáticas que continúan generando dificultades en la implementación del componente, y para ello se abordarán 5 puntos relacionados: i) Modelo de Atención, efectividad de los mecanismos de atención. ii) Factores críticos en la política pública de retorno y reubicación. iii) Arquitectura institucional – entidades que lideran el componente de retorno y reubicación. iv) Articulación de los instrumentos de planeación previstos por la ley como respuesta institucional a la transformación de las condiciones de vida de la población desplazada v) Articulación y coordinación de la política de retornos, reubicaciones e integración local, con otras

⁶⁰ Corte Constitucional, M.P GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO.

⁶¹ Anexo complementario Auto 373 de 2016,

intervenciones del Gobierno Nacional en las regiones en el marco del Acuerdo de Paz, temáticas que fueron identificadas a partir de la lectura y revisión de información primaria, informes institucionales, balances de la política pública, jurisprudencia de la Corte Constitucional, análisis de expertos en la materia, así como la información recogida en el trabajo de campo, las voces de las víctimas y los insumos generados en otros componentes de la política desarrollados bajo la metodología dispuesta para el balance.

2.1. MODELO DE ATENCIÓN PARA EL RETORNO Y LA REUBICACIÓN DE LA POBLACIÓN VÍCTIMA DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO.

La Política Pública de RyR tiene como objetivo *“lograr el restablecimiento de la población en situación de desplazamiento a través de la generación de oportunidades y alternativas de retorno al lugar de donde se vio forzada a salir, bajo la garantía de los principios de Voluntariedad, Seguridad y Dignidad”*.⁶², Bajo los principios de esta política se busca hacer efectivo el derecho que todo hogar o persona en situación de desplazamiento tiene para decidir voluntariamente, regresar a su lugar de origen o asentarse en uno diferente en el que se brinden soluciones duraderas para la permanencia, se restablezcan sus Derechos Económicos Sociales y Culturales y se garantice la no repetición de los hechos que dieron lugar al desplazamiento.

La discusión y ajuste de la política de RyR ha tenido un largo camino, se han expedido leyes, decretos e instrumentos, así como documentos CONPES en la materia.

Resulta indispensable señalar que el desarrollo de la política establecido bajo el marco conceptual propuesto en la Ley 387 de 1997, posteriormente recogido y desarrollado en los Decretos reglamentarios 2569 de 2000 y Decreto 250 de 2005⁶³, entre otros, así como los pronunciamientos que con relación al tema de RyR ha emitido la CC a partir de la sentencia T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento hasta la fecha⁶⁴, en donde se ha insistido en las

⁶² Lineamientos, Metodología e Instrumentalización de la Política Pública de Retorno para la Población en Situación de Desplazamiento. Acción Social 2009.

⁶³ *“Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia”*

⁶⁴ **Auto 116 de 2008.** Adoptan indicadores sobre retorno en cuanto a factores como acompañamiento, seguridad y nuevos desplazamientos. **Auto 092 de 2008:** Se identificó la presencia de obstáculos agravados para las mujeres en el acceso a la propiedad de la tierra y en la protección de su patrimonio hacia el futuro, especialmente en los planes de retorno y reubicación como una de las (18) facetas de género del desplazamiento forzado, es decir, aspectos del desplazamiento que impactan de manera diferencial, específica y agudizada a las mujeres, por causa de su condición femenina en el marco del conflicto armado colombiano. **Auto 251 de 2008:** Se identificó la necesidad de un enfoque diferencial etario en la ejecución de la fase de retorno. **Auto 004 de 2009.** Creación de planes de salvaguarda en donde también se contemplan estrategias de retorno. **Auto 005 de 2009:** Establece dentro de las medidas para la protección de los derechos de las comunidades afrocolombianas miembros en tanto víctimas de desplazamiento forzado interno y del confinamiento, planes de retorno que aseguren el respeto de los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad. **Auto 314 de 2009:** La Corte cita a Sesiones Técnicas Regionales bajo un enfoque sectorial a partir de la coordinación entre la Nación y las ET respecto del cumplimiento y la responsabilidad de cada una de ellas en cada uno de los componentes de la política pública de atención integral a población desplazada. Mencionó la Corte: IV. Que el marco constitucional, legal y jurisprudencial relativo a los principios y reglas de coordinación interinstitucional entre la Nación y las ET para la atención integral a población desplazada. **Auto 007 de 2009** resaltó las siguientes: (vi) en relación con el retorno o reasentamiento, al interior del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, SNAIPD, se dividen las responsabilidades, de tal forma que (a) en cabeza del Ministro del Interior y de Justicia, queda la coordinación con los Alcaldes y Gobernadores de las acciones que garanticen el goce efectivo de los derechos de las poblaciones retornadas o reasentadas que se encuentren en sus respectivas jurisdicciones, y (b) en cabeza de los jefes y directores de las demás entidades integrantes del SNAIPD, queda el acompañamiento en virtud a sus competencias y en coordinación con la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional en ejercicio de la secretaría técnica del sistema. **Auto 008 de 2009:** Plantea realizar ajustes a la política de retorno, reiterando supuestos para un retorno o una reubicación en condiciones de seguridad, voluntariedad y dignidad, la política estatal cuente con las herramientas necesarias para garantizar la

dificultades que impiden la implementación del componente, y marcan un importante trasegar en el tiempo en materia de política pública de restablecimiento de derechos de esta población. El Auto 373 de 2016, puntualmente recoge los que considera, son los principales problemas que impiden la consolidación de estos procesos: **(i)** no existen criterios objetivos y racionales para el diseño de la política y la disposición de recursos destinados a la misma; **(ii)** el acompañamiento a los procesos de RyR sigue siendo excepcional; **(iii)** el acompañamiento, la atención y el seguimiento estatal, se agotan en el traslado de la población retornada y reubicada y, en el mejor de los casos, en la provisión de Esquemas Especiales de Acompañamiento (EEA); **(iv)** existe un déficit de restablecimiento de los derechos, dadas las adversas o precarias condiciones locales o territoriales, tanto en el plano institucional como social; **(v)** no existen mecanismos para mitigar las transformaciones territoriales causadas por el desplazamiento forzado y, en ese orden de ideas, garantizar la sostenibilidad de los procesos de retornos y reubicaciones; **(vi)** persisten problemas de seguridad que permanecen inalterados, dada la ausencia de estrategias sólidas de prevención y protección; **(vii)** no se cuenta con seguridad jurídica sobre las tierras o territorios, que permita atender de manera definitiva los procesos de retornos y reubicaciones.

No obstante, el desarrollo legal y jurisprudencial, persisten varios vacíos con relación al Goce Efectivo de Derechos (GED) y las acciones desplegadas por el Estado no han logrado dar sostenibilidad a los procesos de retorno y reubicación, ni superar los principales bloqueos institucionales y prácticas inconstitucionales que dieron origen a la declaratoria del Estado de Cosas Inconstitucional sobre este tema.

En aplicación de la normatividad mencionada, se han implementado estrategias y programas como “Retornar es vivir”⁶⁵ y “Familias en su tierra”, y posteriormente se procedió a la expedición de los protocolos, uno expedido en el año 2006 por parte de la extinta Acción Social, que marcó las pautas básicas del proceso, y otro con un mayor desarrollo en el año 2014, expedido por la UARIV (UARIV). A su vez y con ocasión de los diferentes llamados de la Corte Constitucional, la UARIV ajustó el Protocolo en el año 2019, a efectos de superar vacíos y falencias de las herramientas que le anteceden. Los protocolos han pretendido generar metodologías para la implementación de los procesos de retorno y reubicación, sin embargo, estos instrumentos no dan respuesta efectiva a la magnitud del problema del desplazamiento, tampoco han permitido que se superen las problemáticas en la coordinación y articulación de las entidades del SNARIV y las brechas en la materialización de estos procesos, impiden que se lleven a cabo de manera efectiva y sostenible en las dimensiones que este derecho implica.

sostenibilidad del proceso, aplicando un enfoque diferencial y los criterios de racionalidad. **Auto 383 de 2010:** Seguimiento a los ajustes aplicados por el gobierno en la política de retorno, ordenados por el Auto 008 de 2009. **Auto 219 de 2011:** Reiteración de reglas jurisprudenciales y necesidad de priorización del tema del tema de retorno y los ajustes planteados a esta política.

⁶⁵ Acción Social. 2009

2.1.1. MECANISMOS DE ATENCIÓN EN LOS PROCESOS DE RETORNO Y REUBICACIÓN. EVOLUCIÓN DE LAS HERRAMIENTAS, AVANCES Y RETROCESOS

2.1.1.1. PLANES DE RETORNO Y REUBICACIÓN

Como se ha señalado antes, y tal como lo define la ley el retorno y la reubicación se concibe como el derecho que tienen las víctimas de desplazamiento forzado, de regresar al sitio del cual fueron desplazados con el fin de asentarse indefinidamente, para recuperar su entorno familiar, social y económico, así como reconstruir un proyecto de vida bien sea en su lugar o de origen o en un lugar distinto. Para materializar este derecho, es necesario contar con un debido proceso que implica una planeación específica que contemple los pasos a seguir para llevar a cabo el regreso en condiciones favorables para quienes deciden retornar o reubicarse y garantizar soluciones efectivas y duraderas.

En ese orden, el Plan de Retorno y Reubicación se constituye como el documento guía que permite consolidar y documentar esta planeación, a partir de la identificación de las necesidades de las personas, familias o comunidades retornadas o reubicadas, con el fin de garantizar los derechos a partir de las acciones institucionales de las entidades del SNARIV.

El Plan de Retorno y Reubicación se constituye como la herramienta territorial para el diagnóstico, definición de responsabilidades, cronograma y seguimiento a los procesos de retorno y reubicación que integra los procesos que se presentan en un territorio, construidos con la participación de los hogares o comunidades involucradas y aprobados en los respectivos CTJT.⁶⁶ Ahora bien, los principios, criterios, rutas y fases de atención, así como las estrategias y procedimientos que deben tenerse en cuenta y surtirse para la implementación de los planes de retorno y reubicación, son abordados en el protocolo de RyR que, términos generales, define las reglas que guían de qué manera debe realizarse cada actividad dentro del proceso de retorno y reubicación.

En este sentido, se efectuará un análisis de los principales mecanismos adoptados en el modelo de atención de retornos y reubicaciones, y se abordará el interrogante planteado para esta primera parte del balance: ¿Los mecanismos para atender la población desplazada con intención de retornar, reubicarse o integrarse localmente resultan efectivos para superar las falencias advertidas que dieron lugar a la declaratoria del ECI?

⁶⁶ Cartilla Retornos y Reubicaciones UARIV, 2015.

2.1.1.2. PROTOCOLO DE RETORNOS Y REUBICACIONES

2.1.1.2.1. PROTOCOLO PARA EL ACOMPAÑAMIENTO A LOS PROCESOS DE RETORNO O REUBICACIÓN DE POBLACIÓN DESPLAZADA- 2006

Con la expedición de la Ley 387 de 1997 se adoptaron las primeras medidas de prevención, atención y estabilización socioeconómica para la población desplazada. A partir de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos (1998), fundamento para la regulación de esta materia, las órdenes que impartió la CC en la tutela T-025 de 2004, Autos 177 y 178 de 2005, así como lo dispuesto en el Decreto 250 del 7 de febrero de 2005 “Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia” se generó en el año 2006 el primer instrumento denominado “PROTOCOLO PARA EL ACOMPAÑAMIENTO A LOS PROCESOS DE RETORNO O REUBICACIÓN DE POBLACIÓN DESPLAZADA”, expedido por la entonces Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, del cual se resaltarán algunos aspectos relevantes, a fin de evaluar avances y retrocesos frente a instrumentos expedidos con posterioridad.

A través del Decreto 250 de 2005, con la expedición del Plan Nacional para la Atención Integral de la Población Desplazada por la Violencia, se adoptaron medidas dirigidas a garantizar el proceso de retorno y reubicación, entre ellas, la tipificación de los retornos de acuerdo al momento en que se producen, clasificándolos de corto, mediano y largo plazo, los lineamientos para las entidades del orden nacional y territorial en términos de acciones que deben desarrollar para lograr la sostenibilidad de los hogares retornados y se estableció la Mesa de Trabajo de Estabilización Socioeconómica, como instancia de articulación de las entidades que conforman el SNAIPD y que presta acompañamiento a los procesos retorno junto con los Comités Territoriales y el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD).

Dicho instrumento consagró el retorno y la reubicación, como *“posibilidad de vida y por consiguiente, la estabilización socioeconómica de la población en situación de desplazamiento, es un proceso que implica la materialización en reconstrucción del proyecto de vida individual, familiar y comunitario en el lugar de origen y de otro lado, una capacidad de respuesta institucional efectiva y pertinente en cada uno de los componentes considerados en el proceso”*.⁶⁷ A su vez, estableció lineamientos y procedimientos para el acompañamiento a los procesos de retorno o reubicación, y desde entonces se vislumbraron aspectos determinantes para la implementación del proceso, aludiendo las acciones requeridas en materia de: coordinación interinstitucional, participación de la población desplazada en la formulación de los planes de retorno y el seguimiento a los mismos.

Este protocolo, tuvo como finalidad establecer acciones dirigidas a garantizar la actuación coordinada de la población desplazada, las entidades del SNAIPD, Acción Social, el Ministerio Público y las organizaciones no gubernamentales, a fin de lograr procesos de estabilización

⁶⁷ Protocolo para el Acompañamiento a los Procesos de Retorno o Reubicación de Población Desplazada. pp. 5, 2006

socioeconómica de la población desplazada y en consecuencia, garantizar la sostenibilidad de los procesos de retorno y reubicación. Planteó que estos procesos deberían entenderse a partir del cumplimiento de los principios de seguridad, voluntariedad y dignidad, siendo estos, criterios básicos que deben guardar coincidencia política y operativa en el momento de decidir sobre un proceso⁶⁸, siguiendo los parámetros establecidos en los procesos de consolidación y estabilización socioeconómica desarrollados en el Decreto 2569 de 2000⁶⁹.

Este Decreto estableció como condiciones básicas para el proceso: i) **voluntad**, entendida como la elección libre que toma el desplazado para regresar a su lugar de origen o para reubicarse en un lugar distinto, decisión que debe contar con la información suficiente acerca de las condiciones establecidas para lograr la sostenibilidad del retorno, ii) **seguridad**: orientada a la garantía de integridad física de las personas retornadas o reubicadas, a su propiedad y los modos de vida necesarios para garantizar la integración y estabilización socioeconómica. El principio estaba dirigido tanto a las personas como a las comunidades, así como a las áreas a las cuales se retorna o reubica, pero además planteaba una perspectiva humana referente a la eliminación del miedo a la vulneración de los derechos fundamentales y una perspectiva de derechos tendiente a asegurar el principio de no repetición que contemplaba la protección del derecho a la vida, la seguridad personal, la integridad, lograr el respeto a los bienes de la comunidad y el acceso a la seguridad alimentaria, iii) **dignidad**: entendido como la restitución de los derechos conculcados, a partir del acceso a los programas sociales del estado, con trato digno y no discriminatorio a fin de lograr la inserción en los procesos sociales, económicos y culturales. iv) **protección**: a fin de preservar los derechos de los retornantes en cuanto a su disfrute, divulgación y libre ejercicio, v) **participación y concertación**: buscaba garantizar una amplia participación de la comunidad a retornar o a reubicar, contemplando a distintos grupos de la comunidad, señalaba expresamente, mujeres, niños, jóvenes y adultos mayores en la toma de las decisiones y propuestas. Igualmente, estableció el diseño e implementación de un plan de retorno y reubicación, que debía expresar el proceso de concertación que fuere construido entre las entidades, instituciones y comunidad, en el marco del Comité Municipal o Departamental de Atención a la Población Desplazada. Establecía la necesidad de garantizar la participación de la comunidad receptora, a fin de facilitar la integración de los hogares retornados y evitar así prácticas discriminatorias internas, y vi) **seguimiento**: es una etapa que exige un fuerte acompañamiento institucional, presencia real, efectiva y proactiva en la comunidad retornada por parte de las distintas entidades públicas y privadas comprometidas en el proceso.

Tabla 2. Fases del proceso.

<i>FASE</i>	<i>ACCIÓN</i>
i) Fase Exploratoria	Busca establecer si existen las condiciones básicas, partiendo del acuerdo de voluntades entre los actores clave del proceso, comunidad desplazada, autoridades locales, Acción Social, Fuerza Pública y demás

⁶⁸ El proceso de retorno. Protocolo para el Acompañamiento a los Procesos de Retorno o Reubicación de Población Desplazada. Acción Social. 2006.

⁶⁹ Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 387 de 1997 y se dictan otras disposiciones.

	instituciones que conforman el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD).
ii) Fase de Análisis Situacional	Análisis del comportamiento del desplazamiento en el lugar de retorno, presencia de grupos al margen de la ley, infracciones al DIH o Derechos Humanos y en general de todas las variables posibles relacionadas con la dinámica local y regional del conflicto, al menos en los seis meses anteriores al desplazamiento.
iii) Fase de Alistamiento	Pretende que las entidades que hacen parte del proceso, y de acuerdo con sus competencias, se ratifiquen en disponibilidad de recursos y oportunidad para llevar a cabo el retorno. Los compromisos deben quedar consignados en el Plan de Retorno o Reubicación.
iv) Fase de Retorno o Reubicación	Esta fase se materializa con el traslado de las personas y enseres desde su lugar de ubicación actual hasta el lugar de donde fueron desplazadas o hasta el lugar de la reubicación previa planeación en detalle de los componentes logísticos del traslado.
v) Fase de Seguimiento al Retorno o Reubicación	A partir de un plan de trabajo y un cronograma definido por el Comité Municipal o Departamental que no debe ser inferior a 6 meses posteriores al retorno o reubicación, se pretende establecer un compromiso permanente de todas las entidades con la comunidad sujeto de retorno, buscando la estabilización y sostenibilidad del proceso. A partir de este seguimiento y evaluación, se valora el proceso en el marco del Comité con el objetivo de tomar las medidas correctivas si a ellas hay lugar. El seguimiento está en cabeza de los entes territoriales.

Fuente: Elaboración propia. Protocolo para el acompañamiento a los procesos de retorno o reubicación de población desplazada- 2006. Acción Social.

Se hace especial referencia a los Autos 177 y 178 de 2005 emitidos por la Corte Constitucional, ya que se trata de los primeros pronunciamientos de seguimiento por parte de dicha Corporación, posterior a la declaratoria del ECI, mediante los cuales se inicia el análisis de las acciones que las entidades responsables a nivel nacional y territorial deben adoptar para superar el Estado de Cosas Inconstitucional. Para el caso particular que nos atañe, se ordenó a la entidad coordinadora del SNAIPD, Acción Social, diseñar, implementar y aplicar un programa de acción coordinado para la superación de las falencias que el auto 178 cita. En respuesta a lo ordenado, Acción Social construye el protocolo objeto de análisis, y frente al cual es pertinente resaltar varios aspectos, toda vez que a partir de los llamados del alto tribunal ⁷⁰, se incorporan acciones de cara a superar las causas originarias del ECI en materia de retornos y reubicaciones.

En cuanto al concepto del retorno y la reubicación, es de resaltar la categoría que se asigna al componente en esta herramienta⁷¹, si tenemos en cuenta que en el marco del retorno y la

⁷⁰ Auto 178 de 2015. Párrafo 4.15.12. del Anexo a este Auto, relativo a la "Evaluación de las medidas adoptadas para garantizar el derecho al retorno y al restablecimiento"

⁷¹ "Es la última fase de la atención a la población desplazada contemplada tanto en la Ley 387 de 1997 como en el Decreto 2569 de 2009. Esta fase ha sido incorporada a la política pública como una estrategia que permite generar soluciones sostenibles para que, una vez superada la etapa de emergencia, la población cuente con alternativas para rehacer integralmente su proyecto de vida y lograr su estabilización progresiva, aprovechando sus propios recursos y potenciales, así como la oferta institucional disponible." Lineamientos, Metodología e Instrumentalización de la Política Pública de Retorno para la Población en Situación de Desplazamiento. SNAIPD 2009.

reubicación se torna indispensable la búsqueda de soluciones definitivas y duraderas a la grave crisis generada por el conflicto, que enfrentan las familias desplazadas, y es justamente a través de este componente que resulta posible materializar la reconstrucción del proyecto de vida de la población que decide retornar o reubicarse; también allí se establece la responsabilidad estatal para la consecución de este objetivo, lo que evidencia la importancia del papel que desde entonces se entiende, tienen las entidades que hacen parte del sistema a cuyo cargo se encuentra la obligación de garantizar el cumplimiento de las acciones previstas en el plan de retorno.

Con respecto a las condiciones básicas requeridas para los procesos de retorno o reubicación, vale referir aquellas que se consideraron como necesarias para la efectividad y sostenibilidad de los procesos, y que se traen a colación en la medida en que son aspectos frente a los cuales, desde el inicio de la formulación de la política pública, se presentan desafíos. En estas condiciones, además de la voluntad, dignidad y seguridad, se consagran la participación, concertación y el seguimiento.

En cuanto a la primera, **participación y concertación**, se señaló literalmente que “*Sin participación no hay retorno*”, indicativo de la relevancia que tiene la participación real y efectiva de la población desplazada en cada una de las fases previstas en el instrumento, pero adicional a ello, alude dos aspectos a resaltar, el primero relacionado con los enfoques diferenciales, cuando menciona que la participación debe contemplar distintos grupos de la comunidad, mujeres, niños, jóvenes y adultos mayores en la toma de las decisiones y diseño de acciones para atender las afectaciones del desplazamiento forzado. Por último, al establecer la necesidad de garantizar la participación de la comunidad receptora, determina un factor de total trascendencia en la medida en que la concertación y participación de retornados o reubicados con la comunidad receptora, tal como lo señala el protocolo, facilita la integración de los hogares y evita prácticas discriminatorias, lo que contribuye a la reconstrucción de proyectos de vida y sostenibilidad de los procesos. El instrumento menciona la estrategia de concertación y participación, en el marco de los comités receptores y expulsores, y define la creación de espacios de concertación y de algunos instrumentos dirigidos a garantizar la participación en las diferentes fases del proceso⁷². No obstante, es preciso señalar que los instrumentos se centran en la suscripción de actas y acuerdos por parte de la familia o persona interesada, pero del instrumento no se desprende con claridad una estrategia que efectivamente garantice la participación de la población que pretende retornar.

En materia de **seguimiento**, y dado el llamado de la Corte Constitucional⁷³, en relación con la falta de instrumentos de evaluación y seguimiento que permitieran medir permanentemente el avance, el estancamiento, el rezago o el retroceso en los procesos de retorno, el protocolo consagró como condición básica el seguimiento, bajo un adecuado monitoreo, evaluación y correctivos a los compromisos que son concertados entre las entidades y la comunidad.

⁷² Estrategias de coordinación y concertación. Protocolo Retornos y Reubicaciones 2006. Acción Social.

⁷³ Corte Constitucional, M.P. Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA, Autos 177 y 178 de 2005.

Contempla la necesidad de contar con actualización permanente de la información y como parte la estrategia, dispuso la creación de expedientes para cada retorno o reubicación a cargo de las Unidades Territoriales de Acción Social, buscando estandarizar procesos y sistematizar la documentación soporte de dichos procesos. La estrategia dispuesta en el instrumento establece seguimientos periódicos y registro de acciones para determinar correctivos a lugar en el marco del Comité respectivo.

En cuanto a la condición de **seguridad**, se resalta el alcance y abordaje que se realiza frente al principio de seguridad, si se tiene en cuenta que en el Decreto 2569 de 2000⁷⁴ para la valoración de este principio, se daba a conocer al interesado el concepto y se circunscribía su retorno a la voluntad de la familia o persona desplazada, aun cuando existiera una evaluación negativa de orden público en la región hacia la que se tuviera previsto el retorno; la responsabilidad recaía directamente en la víctima con intención de retornar, al conocer la situación de seguridad desfavorable y aun así insistir en el regreso a su lugar de origen. No obstante, y a pesar de ello, no se exime a las entidades de adoptar y garantizar las condiciones que viabilicen la implementación de las medidas para la población retornada a su cargo, entre estas la obligación de desarrollar los componentes de la consolidación y estabilización socioeconómica.⁷⁵

Este protocolo, en relación con la valoración del concepto de seguridad, que resulta determinante para la viabilidad del retorno o reubicación, otorga un alcance orientado a dar garantías reales a la población que desea retornar, lo cual se destaca por cuanto, no puede recaer la responsabilidad del retorno en condiciones no favorables de seguridad, en la población víctima que desea retornar, aun conociendo dicha situación en el lugar de retorno o reubicación. Es obligación del Estado procurar y garantizar las condiciones necesarias para la efectividad del retorno, en la medida en que las víctimas de manera voluntaria pueden retornar aún sin concepto de seguridad y deben ser atendidas. Debe tenerse en cuenta que el principal objetivo del retorno es alcanzar una solución duradera, por lo que, *“si las condiciones son inestables, el retorno no será una garantía de estabilización para la población, incluso, como se ha presentado en algunos casos, la población que ha retornado ha (sic) tenido que volver a desplazarse.”*⁷⁶

Durante la vigencia de este protocolo, la CC en diversos pronunciamientos efectuados entre 2005 y 2011, concluyó que los procesos de RyR no habían cumplido con los principios de seguridad, voluntad y dignidad. Reiteró las falencias en el acompañamiento por parte de las entidades del Estado, y las debilidades en el proceso de estabilización socioeconómica de las familias desplazadas⁷⁷. Así mismo insistió en los programas requeridos para lograr la sostenibilidad de

⁷⁴ Artículo 28 Decreto 2569 de 2000. El Gobierno Nacional apoyará a la población desplazada que voluntariamente desee retornar a sus lugares de origen, desarrollando los componentes de la consolidación y estabilización socioeconómica. Previo al proceso de retorno deberá realizarse una evaluación sobre las condiciones de orden público existentes en las regiones o localidades hacia las cuales se pretenda retornar, y cuyo resultado se hará conocer a quien desea retornar. Si a pesar de una evaluación negativa sobre las condiciones de retorno, los desplazados insisten en su interés de retornar, el Gobierno Nacional a través de la Red de Solidaridad Social, levantará un acta en la cual se evidencien las condiciones del lugar de destino, que los interesados en el retorno conocen de las mismas, que no obstante subsiste la voluntad inequívoca de retornar y que asumen la responsabilidad que tal decisión conlleve.

⁷⁵ Artículo 28 Decreto 2469 de 2000.

⁷⁶ Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR, informe marzo de 2005.

⁷⁷ Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, 2011

los procesos y a su vez sobre la necesidad de contar con un sistema de seguimiento y monitoreo que permitiera medir los resultados del proceso de retorno.

En consecuencia, y como quiera que con este instrumento no se logró la superación de los bloqueos institucionales y practicas inconstitucionales, la CC ordenó al Gobierno Nacional, ajustar el componente bajo criterios de racionalidad y la adopción de enfoques diferenciales y de derechos. Adicionalmente, se presentó un diagnóstico de falencias y obstáculos en materia de coordinación nación - territorio, la falta de respuesta y capacidad de los entes territoriales frente a la atención integral de la población desplazada. A su vez se evidenció que la coordinación institucional constituye uno de los aspectos con pocos avances lo cual se refleja, según manifiesta la Corporación, en la deficiencia de formulación de planes integrales, estancamiento en los compromisos presupuestales, fallas en la capacidad institucional y en la articulación con las entidades nacionales.⁷⁸

2.1.1.2.2. PROTOCOLO PARA EL ACOMPAÑAMIENTO AL RYR EN EL MARCO DE LA REPARACIÓN INTEGRAL A VÍCTIMAS DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO. (Resolución 0329 de 2014)

Con la promulgación de la Ley 1448 de 2011 como se ha mencionado ya, se consagró el derecho de las víctimas a ser reparadas de manera adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva por el daño que han sufrido. Bajo esta premisa, con el Decreto Reglamentario 4800 de 2011, se reguló el componente de retornos y reubicaciones, estableciendo las condiciones y principios que deben ser tenidos en cuenta para la población que decida regresar voluntariamente a sus tierras y que deben regir estos procesos. Se dispuso entonces desde UARIV, la creación del Protocolo de Retorno y Reubicación como instrumento técnico para la *“coordinación, planeación, seguimiento y control de los procesos de retorno y reubicación a las personas, familias o comunidades víctimas del desplazamiento forzado en los contextos urbanos o rurales que hayan retornado o se hayan reubicado con o sin el apoyo institucional, para lograr el acompañamiento estatal en el marco de su competencia”*, convirtiéndose entonces en la herramienta oficial a partir del año 2014 para el *“...diagnóstico, definición de responsabilidades, cronograma y seguimiento de los procesos”*⁷⁹, adoptado mediante Resolución 0329 de 2014.

Este protocolo tiene como finalidad servir de instrumento guía a las entidades del SNARIV y a las víctimas, para adelantar de manera integral los procesos de retorno o reubicación. Contempla lineamientos y propósitos generales para tal fin y como lo señala el documento, su objetivo

⁷⁸ En respuesta a la orden 20 del Auto 219 de 2011, la Defensoría del Pueblo presentó a la CC un informe en el cual analizó la situación de 33 casos de retornos y 7 de reubicaciones. Entre sus conclusiones encontró que la falta de articulación y continuidad de las estrategias, planes y programas de las entidades nacionales y territoriales ha sido uno de los factores que ha afectado la sostenibilidad de los retornos y reubicaciones (Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada, 2013).

⁷⁹ Artículo 78. Protocolo de retorno y reubicación. *El Protocolo de Retorno y Reubicación es el instrumento técnico para la coordinación, planeación, seguimiento y control de los procesos de retorno y reubicación a las personas, familias o comunidades víctimas del desplazamiento forzado en los contextos urbanos o rurales que hayan retornado o se hayan reubicado con o sin el apoyo institucional, para lograr el acompañamiento estatal en el marco de su competencia. El Protocolo de Retorno y Reubicación incorporará los Planes de Retorno y Reubicación como la herramienta para el diagnóstico, definición de responsabilidades, cronograma y seguimiento de los procesos. Dichos Planes serán elaborados en el marco de los Comités Territoriales de Justicia Transicional.*

general es *“definir las herramientas conceptuales y metodológicas para la coordinación, planeación, implementación, seguimiento y control de los procesos de retorno y reubicación como medida de restitución de derechos en el marco de un proceso de reparación integral a las víctimas de desplazamiento forzado”*⁸⁰.

Atendiendo su finalidad, estableció objetivos dirigidos a definir el alcance de los principios del retorno, generar directrices a las entidades del SNARIV para la construcción de los planes, la implementación de acciones y programas requeridos para adelantar estos procesos de cara a la consecución del goce efectivo de derechos de la población retornada o reubicada.

De manera general este protocolo recopila algunos avances y disposiciones de instrumentos que lo antecedieron, recoge todo el marco normativo y conceptual con que se cuenta en materia de retornos desde 1997, refiere y desarrolla los principios del retorno, define los elementos del componente, así como las competencias de las entidades nacionales y territoriales frente a cada uno de los elementos o derechos a garantizar en el retorno o reubicación, y los alcances del proceso de acompañamiento.

Se resalta de este instrumento, la importante relación que surge entre la garantía del derecho al retorno y la reubicación, como medida de restitución de derechos y otras medidas de reparación. Se concibe el retorno como un proceso articulador de las medidas de atención y la reparación integral, a partir de la concepción de la Ley 1448, bajo la cual se entiende el retorno o la reubicación como una de las medidas de reparación a las que pueden acceder las víctimas del conflicto armado, que permite avanzar en la restitución de los diferentes derechos que fueron afectados por el desplazamiento forzado, se considera entonces que el retorno o la reubicación se constituyen como una medida que permite el acceso al proceso de reparación integral. El protocolo mantiene la definición del retorno y la reubicación como el derecho a regresar a su lugar de origen o asentarse en uno distinto, con el fin de continuar con su proyecto de vida, pero establece una nueva dimensión conceptual en cuanto refiere que *“El retorno o la reubicación constituyen el inicio del proceso de reparación integral a las víctimas del desplazamiento forzado, es un momento decisivo que marca el punto de partida del avance en la superación de la situación de vulnerabilidad”*⁸¹. Sin embargo, no hay claridad suficiente de cómo se materializa esa articulación entre los planes de retorno y reubicación y los de reparación colectiva, aspecto que será desarrollado en acápite posterior.

Con la expedición de este protocolo el Gobierno Nacional pretendió dar cobertura a las líneas de seguimiento establecidas por la Corte a través de los autos de seguimiento, en ese orden, el instrumento abordó entre otros: i) la adopción de enfoques diferenciales para los 14 componentes de los retornos y reubicaciones; ii) fortalecimiento de la prevención, protección y las garantías de no repetición; iii) distinciones entre RyR a corto y largo plazo; iv) la validación de los conceptos

⁸⁰ Protocolo para el acompañamiento a retornos y reubicaciones en el marco de la reparación integral a víctimas del desplazamiento forzado. (2014). Pág. 5. Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

⁸¹ Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, 2014.

de seguridad proferidos por la fuerza pública en el marco de los Comités Territoriales de Justicia Transicional con participación de los organismos de control y la población en proceso de RyR; v) desarrollo de los Esquemas Especiales de Acompañamiento⁸²; vi) retorno y reubicación de grupos étnicos, vii) Retorno de víctimas en el exterior, avanzando así en un abordaje mucho más completo y detallado de los procesos, que van más allá de los desarrollos establecidos hasta esa fecha en esta política pública.

Sumado a lo anterior, resaltan aspectos relacionados con la necesidad de una efectiva articulación territorial para lograr la coordinación del SNARIV en todos los niveles de gobierno, y la importancia de los principios de concurrencia, subsidiariedad y coordinación en procura de garantizar los derechos de las víctimas. A su vez, la articulación de los planes de retorno y reubicación con otros instrumentos y herramientas de planeación. Se da relevancia a mecanismos para propiciar la participación propositiva, activa y efectiva de los hogares retornados o reubicados, a fin de ser involucrados en las acciones adelantadas en cada una de las fases del proceso. El anterior protocolo contemplaba la participación de la población víctima en el proceso de retorno, sin embargo, como se desprende del instrumento, dicha participación se circunscribía a la suscripción de actas y acuerdos entre la entidad (Acción social) y la familia interesada, pero no era clara una estrategia real de participación en las fases del proceso o el diseño del plan.⁸³

Este nuevo protocolo, resalta la necesidad de garantizar la participación de las víctimas en la planificación del retorno o reubicación y en los asuntos públicos del nuevo lugar de residencia, además de acciones para protegerlas de cualquier tipo de discriminación. Aborda y desarrolla el tema conforme las disposiciones de la ley 1448⁸⁴, y establece los espacios de participación durante las fases y desarrollo del proceso. No obstante y pese a ello, el seguimiento efectuado por parte de la CC así como de la CSMLV, evidencia cómo persisten cuellos de botella en la implementación del componente de retornos y reubicaciones, lo que indica que más allá de la regulación, los mecanismos dispuestos no resultan ser efectivos al momento de su materialización e implementación, haciendo persistentes las fallas identificadas en el modelo de atención que no han podido ser superadas aún con el desarrollo de instrumentos que se vienen aplicando desde hace varios años. En tal sentido la CC manifestó que *“(...) en la actualidad, se registra un plexo complejo de instrumentos, mecanismos, estrategias, programas y planes para el acompañamiento y la atención de los procesos de retornos y reubicaciones, y se debe distinguir*

⁸² Protocolo para el acompañamiento a retornos y reubicaciones en el marco de la reparación integral a víctimas del desplazamiento forzado 2014. “Se entiende por Esquemas Especiales de Acompañamiento todas las acciones complementarias que en cualquiera de los componentes de vivienda, seguridad alimentaria e ingresos y trabajo, sean puestas en marcha en beneficio de la población retornada o reubicada que, en apoyo de las entidades que integran el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas SNARIV, contribuyan a su estabilización socioeconómica.

⁸³ Protocolo para el acompañamiento a retornos y reubicaciones en el marco de la reparación integral a víctimas del desplazamiento forzado 2014. Participación de la población desplazada en los procesos de retorno. Solicitud escrita de la familia interesada. • Actas de la reunión entre los funcionarios de la Acción social y el núcleo familiar interesado. (en estas reuniones se presentará a todo el grupo familiar el informe de seguridad de las autoridades respectivas) • Firma de acuerdo entre la entidad y el hogar solicitante. (El acuerdo dependerá de las condiciones de seguridad o de las alternativas frente a las opciones de restablecimiento ofertadas por la entidad) • Acta de retorno voluntario, y de compromiso, firmada por los dos jefes de hogar solicitante (Solo de diligencia si existen las condiciones de seguridad necesarias y si se han concertado los apoyos necesarios con la alcaldía receptora).

⁸⁴ Artículo 143 Ley 1448 de 2011.

entre aquellos que están destinados al acompañamiento y aquellos que están destinados a la atención efectiva (...). No obstante, estos no han sido suficientes para garantizar la efectiva estabilización socio-económica y la superación de la condición de vulnerabilidad propia del desplazamiento forzado, en el marco de procesos de retornos y reubicaciones.”(...)⁸⁵

A continuación, se mencionan las principales falencias que han sido identificadas por dicha Corporación como persistentes⁸⁶:

- Falta de coordinación Nación - Territorio, no existe articulación interinstitucional para intervenciones organizadas que permitan el acceso gradual y progresivo a la oferta.
- Falta de articulación de las políticas y programas para la atención y asistencia a las víctimas.
- Falta de articulación con las ET para la aplicación de los principios de subsidiariedad, complementariedad y concurrencia.
- Dificultades en el reporte de información por parte del Gobierno Nacional sobre el proceso de retorno.
- No hay claridad respecto de las responsabilidades y roles de las entidades en materia de retornos y reubicaciones, esto dado que las competencias se encuentran tanto en cabeza de la nación como del territorio al mismo tiempo, lo que dificulta tener niveles adecuados de coordinación (Sala Especial de Seguimiento, 2015).
- Ausencia en la flexibilización y priorización de oferta institucional en los componentes de vivienda, seguridad alimentaria, generación de ingresos y trabajo.
- La estabilización socioeconómica no es efectiva en el retorno. Se mantiene un carácter asistencialista en la medida. Como ha señalado la CMSLV, es necesario promover el autosostenimiento de las familias, fortalecer estrategias de enganche laboral y políticas adecuadas de proyectos productivos, de manera que se propenda por su estabilización – socioeconómica como está previsto en la norma
- Los recursos destinados para los procesos de RyR son insuficientes.⁸⁷

2.1.1.2.3. PROTOCOLO DE RETORNO Y REUBICACIÓN (NO ÉTNICO) (Resolución 03320 de 2019)

Previo a la expedición de este nuevo Protocolo la CC en Auto 373 de 2016 y su anexo complementario, evaluó la superación o permanencia del ECI atendiendo a los distintos niveles de cumplimiento de las órdenes impartidas con anterioridad que, para este caso, fue calificado de bajo, al no reunir las condiciones exigidas para el levantamiento del estado de cosas inconstitucional declarado. En este sentido, la Corte insistió en *“las razones que conducen a la frustración de los procesos de RyR en Colombia”⁸⁸* enfatizando en aspectos como la falta de

⁸⁵ Anexo complementario Auto 373 de 2016.

⁸⁶ Sala Especial de Seguimiento Sentencia T- 025 de 2004, Auto 202 de 2015.

⁸⁷ VII Informe CMSLV, 2020. (...) “Si bien el esfuerzo fiscal del Gobierno nacional ascendió a \$118 billones entre 2012 y 2020, sigue resultando insuficiente. De acuerdo con cálculos realizados por la Contraloría General de la República –en adelante CGR–, se requieren a 2030 más de \$357,4 billones para ejecutar 14 medidas. Solo la garantía de los derechos de indemnización individual y colectiva, vivienda urbana y rural, alimentación en el componente de asistencia y retornos, exigen más de \$120,2 billones (...)” “(...)Medidas como indemnización administrativa y colectiva, requieren un valor de \$48,7 billones (30% de los recursos del PGN). Para cubrir esta medida en 10 años, la inversión anual debería estar alrededor de \$4,8 billones. Por monto le sigue la medida de vivienda con \$26 billones, alimentación con \$24,8 billones (15,5%) y le sigue retornos y reubicaciones con \$20,5 billones (13%).(...)”

⁸⁸ Auto 373 de 2016. P 232.

recursos, la descoordinación de las entidades para organizar su oferta institucional a fin de que resulte accesible a las ET y a la población desplazada, acompañamiento estatal insipiente y falta de información respecto del universo de casos de retorno no acompañado. De igual forma manifestó que los procesos de retorno y reubicación no se realizan bajo un enfoque diferencial de goce efectivo de derechos.

Así las cosas, dicha Corporación expresó que el Protocolo de RyR *“resulta insuficiente para coordinar y disponer de la oferta sectorial del nivel nacional y local, bajo los principios de complementariedad, corresponsabilidad y subsidiariedad, en aras de atender de manera efectiva las demandas de los procesos de retornos y reubicaciones, así como garantizarles el principio de dignidad”*.⁸⁹

Con este antecedente y transcurridos 3 años, la UARIV expide el **Protocolo de Retorno y Reubicación, aprobado mediante Resolución 3320 de noviembre de 2019**, del cual se hará una revisión para establecer los principales avances en relación con herramientas anteriores y analizar si con este instrumento se da cumplimiento a lo ordenado por la CC y a los objetivos de la política pública en materia de RyR en cuanto al restablecimiento de derechos, la superación de la vulnerabilidad y la estabilización socioeconómica de las personas y hogares víctimas del desplazamiento forzado.

Este instrumento recoge las disposiciones señaladas en el artículo 2.2.6.5.8.8 del Decreto 1084 de 2015 y en tal sentido, adopta el protocolo como *“el instrumento técnico para la coordinación, planeación, seguimiento y control de los procesos de retorno y reubicación a las personas, familias o comunidades víctimas del desplazamiento forzado en los contextos urbanos o rurales que hayan retornado o se hayan reubicado con o sin el apoyo institucional, para lograr el acompañamiento estatal en el marco de su competencia”*, siguiendo el llamado que hace la Corte cuando señala que el acompañamiento no se puede reducir solo a trámites para el traslado de la población retornada y reubicada, sino que debe incluir además acciones encaminadas a gestionar y concretar la oferta institucional necesaria para la atención y la estabilización socioeconómica de esta población.

El instrumento recoge definiciones existentes en materia de retornos, reubicaciones y acompañamiento a la población víctima de desplazamiento forzado en sus procesos; en general retoma conceptos de los Principios Rectores de los desplazamientos internos (1998), de la Ley 387 de 1997, la Ley 1448 de 2011 y su decreto reglamentario y armoniza también con el Marco de Soluciones Duraderas para los Desplazados Internos (2010), al incluir la integración local como medida de acompañamiento adicional al retorno y reubicación, en la búsqueda de condiciones óptimas que permitan a las familias permanecer de manera indefinida en el lugar que voluntariamente escogieron como el escenario para su estabilización socioeconómica, y que ello permita continuar con sus vidas sin necesitar asistencia o protección derivada de la situación de desplazamiento forzado (Naciones Unidas, 2010, pág. 2).

⁸⁹ Auto 373 de 2016.

En relación con esta herramienta, la Procuraduría General de la Nación ha advertido que *“en el nuevo protocolo no se contempla la relación existente entre los puntos uno y cinco del Acuerdo Final 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”*.⁹⁰

El protocolo profundiza en el acompañamiento a las víctimas de desplazamiento forzado, a fin de avanzar en su proceso de superación de la situación de vulnerabilidad, de integración comunitaria y arraigo territorial, como garantía para su permanencia en el territorio en el que han decidido establecerse de manera indefinida, haciendo mención del principio de participación efectiva y la garantía que debe darse en los procesos, en todas las instancias de coordinación y articulación tanto del nivel nacional como del territorial. Introduce el restablecimiento de condiciones ciudadanas en el marco de la participación y de la no discriminación de la población víctima de desplazamiento forzado asociada al hecho victimizante.⁹¹ No obstante resultar un elemento novedoso en este protocolo, aún no es claro cómo se materializarán las medidas, como contribución al fortalecimiento del tejido social.

En relación con los principios del retorno y reubicación: i) seguridad; ii) dignidad y iii) voluntariedad, el anexo técnico hace mención y análisis específico de cada uno de ellos y señala un doble alcance a los principios, dirigido tanto a la viabilidad del acompañamiento como a la sostenibilidad del mismo, atendiendo así, a otro de los llamados de la CC, relacionado con la falta de información suministrada por el Gobierno Nacional en cuanto al grado de satisfacción de estos principios.

Establece el marco general del enfoque diferencial en el acompañamiento al retorno, reubicación e integración local de población víctima de desplazamiento forzado, buscando incorporar acciones para el acceso a oferta de mujeres, población LGBTI, jóvenes, niños y niñas, adultos mayores, comunidades y pueblos étnicos y población en situación de discapacidad, en condiciones de igualdad. Adicionalmente enmarca acciones para ser desarrolladas teniendo en cuenta los enfoques psicosocial, territorial, de prevención y protección y de participación. No obstante, es importante mencionar que si bien el protocolo se hace referencia a la incorporación del enfoque, en espacio sostenidos con la UARIV, esta entidad manifestó que se encontraba avanzando en la construcción de los lineamientos para la aplicación del protocolo de manera diferencial. En relación con la eliminación de esquemas de discriminación a fin de garantizar la igualdad efectiva en el acceso a las medidas de atención, asistencia y reparación integral, como aspecto novedoso en el instrumento, debe tenerse presente que es un protocolo NO ETNICO,

⁹⁰ Informe Procuraduría General de la Nación respuesta al Auto 411 de 2019, p. 25.

⁹¹ Res. 03320 de 2019. (...)”desde el acompañamiento, se busca aportar a los procesos de integración comunitaria de las víctimas de desplazamiento forzado, lo que implica trabajar particularmente alrededor de: i) el restablecimiento de las condiciones ciudadanas de la población: ii) la no discriminación de la población víctima de desplazamiento forzado derivada precisamente del hecho victimizante; y iii) la contribución al restablecimiento de los proyectos de vida individuales, familiares y comunitarios, como vehículo para el fortalecimiento de la confianza al interior de las comunidades y de éstas con el Estado.”(...)

como bien se resalta desde su nominación, lo que exige contar en el corto plazo con un protocolo específico para atender grupos étnicos en el marco de lo que establecen los Decretos Leyes.

En materia de coordinación, establece una estrategia de coordinación interinstitucional, pero enfatiza el rol de la UARIV y su función de coordinación operativa, dirigida al “*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 reparación individual y colectiva a las víctimas (DNP, 2019, pág. 727)”*. La estrategia planteada, tiene como objetivo definir los lineamientos a la institucionalidad para contribuir con la sostenibilidad del retorno, reubicación o integración local de la población acompañada y la enmarca en escenarios puntuales de coordinación: i) los CTJT y ii) los Subcomités Técnicos del SNARIV: • Subcomité de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición • Subcomité de Sistemas de Información (Nodo de Justicia, Nodo de Vivienda y Nodo de Tierras) • Subcomité de Atención y Asistencia • Subcomité de Restitución, con el fin de visibilizar las acciones de acompañamiento realizadas por la institucionalidad y otorgar un mayor y mejor posicionamiento de estas acciones.

Adicionalmente promueve la puesta en marcha de otros escenarios de coordinación, materializados en mesas territoriales y nacionales para la sostenibilidad del retorno, solamente para los principios de seguridad y dignidad, así como un Comité temático de RyR dentro de la Mesa Nacional de Participación Efectiva de las Víctimas, específico para la sostenibilidad del principio de voluntariedad.

Esta estructura de nuevas y múltiples instancias de coordinación a nivel territorial, si bien no ha sido instalada o no se encuentra operando a la fecha, requiere de seguimiento, a efectos de establecer si es una estrategia efectiva que contribuya a generar una respuesta estatal coordinada. De acuerdo con la UARIV⁹², el protocolo lleva solamente 7 meses en implementación y dada la contingencia del COVID-19 ha resultado compleja su puesta en marcha. Se indicó que ya está constituido el Comité de la Mesa Nacional, pero es prematuro establecer mejoras o avances en coordinación sin que la estrategia se haya puesto en marcha de manera integral.

De otra parte, el protocolo, establece el desarrollo operativo para materializar el acompañamiento al retorno, reubicación o integración local de población víctima de desplazamiento forzado, a partir de plantear la necesidad de articular los componentes del acompañamiento⁹³ y la contribución coordinada de las instituciones del nivel nacional y territorial para garantizar el acceso a la oferta, en aras de lograr la sostenibilidad de los procesos. La UARIV resalta que la implementación no recae en ella de manera exclusiva, y que es una tarea de todo el SNARIV, lo que refuerza el rol que aclara en el documento, de coordinación operativa dirigida al fortalecimiento de capacidades.

En relación con la función de coordinación de la UARIV, es claro que se requiere la acción conjunta de las entidades del SNARIV para el logro de los objetivos, no obstante, la coordinación

⁹² Entrevista Grupo de Retornos y Reubicaciones, UARIV, 3 de agosto de 2020.

⁹³ SSV, Integración comunitaria y arraigo territorial. Protocolo de retorno, reubicación e integración local 2019. UARIV

y articulación implican para la Unidad un liderazgo particular en este componente, que requiere de acciones y gestiones que garanticen el trabajo conjunto para el logro de resultados. Ha sido evidente con el paso de los años, que los avances en materia de coordinación son pocos, lo que requiere evaluar la posibilidad de que la Unidad como coordinadora del Sistema, cuente con un estatus legal que le permita ejercer acciones específicas frente a las entidades del SNARIV, y cuente con la autoridad y los instrumentos necesarios para lograr que la respuesta de las demás entidades que hacen parte del Sistema, esté dentro de los parámetros requeridos, lo cual, tal como se desarrolla en el componente de articulación institucional de este balance, debe corresponder a la suma de varios factores, entre ellos, un adecuado proceso de planeación de la política, la provisión de los recursos necesarios para su implementación y la creación y puesta en marcha de programas a través de los cuáles, se dé cumplimiento a las medidas de asistencia y reparación integral a las víctimas, como dispone la Ley. Adicionalmente, existen deficiencias en cuanto a información relacionada con la identificación plena de la totalidad de comunidades en procesos de retorno y reubicación, así como de sistematización de las acciones de los planes de retorno formulados. No se cuenta con herramientas de información consolidadas que permitan identificar acciones y sectores responsables de su implementación, lo que impide el desarrollo eficaz de las funciones de coordinación por parte de la UARIV, en cuanto a la gestión y el seguimiento que el componente requiere.

Otro aspecto novedoso, es el abordaje que se da a los connacionales víctimas, que con base en el desarrollo de la ley 1448 de 2011, y reforzado con el AFP, consagra la puesta en marcha de retornos acompañados y asistidos para víctimas en el exterior, no obstante, no se crean planes específicos, solo se aplica la misma ruta que para los retornos individuales y según el documento, se planean las acciones diferenciales para el acompañamiento, en aspectos relacionados con necesidad de nacionalización de hijos nacidos en el exterior, regularización de familiares extranjeros que acompañen el retorno, convalidación de títulos obtenidos en el exterior, continuidad de tratamientos médicos iniciados en el exterior, y las acciones a implementar. Hasta el momento y con ocasión de la pandemia, no se cuenta con mayor información para establecer si realmente se está desarrollando de esta manera. La Resolución 3320 de 2019, establece medidas diferenciadas para este grupo poblacional a partir de acciones específicas en materia de alistamiento del traslado hacia territorio nacional, atención preferencial inmediata tras el retorno a Colombia y de las características del núcleo familiar que retorna⁹⁴. Se contempla la entrega de un giro prioritario de carácter humanitario, destinado a cubrir las necesidades básicas y el mínimo vital de los hogares víctimas de desplazamiento forzado, luego de su llegada al país.

No obstante, teniendo en cuenta el corto tiempo de implementación del protocolo y las dificultades producto de la pandemia, no es posible afirmar la efectividad del mismo en el acompañamiento a los retornos de víctimas en el exterior. Son múltiples las dificultades en esta materia, así como las preocupaciones manifestadas por la CSMLV, en aspectos relacionados con la insuficiencia de recursos para el acompañamiento a los retornos, las falencias en los sistemas de información y el limitado acceso a la oferta institucional. La CSMLV ha identificado inconsistencias y dificultades

⁹⁴ Anexo técnico Resolución 03320 de 2019.

para el reporte por parte del Gobierno Nacional de los datos referentes al “(i) universo de connacionales; (ii) solicitudes para el retorno al país desde el exterior; (iii) retornos efectivamente acompañados; cifras de personas en situación de discapacidad; y (vi) acceso a EEAF por enfoque⁹⁵.

De acuerdo con la UARIV⁹⁶, desde la entidad se apoyan todos los retornos que se solicitan desde el exterior, con orientación tanto en el exterior como en Colombia, pero todo depende de la oferta que esté disponible. Sin embargo, no se cuenta con información suficiente sobre dichos acompañamientos, y los procesos no han avanzado, en gran parte dada la declaratoria de la emergencia sanitaria, lo que impide hasta el momento, realizar un análisis a profundidad de la efectividad en la implementación de la política pública de RyR para las víctimas en el exterior.

De otra parte, en materia de seguimiento, y atendiendo lo señalado por la Corte Constitucional, en cuanto a la ausencia de mecanismos de seguimiento que permitan identificar avances en la implementación, obstáculos y determinar acciones correctivas, en el protocolo se establece un mecanismo de seguimiento a partir de la construcción de 6 niveles con indicadores que den cuenta del avance en el proceso de retorno, reubicación o integración local de la población. La estrategia de seguimiento planteada, establece que estos indicadores deben recoger: a) la propuesta dentro de los Principios Rectores de los desplazamientos internos (1998) y el Marco de Soluciones Duraderas para los Desplazados Internos (2010); b) la percepción de calidad frente al acompañamiento; c) las características de los principios de seguridad, dignidad y voluntariedad en su doble alcance; d) Los enfoques diferenciales y de género; e) El grado de participación de la población víctima en el proceso; f) el avance a nivel territorial del proceso y g) los indicadores de goce efectivo de derechos. No obstante, no resulta claro, o al menos no se desprende del protocolo, la forma de operativizar y materializar esta estrategia resultando ser meramente enunciativa. Tampoco se especifican herramientas para la sistematización de la información o de los registros, dejando un vacío importante en este aspecto.

Al respecto, la CSMLV considera que *“si bien la satisfacción del derecho al retorno y reubicación, no se circunscribe a aquellos procedimientos establecidos en instrumentos en el protocolo, este debiera constituir la principal guía para el acompañamiento integral, con miras a la garantía de los derechos de la población desplazada.”*⁹⁷

La modificación del Protocolo de RyR a través de la Resolución 03320 de 2019 de la UARIV, se plantea como alternativa para superar los bloqueos institucionales y prácticas inconstitucionales identificadas por la CC en el marco del seguimiento al ECI. No obstante, los hechos frente a los cuales se identificaron las falencias que dieron lugar a dicha declaratoria, si bien son abordados en el protocolo, no todos son desarrollados y no resulta claro cómo su implementación aportará

⁹⁵ VII Informe CMSLV 2019. P. 350.

⁹⁶ Se refieren las manifestaciones efectuadas por funcionarios de la UARIV – Connacionales, en el marco del Diálogo Técnico sobre la Resolución 3320 de 2019, su anexo técnico, reglamentación y gestión en 2020 sobre retornos y reubicaciones, 5 de agosto de 2020. Espacio convocado por la Defensoría del Pueblo.

⁹⁷ Séptimo Informe sobre la Implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras CMSLV. 2019-2020.

a la superación de las dificultades ampliamente conocidas y reiteradas desde diferentes instancias, máxime cuando estos procesos no han avanzado como se esperaba, dadas las diferentes circunstancias, entre ellas y la más relevante, la declaratoria de emergencia sanitaria por el COVID-19, que ha generado retrasos importantes y por ende dificultades para medir su efectividad.

A continuación, se presenta una síntesis de algunos aspectos relevantes de los instrumentos presentados, que permitirá identificar las acciones planeadas por el Gobierno Nacional para atender las observaciones de la CC y dinamizar la implementación de los RyR en el país, pero que, como se analizará más adelante, no han resultado suficientes ni eficientes para lograr el restablecimiento de los derechos de la población desplazada víctima del conflicto armado en Colombia.

Tabla 3. Principales hitos de los protocolos de RyR.

PRINCIPALES HITOS	PROTOCOLO PARA EL ACOMPAÑAMIENTO A LOS PROCESOS DE RETORNO O REUBICACIÓN DE POBLACIÓN DESPLAZADA- 2006.	PROTOCOLO PARA EL ACOMPAÑAMIENTO A RYR EN EL MARCO DE LA REPARACIÓN INTEGRAL A VÍCTIMAS DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO. (Resolución 0329 de 2014).	PROTOCOLO DE RETORNO Y REUBICACIÓN (NO ÉTNICO) (Resolución 03320 de 2019)
PRINCIPIOS	Establece como condiciones básicas del proceso: seguridad, voluntariedad, dignidad, protección, participación y concertación y seguimiento. No desarrolla principio de dignidad.	Desarrolla los principios de seguridad, voluntariedad y dignidad.	Desarrolla los principios de seguridad, voluntariedad y dignidad, Bajo un del doble alcance: i) determinar la viabilidad del acompañamiento y ii) verificar la sostenibilidad de éste.
FASES DE LA RUTA	5 fases: 1. Exploratoria; 2. Análisis situacional; 3. Alistamiento; 4. RyR; 5. Seguimiento.	5 fases: 1. Exploratoria; 2. Análisis situacional; 3. Alistamiento; 4. RyR; 5. Seguimiento.	Consagra 4 rutas y presenta fases por ruta: Individual: 6 fases: 1. Manifestación de la intencionalidad del acompañamiento. 2. Orientación y solicitud. 3. Verificación de la viabilidad. 4. Planeación. 5. Desarrollo del acompañamiento y 6. Balance. Comunitaria: 8 fases: 1. Manifestación de la intencionalidad del acompañamiento. 2. Orientación y solicitud. 3.

			<p>Verificación de la viabilidad. 4. Planeación. 5. Desarrollo del traslado. 6. Elaboración del Plan. 7. Implementación del plan y 8. Balance.</p> <p>Connacionales: 7 fases: 1. Manifestación de la intencionalidad del acompañamiento. 2. Orientación y solicitud. 3. Verificación de la viabilidad. 4. Planeación. 5. Desarrollo del acompañamiento. 6. Balance y 7. Cierre.</p> <p>Emergencia: 5 fases: 1. Reporte de la ocurrencia de la emergencia. 2. Revisión y análisis de la información recogida sobre la emergencia. 3. Análisis de viabilidad. 4. Recepción de la declaración cuando haya lugar y 5. Acompañamiento del retorno de la comunidad a su lugar de origen</p>
DERECHOS	Retorno y Reubicación Estabilización socioeconómica – enfoque en generación de ingresos y tierras	<p>Catorce derechos mínimos y progresivos:</p> <p>Mínimos: Identificación, Salud, Educación, alimentación, reunificación familiar, vivienda, orientación ocupacional, atención psicosocial.</p> <p>Progresivos: restitución de tierras, servicios públicos básicos, vías y comunicaciones, seguridad alimentaria, ingresos y trabajo y fortalecimiento de la organización social.</p>	<p>Se mantienen los 14 distribuidos en dos componentes 1) contribución a la SSV que implica la medición de ocho derechos prioritarios y dos graduales y progresivos: Prioritarios: salud, atención psicosocial, educación, alimentación, Orientación ocupacional; identificación; vivienda; y reunificación familiar. Progresivos: Seguridad Alimentaria Ingresos y trabajo</p> <p>2) Proceso de integración comunitaria y arraigo territorial: aborda 4 derechos progresivos: acceso o restitución de tierras, servicios públicos básicos, vías y comunicaciones y</p>

			fortalecimiento de la organización social
ENFOQUE DE ATENCION	Enfoque de Atención a población vulnerable	Enfoque de atención y reparación a las víctimas, étnicos y no étnicos.	Enfoque de atención y reparación a las víctimas. Acciones dirigidas a población que no pertenece a pueblos y comunidades étnicas
ENFOQUE DIFERENCIAL Y DE GENERO	Se menciona participación de mujeres, niños, jóvenes y adultos mayores, sin desarrollo	Contempla enfoques diferenciales para los 14 componentes de los RyR sin desarrollo.	Contempla el enfoque diferencial y de género en el acompañamiento al retorno, reubicación e integración local, sin lineamientos claros para la inclusión del EG
TIPOS DE RETORNO	Individual y colectivo	Clasifica según variables: (i) de acuerdo a la ruta integral de atención; Individuales / Familiares / Masivos / Colectivos (ii) de acuerdo a la ubicación de la víctima: en territorio colombiano / en el exterior, (iii) De acuerdo a la oportunidad: corto (3 meses) / mediano ((6 meses) o largo plazo (más de 6 meses), y iv) de acuerdo a sitio de llegada: retorno / reubicación	Individual Comunitario Emergencia Connacionales
ESPACIOS DE COORDIINACION Y ARTICULACION	A nivel nacional: Mesa Nacional de Estabilización. Comité Técnico Interinstitucional. Nivel territorial: Comités Municipales y Departamentales de Atención Integral de Atención a Población Desplazada.	Instancias de coordinación y articulación. SNARIV- Instancia Nacional (Comité Ejecutivo y Subcomités) y Territorial (CTJT y Mesas de Participación)	Estrategia de coordinación interinstitucional. Mesas para la sostenibilidad del retorno nacionales y territoriales en los principios de Seguridad y Dignidad.
RUTAS DE ATENCIÓN	Individual Colectiva	Individual Masivo Emergencia Víctimas en el exterior	Individual Comunitaria Emergencia Víctimas en el exterior

PARTICIPACION	Concertación y participación, en el marco de los comités receptores y expulsores. suscripción de actas y acuerdos por parte de la familia o persona durante las fases del proceso	Mesa Nacional de Fortalecimiento a Organizaciones de Población Desplazada	Principio de participación efectiva, restablecimiento de condiciones ciudadanas
---------------	---	---	---

Fuente. Elaboración propia. Protocolos de retorno y reubicación 2006, 2014 y 2019.

2.2. CONCLUSIONES GENERALES DE LOS PROTOCOLOS

Pese al contexto normativo contemplado en el país, persisten falencias en la operatividad de los programas. Los planteamientos frente al derecho al retorno y la reubicación de la población desplazada con un enfoque de estabilización socioeconómica y reparación integral del daño, han sido conceptualmente desarrollados y plasmados en instrumentos de política pública diseñados para la atención de la población víctima del desplazamiento. En estos se reconoce ampliamente que la atención debe ser integral, no obstante, al parecer se han tornado poco efectivos frente a la realidad fáctica de los hogares y comunidades retornados o reubicados y las complejidades inherentes al proceso de retorno y reubicación.

Autos de la CC y análisis de la CMSLV, entre otras voces de expertos, han evidenciado, una serie de falencias que afronta el componente de RyR en la política pública de atención a víctimas, llamando la atención en aspectos relacionados con la falta de acciones de coordinación, estrategias interinstitucionales para el acceso a la oferta, falta de compromiso y suficiencia en términos presupuestales, insuficiencia de indicadores e instrumentos de seguimiento, dificultades que no han podido ser superadas y que a pesar de contar con herramientas diseñadas para contribuir en el desarrollo de los procesos, no han logrado superar los bloqueos institucionales y prácticas inconstitucionales que han incidido en una efectiva implementación.

El diseño de los programas de retorno no ha resultado efectivo, lo que no ha permitido garantizar la satisfacción y el goce efectivo de derechos de las personas que han sido víctimas de desplazamiento forzado.

El desarrollo de los diferentes protocolos no ha logrado repercutir en una coordinación operativa, eficaz y práctica. Se evidencian limitaciones importantes relacionadas con la coordinación del SNARIV en cabeza de la UARIV, al no existir un nivel jerárquico superior frente a las demás entidades que hacen parte del sistema, ni disponer de instrumentos de tipo coercitivo a través de los cuales se pueda obtener efectividad en el cumplimiento de las disposiciones de política pública, lo que dificulta una ejecución operativa coordinada de la misma. Adicionalmente, la falta de información de las comunidades retornadas y de las acciones y medidas consagradas en los

planes formulados y del diseño de una herramienta que pueda recogerla de forma completa, así como la falta de gestión por parte de la entidad coordinadora, que se hace evidente en cuanto a la promoción de acciones de coordinación interna y articulación con las instituciones que tienen competencia en materia de RYR, agudiza las dificultades existentes por parte de las entidades del SNARIV en cuanto a cumplimiento de sus obligaciones en la implementación de la política pública.

En la política pública de atención y reparación a las víctimas, el derecho al retorno o reubicación no ocupa un lugar relevante, lo que ha generado de alguna manera, que la respuesta institucional se vea atomizada en algunos de los subcomités del SNARIV, lo que no permite un abordaje institucional coordinado del componente.

En materia de enfoques diferenciales, la Res.3320/19 recoge y amplía el desarrollo de la materia, en relación con las anteriores herramientas, y aun cuando hace mención del acompañamiento atendiendo a características particulares de enfoque diferencial, no lo transversaliza en el componente, y no resulta posible, por ahora, determinar avances de su aplicación en los procesos de RyR. De acuerdo con lo señalado por la UARIV en diferentes espacios, se avanza en la construcción de una cartilla que desarrolla la aplicación del enfoque diferencial y de género en estos procesos.

La modificación del Protocolo de RyR a través de la Resolución 03320 de 2019 de la UARIV, se plantea como mecanismo para superar los bloqueos institucionales y prácticas inconstitucionales que ha planteado la CC en el marco del seguimiento al ECI. No obstante, existen debilidades en el protocolo pues es un instrumento ambiguo, poco claro y sin herramientas unificadas. La UARIV no ha logrado diseñar un instrumento que permita sistematizar la información de los procesos de retorno, a lo que, como ya se mencionó, se suma la falta de jerarquía de la entidad y el incumplimiento de la norma por parte de las entidades del SNARIV. En todo caso, no resulta claro como su implementación aportará a la superación de las dificultades ampliamente conocidas y reiteradas desde diferentes instancias, máxime cuando el proceso de implementación del protocolo no ha avanzado como se esperaba, y teniendo en cuenta que la declaratoria de emergencia sanitaria por el COVID-19, ha generado retrasos importantes y por ende dificultades para medir su efectividad.

La Comisión, ha señalado la necesidad de realizar un costeo detallado en los diferentes componentes de la política de atención a víctimas, teniendo en cuenta la población pendiente de atención y la SSV a fin de garantizar la sostenibilidad de la política. Se han realizado ejercicios analíticos completos que muestran las necesidades, tiempos y presupuestos requeridos para un adecuado cumplimiento, por lo que se recomienda al Gobierno Nacional retomar dichos ejercicios y se genere el costeo específico del componente de retornos y reubicaciones que en materia presupuestal es uno de los que mayor complejidad representa.

3. FACTORES CRÍTICOS – BRECHAS EN LA POLÍTICA PÚBLICA DE RETORNO Y REUBICACIÓN

Como se expuso antes, la política de retorno y reubicación ha contado con un amplio desarrollo legal, jurisprudencial e instrumental, que se viene gestando hace aproximadamente 23 años (desde la expedición de la ley 387 de 1997), no obstante, persisten dificultades que impiden una implementación efectiva de la política, y la mejora de las condiciones de vida y estabilización socioeconómica de la población retornada o reubicada.

Algunos de esos aspectos, que a continuación se analizarán son: a) Articulación institucional; b) Participación efectiva de las víctimas en la construcción de los Planes de Retorno y Reubicación. c) Principio de seguridad, d) Enfoques diferenciales y e) Seguimiento.

3.1. ARTICULACION Y COORDINACIÓN INSTITUCIONAL EN EL PROCESO DE RETORNO Y REUBICACIÓN

Entendiendo la coordinación o articulación como “*el proceso mediante el cual se genera sinergia entre las acciones y los recursos de los diversos involucrados en un campo concreto de gestión pública*” (David Marsh, 1998), y al mismo tiempo se establecen unas determinadas reglas que permiten a los actores vinculados definir sus intervenciones y actuar de conformidad con la ley, aportando así en un determinado proceso, la política pública afronta un gran desafío en materia de articulación y coordinación institucional para alcanzar los logros propuestos.

En el componente objeto de estudio, la articulación e integralidad para la atención a la población víctima del desplazamiento, requiere de la acción conjunta de distintos sectores del Estado. Resulta entonces imprescindible para lograr este objetivo, la concurrencia de todas las entidades del Estado tanto del orden nacional como territorial, para articular y coordinar su oferta institucional en aras de garantizar el goce efectivo de los derechos de la población víctima del desplazamiento forzado.

En este sentido, alcanzar el cumplimiento de dichas garantías supone un mayor esfuerzo por parte de la UARIV como entidad coordinadora del SNARIV, para que la población retornada y reubicada pueda acceder a la oferta institucional, como lo ha señalado la Corte Constitucional, “*de manera oportuna, escalonada, progresiva, sincronizada o simultánea, y para que a través de la misma, la población retornada y reubicada pueda superar la vulnerabilidad propia del desplazamiento forzado*”⁹⁸.

Las estrategias de coordinación y articulación dispuestas hasta hoy no han resultado ser del todo efectivas, los retos son cada vez más grandes en términos de coordinación nación-nación y nación-territorio, y desde varios sectores se considera que esta es una de las mayores

⁹⁸ Corte Constitucional, Auto 373 de 2016.

dificultades u obstáculos en la implementación de los planes de retorno y reubicación y en general de la política pública.

Los pronunciamientos de la CC han mostrado la necesidad de contar con mayor coordinación entre la acción de la Nación y las ET con el fin de dar respuesta a los retos impuestos en esta materia: *“La Corte señaló en la sentencia T-025 de 2004 que una de las causas de la insuficiencia institucional y presupuestal que daba origen a la declaratoria de estado de cosas inconstitucional, estaba relacionada con la inadecuada coordinación entre la Nación y las ET (...). (...) Esta falencia ha afectado de manera decisiva el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas en la materia, la adecuada asignación y destinación de recursos, y la capacidad institucional en su conjunto (...).”*⁹⁹ En la misma línea, ha señalado que *“uno de los factores que ha retrasado el avance hacia la superación de dicho estado de cosas es la insuficiencia en la coordinación de los esfuerzos presupuestales de la ET.”*¹⁰⁰

La coordinación resulta uno de los supuestos que cobró gran relevancia con la implementación de la Ley 1448 de 2011. La CSMLV ha hecho un balance negativo en relación con las acciones adelantadas por las entidades del orden nacional y territorial, particularmente de los municipios. Se han identificado diversas dificultades y generado varias reflexiones al respecto, señalado en sus diferentes informes posibles causas que interfieren en la eficiencia de la política; en esta materia se destacan algunas que se consideran relevantes, como la responsabilidad que se atribuye en la implementación de la Ley, en cabeza del Gobierno Nacional, y la falta de equilibrio que existe entre las responsabilidades asignadas a las ET y la capacidad fiscal y administrativa de las mismas, lo que va en detrimento del goce efectivo de derechos de las víctimas (CSMLV, 2012).

También se ha señalado desde la Comisión que *“la persistencia de las dificultades que existen en materia de coordinación y el desconocimiento de las funciones entre las mismas entidades del sistema, ha conllevado a la duplicidad de funciones y acciones”*, esta situación se hace evidente, en términos de la CSMLV, en relación con funciones y competencias propias de entidades del orden nacional y territorial pero que son asumidas por la UARIV como entidad coordinadora del SNARIV. (CSMLV, 2015. p. 69)

En cuanto a la articulación o coordinación existente entre el nivel nacional y el nivel territorial para definir y garantizar las condiciones y sostenibilidad del retorno de la población desplazada, y los principales cuellos de botella, como parte del desarrollo metodológico y trabajo de campo realizado en este balance, se adelantaron varios espacios comunitarios e institucionales que permitieron conocer los diferentes puntos de vista frente a estos aspectos. Así las cosas, en las entrevistas efectuadas, se observó cómo, tanto a nivel nacional como territorial, la falta de articulación constituye uno de los principales cuellos de botella para la implementación de las

⁹⁹ Auto 177 de 2005.

¹⁰⁰ Auto 177 de 2005.

acciones contempladas en los planes de retorno y reubicación, y su persistencia sigue siendo un obstáculo para la garantía y satisfacción del derecho al retorno y la reubicación.

Para las víctimas resulta clara la existencia de falencias en esta materia, y así lo han manifestado en diferentes escenarios. Recientemente, la Alta Consejería para los Derechos de las Víctimas, La Paz y La Reconciliación convocó el foro “Las víctimas proponen ante el Congreso de la República sobre la ampliación de la Ley 1448 y decretos ley”, espacio que contó con la participación de representantes de las Mesas de Participación de Víctimas de diferentes regiones, y de miembros del Congreso de la República, ante quienes las víctimas presentaron las principales preocupaciones y necesidades, que consideran son falencias de la Ley, retrocesos en la implementación de ésta y las posibles modificaciones a la norma. En materia de retornos y reubicaciones, entre varios obstáculos identificados, resaltaron la falta de articulación como una de las grandes problemáticas que afronta este componente. Al respecto manifestaron que *“No existe articulación alguna entre las entidades del SNARIV, este sistema no funciona y no existe compromiso de los ministerios como cabeza de las entidades para dar cumplimiento a las acciones de reparación a las víctimas.”*¹⁰¹

De otra parte, en entrevista con funcionarios de Prosperidad Social (PS), se planteó la problemática de la falta de articulación en la construcción de planes de retorno y reubicación, en la medida en que, al no contemplar acciones coordinadas, resulta inviable cualquier acción institucional sostenible.

*“El gran problema de la política está en los procesos de articulación cuando están tan desdibujadas las funciones entre las entidades. La arquitectura institucional tiene que transformarse e ir evolucionando en torno a las realidades del país. Se insiste en que se deben revisar los instrumentos para que sean viables, cada entidad llega hasta sus competencias, pero para que las comunidades vuelvan a sus territorios en el marco de un proceso de RyR debe ser a partir de un proceso articulado luego de un análisis estratégico de competencias de las entidades para construir unos planes que puedan ser viabilizados y no sean simplemente la sumatoria de proyectos, si bien es cierto desde las entidades se dejan unas capacidades instaladas, no existe una decisión estratégica que permita articular todos los niveles de gobierno. No se ha logrado entablar diálogos importantes en el territorio, y la responsabilidad no está solo en cabeza del gobierno nacional.”*¹⁰²

En trabajo de campo se realizaron entrevistas semiestructuradas a 7 entes territoriales¹⁰³, cuyos resultados en este aspecto son coincidentes en cuanto a la evidente falta de articulación

¹⁰¹ Foro convocado por la Alta Consejería “Las víctimas proponen ante el Congreso de la República sobre la ampliación de la Ley 1448 y decretos ley” 24 de Julio 2020.

¹⁰² DPS entrevista semiestructurada equipo consultor, 20 de agosto de 2020, principales cuellos de botella para la implementación del componente de retornos y reubicaciones.

¹⁰³ A partir de la revisión de la información recaudada mediante el cuestionario aplicado a las personerías en el marco del balance encuesta personeros-, y el cruce de esta información con la respuesta al requerimiento efectuado por la PGN a la Unidad para las Víctimas radicado **No 20207114741792 del 17 de junio de 2020** mediante el cual se allega herramienta de seguimiento a comunidades acompañadas en procesos de retornos y reubicación, a partir de la cual se pueden identificar los distintos estados de los planes; i) en formulación, ii) aprobados y iii) implementados. Adicionalmente con la información del listado de los 170 municipios PDET, se seleccionaron 7 municipios en donde se adelantaron espacios institucionales con ET, funcionarios de la administración,

institucional. Igual resultado arrojan los espacios celebrados con comunidades en procesos de retorno y reubicación o que son parte activa de Mesas Municipales de Víctimas y Juntas de Acción Comunal, cuyo liderazgo les permitió dar a conocer las dificultades que las comunidades afrontan al momento del diseño e implementación de estos procesos.

En entrevista con la Alcaldía de Villavicencio, se indagó por la articulación y coordinación existente entre el nivel nacional y el nivel territorial para definir y garantizar las condiciones y sostenibilidad del retorno de la población desplazada y la efectividad de los mecanismos, frente a lo que se informó que:

“(...) no hay continuidad, no hay conocimiento ni conexión con otras entidades del nivel nacional. No se conoce la oferta ni proyectos a los cuales pueda aplicar el municipio. (...) Entre los principales cuellos de botella, la entidad que coordina el sistema tiene a cargo 7 departamentos y no tiene capacidad para manejarlos. Los cambios internos en materia de quien está a cargo de los procesos, los cambios de personal, entre otros, hace que se tenga que estar en procesos constantes y reiniciar el estudio de la materia (...)”

Como se puede evidenciar, desde las voces de las víctimas, y de la misma institucionalidad, se mantiene como cuello de botella y dificultad permanente, la falta de articulación institucional. Las entidades no se articulan ni coordinan su oferta para llegar a las comunidades, se presentan en distintos momentos y la oferta existente no es visible en los territorios. La oferta institucional como conjunto de planes, programas y proyectos a disposición de la población víctima de la violencia, de cara al logro de la superación de vulnerabilidad de la población desplazada, requiere ser difundida masivamente en los territorios, para garantizar el acceso a la misma. Si bien la UARIV cuenta con estrategias para este fin, desde los territorios, se percibe desconocimiento y falta de claridad por parte de las ET y la población víctima, frente a la oferta institucional, particularmente en lo que refiere a los retornos y reubicaciones. Adicional a ello, y según la percepción de funcionarios y víctimas entrevistadas, hay poco acompañamiento y la presencia institucional en los municipios es mínima.

“La comunidad retornada no ha recibido nada, no cuentan con proyectos productivos, no han recibido vivienda, necesidades de salud educación, infraestructura, placas huella, y proyectos para subsistir. No se reciben ayudas y hay muchos reclamos de la comunidad. No se ven acciones concretas en la zona. La comunidad no tiene acompañamiento institucional, se sienten solos. Del municipio tampoco tenemos apoyo o acompañamiento”.¹⁰⁴

Otro aspecto evidenciado en los espacios, se refiere a la debilidad y falta de capacidad técnica y operativa de los ET, además del poco conocimiento por parte de algunos funcionarios en el nivel

defensores comunitarios, enlaces de la PGN en territorio y otros espacios con líderes de mesas / JAC / Comités de Impulso de los Municipios y de las comunidades retornadas. (Tibú, Aracataca, Fonseca, Ituango, Villagarzón, Miranda y Villavicencio)

¹⁰⁴ Entrevista semiestructurada con líderes de la comunidad de Tranquilandia, municipio de Aracataca (Magdalena), 8 de septiembre de 2020.

territorial y la falta de capacitación respecto al derecho al retorno y reubicación, tanto en el ámbito institucional como en el comunitario. La limitada capacidad técnica y presupuestal de los ET, y que afecta a la gran mayoría de estas de cara al cumplimiento de todos los mandatos que le impone la Ley en materia de atención a víctimas, puede contrarrestarse con una correcta implementación de la estrategia de corresponsabilidad. El poco presupuesto de las ET no puede ser argumento para no implementar acciones tendientes a vincular a las entidades del nivel departamental y nacional en la garantía de derechos de las poblaciones retornadas. La estrategia existe, está reglamentada, y es necesario trabajar en su fortalecimiento y en su difusión en los territorios.

En relación con la capacidad institucional de los ET, es necesario referirse al numeral 2 del artículo 2.2.8.2.2.3 del decreto 1084 del 2015, en el que se asigna a la UARIV, en materia de funciones de coordinación territorial, la de adoptar en articulación con el DNP, el índice de capacidad territorial, con base en los indicadores de capacidad fiscal, administrativa e institucional, índice de necesidades básicas insatisfechas, índice de presión y las necesidades particulares de la entidad territorial¹⁰⁵. Debe tenerse en cuenta que este índice debe ser calculado anualmente, y conforme a él, se mide el nivel de capacidad institucional que tienen los municipios para la implementación de la política pública de víctimas y allí juega un papel determinante la categorización municipal¹⁰⁶, si tenemos en cuenta que los municipios que presentan los niveles más altos de victimización, se encuentran clasificados en categoría sexta, y conforme lo dispone la ley 1551 de 2012, cuentan con ingresos corrientes y de libre destinación correspondientes a 15.000 salarios mínimos, lo que genera dificultades presupuestales para una efectiva atención a la población víctima.

Al respecto, es necesario referir las consideraciones de la Mesa Nacional de Participación en materia de capacidad y coordinación institucional.

“En cuanto a capacidad institucional, esta se ve disminuida por la débil coordinación del SNARIV, y la aún más débil coordinación nación-territorio. Hoy la mayoría de alcaldes y gobernadores no quieren adquirir compromisos ni presupuestales, ni políticos para la implementación de la Ley 1448 de 2011, no atienden y ni siquiera se reúnen con las Mesas de Participación de Víctimas. Encontramos casos de entidades como el Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio o la Unidad Nacional de Protección – en adelante UNP y MVCT– que no responden a las solicitudes de las mesas de

¹⁰⁵ Artículo 2.2.8.2.2.3. **De las funciones en materia de coordinación territorial del Sistema a cargo de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.** Además de las funciones establecidas en el artículo 168 de la Ley 1448 de 2011, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, ejercerá las siguientes funciones en materia de coordinación territorial: 2. En coordinación con el Departamento Nacional de Planeación, adoptar el índice de capacidad territorial, con base en los indicadores de capacidad fiscal, administrativa e institucional, índice de necesidades básicas insatisfechas, índice de presión y las necesidades particulares de la entidad territorial, en relación con la prevención, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas. Este índice de capacidad territorial será calculado anualmente, al tiempo que será comunicado a las entidades e instancias de articulación territoriales.

¹⁰⁶ Según el artículo 7 de la ley 1551 de 2012 la categorización de los municipios y distritos tiene en cuenta la población, los ingresos corrientes y de libre destinación –ICLD la importancia económica y la situación geográfica. Los municipios y distritos se dividen en 7 categorías así: especial, primera, segunda, tercera, cuarta, quinta y sexta

participación a pesar de las obligaciones estipuladas en el Protocolo de Participación Efectiva”¹⁰⁷

Otro aspecto importante está relacionado con las instancias de coordinación, que han sufrido con el tiempo varias modificaciones, a fin de contar con espacios temáticos específicos que faciliten la construcción de líneas para la implementación de la política pública. Así, desde la creación de los primeros instrumentos, en materia de retorno y reubicación, el SNAIPD contó con sus respectivas instancias, a nivel nacional el Comité Técnico Interinstitucional y en el nivel territorial los Comités Municipales y Departamentales de Atención Integral de Atención a Población Desplazada. Por otro lado, se contaba con la Mesa Nacional de Estabilización¹⁰⁸, creada mediante Decreto 250 de 2005, como espacio encargado de generar políticas y acciones encaminadas a promover labores de mediano y largo plazo para generar condiciones de sostenibilidad económica y social para la población desplazada en el marco del retorno voluntario.

Posteriormente y en virtud de la Ley 1448 de 2011, el SNARIV estableció dos instancias a nivel nacional para la implementación de la política, el Comité Ejecutivo¹⁰⁹ para la Atención y Reparación a Víctimas que se encarga del diseño y adopción de la política de atención y reparación integral a víctimas y la UARIV, que asume la coordinación de su ejecución. A su vez el Comité cuenta con 10 subcomités técnicos¹¹⁰, los cuales se encargan de generar lineamientos, diseñar e implementar la política pública, además de brindar orientación a las ET. A nivel territorial se cuenta con dos instancias a cuyo cargo está el control y seguimiento de la implementación de la Ley 1448 de 2011 que son los Comités Territoriales de Justicia Transicional -CTJT- como máxima instancia de diseño, articulación y coordinación de la política de víctimas en el ámbito local¹¹¹, y las mesas de participación de víctimas.

En este nuevo marco legal desaparece la instancia prevista para el abordaje específico del retorno y la reubicación (Mesa Nacional de Estabilización). La atención a víctimas se rige por esta normatividad en concordancia con la política de prevención y estabilización, pero el enfoque del

¹⁰⁷ Pronunciamiento de los y las representantes de la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas presentado ante la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la ley de víctimas – VII Informe de la CMSLV 2109 - 2020

¹⁰⁸ Mesa Nacional de Estabilización Socioeconómica: Compuesta por el Ministerio de Agricultura y las entidades adscritas, el Banco Agrario, INCODER, FINAGRO, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el Ministerio de Educación, el Ministerio de la Protección Social y las entidades adscritas SENA e ICBF, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y las entidades adscritas BANCOLDEX, FOMIPYME y la Red de Solidaridad Social. Podrán ser invitadas, según sea el caso otras entidades del SNAIPD que la Mesa considere necesarias. Complementariamente los entes territoriales y las demás entidades del Sistema que el Consejo determine, adoptarán las acciones que disponga la Mesa para efectos de la estabilización socioeconómica y le rendirán informes periódicos sobre el cumplimiento de las mismas, que a su vez serán presentados al Consejo Nacional. La Secretaría Técnica de la Mesa corresponderá al Ministerio de Agricultura para las acciones del ámbito rural y al Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial para las acciones del ámbito urbano.

¹⁰⁹ Ley 1448 de 2011, artículo 164, el Comité Ejecutivo está conformado por 1. El Presidente de la República, o su representante, quien lo presidirá. 2. El Ministro del Interior y de Justicia, o quien este delegue. 3. El Ministro de Hacienda y Crédito Público, o quien este delegue. 4. El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, o quien este delegue. 5. El Director del Departamento Nacional de Planeación, o quien este delegue. 6. El Director de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, o quien este delegue. 7. El Director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

¹¹⁰ Estos subcomités son: i. Subcomité de Coordinación Nación - Territorio. ii. Subcomité de Sistemas de Información. iii. Subcomité de Atención y Asistencia. iv. Subcomité de Medidas de Rehabilitación. v. Subcomité de Reparación Colectiva. vi. Subcomité de Restitución. vii) Subcomité de Indemnización Administrativa. viii) Subcomité de Medidas de Satisfacción. ix. Subcomité de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición y x. Subcomité de Enfoque Diferencial.

¹¹¹ Artículo 173 Ley 1448 de 2011.

retorno cambia y con ello vienen cambios. En consecuencia, en la actualidad no se cuenta con una instancia específica para el abordaje, coordinación y articulación de acciones en el marco del componente de retorno y reubicación.

Con la expedición de la Resolución 03320 de 2019 que adopta el nuevo protocolo de retorno y reubicación, se establece la creación de nuevas instancias de coordinación en el marco de la estrategia de coordinación interinstitucional, estas son, las mesas territoriales y nacionales para la sostenibilidad del retorno, establecidas específicamente para los principios de seguridad y dignidad, así como un comité temático de RyR dentro de la Mesa Nacional de Participación Efectiva de las Víctimas, específico para la sostenibilidad del principio de voluntariedad. Surge entonces un interrogante en cuanto a si la constitución de nuevas instancias de coordinación, adicionales a las ya existentes, es una estrategia efectiva para garantizar la coordinación y articulación interinstitucional, que contribuya eficazmente a la sostenibilidad de los procesos. Si bien la UARIV manifestó¹¹², que las mesas para la sostenibilidad de los retornos funcionarán en el marco de los subcomités técnicos nacionales y territoriales y no constituyen nuevos espacios, a la fecha no hay claridad al respecto, como tampoco en relación con su funcionamiento. De las entrevistas realizadas en el nivel territorial, se evidenció la falta de conocimiento y difusión del instrumento, generando preocupación la confusión que sobre estos escenarios se pudo identificar tanto en los enlaces territoriales como en funcionarios del nivel nacional, y por otra parte, que no se han identificado en que subcomités de los CTJT, funcionaría la mesa de dignidad.

Al indagar al grupo de retornos de la UARIV, sobre la finalidad y efectividad de generar nuevos espacios, se informó que:

“crear una estrategia de coordinación particular obedeció a que entre más transversal sea el proceso es más difícil llegar a la particularidad, más invisible queda. Los subcomités no tenían esta línea específica en RyR, salvo el de prevención y protección, en los demás era un tema transversal. Tanto la Corte como la UARIV al evidenciarlo estableció que no era posible continuar y trabajar las complejidades en esta transversalidad. La estrategia pretendía evidenciar la necesidad de trabajar el tema de manera centralizada y que así lo entendieran las entidades del SNARIV y no había articulación con los escenarios de los subcomités nacionales con los CTJT; la idea es que hoy se generen lineamientos y que las mesas por principio diseñen lineamientos, pero que sean capaces de responder al CTJT. En el orden territorial, los CTJT abordan todos los componentes y no se reflejaba la importancia de la envergadura que tiene RyR. Por ello la sugerencia en el marco de las estrategias, fue que en los municipios se tuviera la instancia técnica para RyR, mesa técnica, subcomité etc., que pudiera manejar de manera técnica y soportada el tema. De lo micro a lo macro en el orden nacional y que se retroalimente.”¹¹³

¹¹² Entrevista Grupo de Retornos y Reubicaciones UARIV, 3 de agosto de 2020

¹¹³ Entrevista semiestructurada equipo consultor al Grupo de Retornos y Reubicaciones de la UARIV. 3 de agosto de 2020.

Sin embargo, no hay suficiente información respecto del funcionamiento de estos espacios porque en su gran mayoría no han sido instalados, dado que la implementación del protocolo no se ha efectuado al 100% en el país, de conformidad con lo manifestado por la UARIV, porque su expedición es reciente, y con ocasión de la declaratoria de la pandemia por COVID-19, se ha retrasado la misma. Es importante mencionar que en los 7 municipios en los que se adelantaron entrevistas a entes territoriales y a comunidades, se desconocía el protocolo, o se tenía muy poca información sobre el mismo. Coinciden en no haber recibido capacitación de la herramienta y en ninguno de ellos están funcionando estos espacios de coordinación, por lo cual resulta complejo determinar efectividad de la estrategia.

3.1.1. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- Existe un desequilibrio entre las responsabilidades y las capacidades institucionales, si se tiene en cuenta que la responsabilidad de la implementación de la política en el territorio recae en los ET, y el nivel de capacidad institucional es bajo dado el índice de capacidad territorial y la categorización municipal que tienen los municipios, que en su mayoría son de sexta categoría y afrontan, entre otros, grandes dificultades presupuestales para una efectiva atención a la población víctima.

- La capacidad y compromiso de las ET, La baja capacidad institucional, los recursos insuficientes y la poca voluntad de responder a las responsabilidades asignadas a las administraciones locales, conllevan a que la contribución de los municipios en la atención de los procesos de RyR sea limitada.

- El proceso de implementación de la política por parte de las entidades del orden nacional se ha restringido a un ajuste mínimo de la oferta institucional, intentando flexibilizarla o ajustarla a unos básicos destinados a la atención de la población víctima, mediante el diseño de instrumentos, capacitación de funcionarios, entre otros, lo que ha generado que la respuesta institucional se centre en logros de diseño de herramientas o procesos y no en la garantía de derechos, sin que exista a partir de ello funcionamiento articulado entre las entidades nacionales y las territoriales. No se evidencia una oferta específica para superar las afectaciones del desplazamiento forzado. La oferta se encuentra limitada a Esquemas Especiales de Acompañamiento, que no garantizan por sí solos la estabilización social y económica de los hogares desplazados que acceden a ellos.

- No se observa una oferta específica en materia de vivienda, generación de ingresos y tierras, lo que lleva a una falta de respuesta¹¹⁴. Por tanto, es necesario generar programas que atiendan de manera integral y complementaria las necesidades particulares de esta población, principalmente en lo que respecta a la garantía de derechos como la vivienda, la generación de ingresos y el

¹¹⁴ Artículo 2.2.6.5.6.2 del Decreto 1084 de 2015, Las entidades del nivel nacional y territorial competentes deberán focalizar, priorizar, flexibilizar y asignar su oferta dirigida a las víctimas en las medidas de salud, educación, identificación, alimentación, vivienda, generación de ingresos incluyendo el acceso a tierras, empleo y atención psicosocial.

acceso a tierras, fundamentales para la estabilización social y económica de los hogares retornados/reubicados.

- El sistema de corresponsabilidad, que debe imperar en la política, resulta inoperante en los procesos de retorno y reubicación. La relación entre las entidades del orden nacional y las del nivel territorial no es fluida ni se acompasa con los propósitos de la ley, razón por la cual la estrategia de corresponsabilidad debe fortalecerse, y en términos de subsidiaridad contar con mayor cobertura, a efectos de que la Nación y los departamentos presten apoyo¹¹⁵ a los municipios no solo en materia de ayuda y atención humanitaria y auxilio funerario, sino que se haga extensiva a las medidas de reparación colectiva y retornos y reubicaciones.¹¹⁶

- Desde la UARIV es indispensable promover una estrategia de capacitación y amplia difusión del protocolo de retorno y reubicaciones, tanto con las mesas de víctimas, municipales, departamentales y la mesa nacional, como con las ET y entidades del SNARIV y del SIVJRNR, que permita conocer en detalle el instrumento, sus principales modificaciones y facilite su implementación en los procesos de RyR.

- En materia de coordinación y articulación interinstitucional, las entidades que hacen parte del SNARIV y que por disposición legal conforman un determinado subcomité, según las competencias institucionales correspondientes, han asumido la responsabilidad de su participación en estos espacios institucionales, lo que ha permitido posicionar los Subcomités y generar compromiso de las entidades, en la implementación de la política pública. La eventual creación de un Subcomité de Retornos, Reubicaciones e Integración Local contribuiría a retomar la importancia y priorización que estos procesos requieren y ampliar así las posibilidades de construcción conjunta de lineamientos de articulación y coordinación institucional, para garantizar la planeación operativa y ejecución de medidas.

- Es necesario fortalecer la estrategia de asesoría técnica territorial de la UARIV y el DNP, teniendo en cuenta la capacidad institucional y categoría de los municipios donde se concentran los procesos de RyR, para así garantizar el diseño e implementación de los diferentes planes con las particularidades de los territorios, además de una adecuada asignación presupuestal para la materialización de acciones contempladas en estos.

¹¹⁵ Decreto 2460 de 2015 artículo 2.2.8.3.1.18. Inversión presupuestal de las ET en otra entidad territorial. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 183 de la Ley 1450 de 2011, las ET podrán realizar inversiones presupuestales en otras ET, para prevenir el desplazamiento forzado, apoyar los retornos y reubicaciones y garantizar los derechos de las víctimas de este delito. Para este efecto, las ET suscribirán los respectivos convenios en los que se determinen las responsabilidades a cargo de cada entidad territorial y los recursos disponibles.

¹¹⁶ Propuesta de modificación normativa al Decreto 2460 desarrollada en el componente de articulación institucional de este balance.

3.2. TRANSVERSALIDAD DEL ENFOQUE DE GÉNERO EN EL PROCESO DE RETORNO Y REUBICACION E INTEGRACIÓN LOCAL

A partir del Decreto 250 de 2005 con el cual se expidió el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, se plasmaron las primeras alusiones al enfoque diferencial como principio transversal en la política pública. Posteriormente, y con el seguimiento al cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional, refirió varios aspectos del estado de cosas inconstitucional, entre ellos la introducción de un enfoque diferencial en la respuesta estatal, respecto de las mujeres, los menores, los indígenas, los afrocolombianos y las personas con discapacidad. De manera puntual, en relación con el objeto de nuestro análisis, en el auto 008 de 2009, la Corte ordenó al Gobierno Nacional ajustar el componente de RyR bajo criterios de racionalidad y la adopción de enfoques diferenciales y de derechos.

Este ajuste, reconocía la necesidad de adoptar enfoques diferenciales y de Goce Efectivo de Derechos de manera transversal al componente y constituye un factor importante para garantizar la efectividad de las medidas, adaptando la oferta a las particularidades de las diferentes poblaciones que son sujetos de atención.

Así, con la expedición de la Ley 1448 de 2011, se regula la materia y en el artículo 13¹¹⁷ se incorpora el principio de Enfoque Diferencial como orientador de todos los procesos, medidas y acciones que se desarrollen para asistir, atender, proteger y reparar integralmente a las víctimas.

El desarrollo del enfoque diferencial en la medida de retorno y reubicación ha evolucionado, en cuanto se ha incorporado en los diferentes instrumentos dispuestos para la atención de la población víctima en los procesos de retorno y reubicación. Así, en el Protocolo para el acompañamiento a RyR en el marco de la reparación integral a víctimas del desplazamiento forzado (2014), se establece el enfoque diferencial como criterio orientador y remite a cinco principios¹¹⁸: i) igualdad y no discriminación, ii) de derechos, iii) de equidad, iv) de participación social e inclusión, y v) de especificidad. Relevante en estos principios, la referencia que se hace a la necesidad de reconocer las diferencias injustas y evitables en materia de oportunidades, así como la superación de inequidades en cuanto a clase social, etnias, identidades de géneros, raza, territorios, orientaciones sexuales. Sin embargo, es pertinente señalar que en dicho

¹¹⁷ ARTÍCULO 13. ENFOQUE DIFERENCIAL. El principio de enfoque diferencial reconoce que hay poblaciones con características particulares en razón de su edad, género, orientación sexual y situación de discapacidad. Por tal razón, las medidas de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación integral que se establecen en la presente ley, contarán con dicho enfoque. El Estado ofrecerá especiales garantías y medidas de protección a los grupos expuestos a mayor riesgo de las violaciones contempladas en el artículo 3° de la presente Ley tales como mujeres, jóvenes, niños y niñas, adultos mayores, personas en situación de discapacidad, campesinos, líderes sociales, miembros de organizaciones sindicales, defensores de Derechos Humanos y víctimas de desplazamiento forzado. Para el efecto, en la ejecución y adopción por parte del Gobierno Nacional de políticas de asistencia y reparación en desarrollo de la presente ley, deberán adoptarse criterios diferenciales que respondan a las particularidades y grado de vulnerabilidad de cada uno de estos grupos poblacionales. Igualmente, el Estado realizará esfuerzos encaminados a que las medidas de atención, asistencia y reparación contenidas en la presente ley, contribuyan a la eliminación de los esquemas de discriminación y marginación que pudieron ser la causa de los hechos victimizantes.

¹¹⁸ Protocolo para el acompañamiento a retornos y reubicaciones en el marco de la reparación integral a víctimas del desplazamiento forzado, 2014. p. 28

protocolo no se evidencian desarrollos que guíen la materialización del enfoque diferencial y de los principios dispuestos.

En el marco del protocolo de retorno, reubicación e integración local (Res. 03320/19), se valora la garantía del enfoque diferencial a través de las siguientes acciones implementadas desde el nivel territorial: i) la explicación detallada del plan de retorno y la condición jurídica de los predios para el retorno y reubicación a las personas mayores, ii) la priorización de grupos del enfoque diferencial en los Esquemas Especiales de Acompañamiento comunitario, entre los que se destacan los hogares víctimas de desplazamiento con jefatura única femenina, iii) la orientación a los(as) jóvenes sobre el derecho a la decisión autónoma frente al retorno y la reubicación y iv) la realización de análisis de seguridad considerando los riesgos especiales de NNA en los procesos de retorno y reubicación, especialmente ante la amenaza del reclutamiento forzado.

No obstante, se evidencian también algunas dificultades frente a la garantía del enfoque diferencial y de género en torno al acompañamiento en retorno, reubicación y reintegración. Para comenzar, a diferencia de otros instrumentos de registro y planeación de la política de víctimas, las matrices del diagnóstico de los planes de retorno y reubicación son muy generales, de forma que no incluyen variables que permitan un análisis y toma de decisiones con enfoque diferencial y de género. Así mismo, la falta de participación y articulación por parte de otras entidades del SNARIV impiden el goce efectivo de los derechos de los sujetos de especial protección constitucional. En detalle, la falta de articulación para que otras entidades nacionales y territoriales acompañen con su oferta los planes de retorno y reubicación (entre otras, entidades con competencias en asuntos de género) minan la garantía del enfoque. En lo que concierne a este último, se evidencia también que el protocolo carece de orientaciones frente a la identificación de las necesidades, intereses y particularidades de la población OSIGD en procesos de retorno y reubicación. Frente a esto último, se precisa que en el abordaje de los indicadores de género del Punto 5 del Acuerdo de Paz¹¹⁹ se presentan nuevos desarrollos desde la perspectiva de género en materia de los retornos y reubicaciones, así como se presentan nuevas perspectivas y análisis desde el componente destinado a este tema en el balance del proyecto.

En particular, desde el enfoque étnico, se identifica la ausencia de una ruta individual y colectiva en el marco de los que establecen los decretos leyes, de forma tal que los procesos de RyR suelen acontecer sin lineamientos desde estos principios o aquellos de interseccionalidad. A su vez, en clave del enfoque etario, se precisa la necesidad de implementar acciones que favorezcan la toma de decisiones autónomas y la mayor participación de los adultos mayores y de NNA, en los planes de retorno y reubicación.

¹¹⁹ Enfoque territorial y de género en los programas de retornos (punto 5.1.3.5 del Acuerdo Final).

3.2.1. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La evolución de la transversalidad del enfoque de género se ve reflejada y regulada en instrumentos de política, sin embargo y a pesar de hacer mención, no se han adoptado los enfoques diferenciales en estos procesos, ni se evidencia abordaje de los indicadores de género del Punto 5 del Acuerdo de Paz; no se materializa la aplicación de los enfoques diferenciales de manera transversal al componente.

Surge entonces la necesidad, a cargo de la UARIV, de identificar los riesgos específicos sobre los sujetos de especial protección constitucional en los diagnósticos y análisis de seguridad, tomando como referencia los riesgos identificados en los autos de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004; de forma que los planes de acompañamiento al retorno y la reubicación se correspondan con las necesidades y particularidades de los grupos del enfoque diferencial.

De otra parte, cobra relevancia que desde la UARIV, en coordinación con los ET y demás entidades del SNARIV, se generen jornadas de articulación en las instancias correspondientes, donde se definan líneas y cronogramas de acción que favorezcan el acompañamiento y la oferta para los grupos del enfoque diferencial que integran los procesos de RyR en cada territorio.

Por último, desde la UARIV, fortalecer los procesos de formación y pedagogía frente al enfoque de género y población OSGID en los planes de retornos y reubicación, de manera que se avance hacia la identificación de acciones específicas que promuevan el respeto y reconocimiento de la diversidad sexual en dichos planes, se torna necesario a efectos de sensibilizar a todos los actores involucrados en la implementación de la política pública y materializar las acciones requeridas para garantizar la inclusión del enfoque en líneas de acción específicas.

3.3. PARTICIPACIÓN EFECTIVA DE LA POBLACIÓN VÍCTIMA DEL DESPLAZAMIENTO EN LA CONSTRUCCION DE LOS PLANES DE RETORNO Y REUBICACIÓN

En el marco de la atención y reparación integral a las víctimas, cobra especial importancia la participación efectiva, como principio fundamental para la implementación de la Ley. Es así como la Ley 1448 de 2011, contempla la participación activa de las víctimas, como parte de las acciones requeridas para la superación de vulnerabilidad manifiesta, y es deber del Estado proporcionar las debidas garantías para el cumplimiento de este principio.¹²⁰ En este sentido el artículo 192 evidencia la importancia del derecho a la participación y es enfático al señalar *“es deber del Estado garantizar la participación efectiva de las víctimas en el diseño, implementación*

¹²⁰ Ley 1448 de 2011, ARTÍCULO 14. PARTICIPACIÓN CONJUNTA. La superación de vulnerabilidad manifiesta de las víctimas implica la realización de una serie de acciones que comprende: El deber del Estado de implementar las medidas de atención, asistencia y reparación a las víctimas. El deber de solidaridad y respeto de la sociedad civil y el sector privado con las víctimas, y el apoyo a las autoridades en los procesos de reparación; y La participación activa de las víctimas.

ejecución y seguimiento al cumplimiento de la ley y los planes, proyectos y programas que se creen con ocasión de la misma (...)”

El artículo 193 ibídem, señala que las mesas de participación son el escenario central para la participación y delegación, siendo estas la instancia válida de interlocución de las víctimas; el artículo 194 de la misma norma establece que la participación debe estar regida por un protocolo de participación efectiva¹²¹.

Por su parte, y en concordancia con el numeral 4 del artículo 73 de la ley 1448 de 2011, se determina que el retorno o la reubicación se dará bajo condiciones de sostenibilidad, seguridad y dignidad, y en su numeral 7o, establece que *“la planificación y gestión del retorno o reubicación y de la reintegración a la comunidad contarán con la plena participación de las víctimas”*. Esta regulación se amplía en el Decreto 4800 de 2011 en su artículo 76¹²², que consagra en las responsabilidades institucionales, la obligación a cargo de la UARIV de garantizar la coordinación, planeación, seguimiento y participación de las víctimas incluidas en los procesos de retorno y reubicación.

La Resolución 329 de 2014, desarrolló el eje de participación en los procesos de retorno y reubicación, otorgando la relevancia que la ley reconoció al mismo, recogiendo los postulados que sobre el tema ya se habían reglamentado desde la misma la Ley 387 de 1997, y acogida en el Decreto 250 de 2005 que dispuso la creación de la Mesa Nacional de Fortalecimiento a Organizaciones de Población Desplazada (hoy Mesa de Participación Efectiva de Víctimas)¹²³. En consecuencia, los procesos de retorno o reubicación deberán generar procesos participativos bajo los fundamentos normativos establecidos para este eje transversal de la política pública¹²⁴.

En el Protocolo de Retorno y Reubicación expedido mediante la Resolución 3320 de 2019, se establece entre las finalidades del acompañamiento, *“el promover la participación de las personas*

¹²¹ Resolución 0388 de 2013. Protocolo de participación efectiva de las víctimas

¹²² Artículo 76. Responsabilidades institucionales. La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación de las Víctimas coordinará y articulará el diseño e implementación de las acciones dirigidas a garantizar la implementación integral de los procesos de retorno y reubicación, en conjunto con las entidades nacionales y territoriales del Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas. Las autoridades del Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas deberán brindar su oferta institucional en el lugar de retorno o reubicación. Parágrafo. Las acciones de coordinación, planeación, seguimiento y participación de las víctimas incluidas en los procesos de retorno y reubicación se realizarán en el marco de los Comités Territoriales de Justicia Transicional bajo los lineamientos previstos en el Protocolo de Retorno y Reubicación.

¹²³ Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas del Conflicto Armado. *“Que el artículo 4 del Decreto 0790 de 2012 –por el cual se trasladan las funciones del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (SNAIPD) al Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), y del Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada al Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas- señala que: las funciones que tenía la Mesa Nacional de Fortalecimiento a Organizaciones de Población Desplazada serán asumidas por la Mesa de Participación de Víctimas, y que, para tal fin, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas determinará un proceso de transición que garantice la participación permanente de las víctimas.”*

¹²⁴ El tema específico de la participación de las víctimas del conflicto armado interno y las violaciones al Derecho Internacional Humanitario, se encuentra reglamentado en la Ley 387 de 1997, por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado y para la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados; en el Decreto 250 de 2005 que crea la Mesa Nacional de Fortalecimiento a Organizaciones de Población Desplazada y en los Autos de seguimiento 333 de 2006, 116 de 2008 y 383 de 2010, la Ley 1448 de 2011, Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, en especial en los artículos 192 al 194 y los decretos ley 4633 (art. 26), 4634 (arts. 31 y 44), y 4635 (arts. 36 y 41) que amparan los derechos de las víctimas de los grupos étnicos.

y comunidades víctimas de desplazamiento forzado, así como de la sociedad en general, en las acciones lideradas por la institucionalidad en relación con el acompañamiento al proceso de retorno, reubicación o integración local".¹²⁵ A su vez, se consagra la participación efectiva de la comunidad en diferentes momentos de ruta, desde su elaboración hasta su implementación, y asiento en las mesas territoriales para la sostenibilidad del retorno, reubicación o integración local, así como en el comité temático de retornos y reubicaciones, todo lo cual apunta a garantizar la participación de las víctimas en el desarrollo de todo el proceso de retorno y reubicación.¹²⁶

Resulta necesario señalar que la Sala Especial de Seguimiento de la Corte Constitucional, en Auto 373 de 2016, en el análisis que efectuó en el componente de participación, encontró por parte de las entidades responsables, un nivel de cumplimiento alto, en cuanto a la realización de los ajustes requeridos para avanzar en el GED de la población desplazada. En consecuencia, declaró la superación del ECI en este componente, al considerar que existe cumplimiento de los estándares constitucionales fijados en materia de participación.

A pesar de los logros y avances en cuanto a la participación efectiva de las víctimas, el desarrollo legal y reglamentario, y el cumplimiento de los estándares que dieron lugar a la superación del ECI en el componente, las garantías de participación plasmadas en instrumentos cuyo objetivo es asegurar la presencia e incidencia de las víctimas, desde sus voces, este derecho no está siendo reconocido o garantizado a plenitud.

En este aspecto, vale traer lo manifestado por la Mesa Nacional de Participación, en el marco del VII informe de la CMSLV, en el que se plasmó lo siguiente *"cabe destacar el avance que ha representado la creación de las mesas de participación de víctimas en todo el país, el Protocolo de Participación Efectiva de las víctimas, el empoderamiento de los hechos victimizantes y los enfoques diferenciales. Pero también reclamamos a alcaldías y a algunas gobernaciones un compromiso real y efectivo para garantizar el derecho a la participación de las víctimas, lo mismo que a entidades del orden nacional como el Ministerio del Trabajo, el MVCT, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –en adelante ICBF–, La Fiscalía General de la Nación, la UNP,*

¹²⁵ Protocolo Artículo 5°. Finalidades del acompañamiento al retorno, reubicación e integración local. El acompañamiento tiene las siguientes finalidades: (...) *"Promover la participación de las personas y comunidades víctimas de desplazamiento forzado, así como de la sociedad en general, en las acciones lideradas por la institucionalidad en relación con el acompañamiento al proceso de retorno, reubicación o integración local."*

¹²⁶ Protocolo de Retorno y Reubicación, Resolución 03320 de 2019. Artículo 23. *Elaboración del plan de retorno y reubicación. El objetivo de este momento es formular y aprobar el Plan de retorno y reubicación con la participación de la comunidad e involucrando a la entidad territorial y a otras entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas conforme con las competencias asignadas en el artículo 66 de la Ley 1448 de 2011, sin perjuicio de que se vinculen otras entidades. Artículo 25. Implementación del plan de retorno y reubicación. El objetivo de este momento es implementar las acciones definidas dentro del Plan de retorno y reubicación de acuerdo con los responsables y cronograma establecido, en aras de contribuir a la superación de situación de vulnerabilidad y a la integración comunitaria y arraigo territorial de la población acompañada. Este momento se desarrollará con la participación de la comunidad en las acciones definidas dentro del plan. Artículo 36. Mesas territoriales para la sostenibilidad del retorno, reubicación o integración local (...) Parágrafo 2°. Las acciones relacionadas con el principio de voluntariedad deben desarrollarse en conjunto con las mesas municipales y departamentales de participación efectiva de las víctimas. Artículo 40. Sostenibilidad del principio de voluntariedad. La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a las Víctimas promoverá la conformación de un comité temático de retornos y reubicaciones, en el marco de la Mesa Nacional de Participación Efectiva de las Víctimas. Su propósito será promover y hacer seguimiento a la participación de la población acompañada en las acciones desarrolladas por la institucionalidad en el marco de su retorno, reubicación o integración local. Este comité temático generará los lineamientos que permitan a las mesas municipales y departamentales desarrollar esta tarea a nivel territorial.*

que no solo no están cumpliendo con lo determinado por la Ley 1448 de 2011, sino que ignoran el derecho a la participación de las víctimas en el proceso de implementación de la misma.”¹²⁷

La CMSLV en el VII Informe 2109 – 2020, realizó un análisis cualitativo y cuantitativo del eje transversal de participación, La medición se realizó basada en el análisis del nivel de respuesta institucional a las propuestas presentadas por las Mesas de Participación Efectiva al Plan de Desarrollo Municipal 2020-2023. Del estudio, la Comisión encontró que las Mesas Municipales de Participación presentaron un total de 229 propuestas y los temas en los cuales se presentaron más iniciativas fueron generación de ingresos (9%), educación (7%), salud (6%) y prevención y protección (4%), pero no se especifica en este reporte, la presentación de propuestas relacionadas con retorno y reubicación de población víctima de desplazamiento forzado. Una de las conclusiones derivadas del estudio de la Comisión, apunta a que las acciones que se están desarrollando para incentivar la participación no están siendo eficientes. (VII Informe de la CMSLV 2109 – 2020. P.375)

En este punto ¿es efectiva y se está garantizando la participación de las víctimas de desplazamiento forzado en la construcción de los planes de retorno y reubicación? Lo anterior, en la medida en que es reiterativo por parte de las víctimas, la consideración de la poca participación que tienen en la construcción de los planes de retorno y reubicación. Se expone desde sus voces, que son las instituciones las que deciden y construyen estas herramientas sin tener en cuenta las reales necesidades del territorio, los diagnósticos no tienen en cuenta sus opiniones y finalmente sienten que estos instrumentos terminan por ser impuestos a la comunidad. Sumado a lo anterior, no cuentan con acceso efectivo a la información existente frente a sus procesos, poca o escasa respuesta de la UARIV como primera entidad respondiente del componente ante la comunidad, lo que impide además de participar en la construcción de los planes, generar alguna incidencia significativa y por consiguiente, realizar algún tipo de seguimiento a los procesos, lo que genera también dificultades para los líderes comunitarios, quienes tienen a su cargo la responsabilidad de mantener debidamente informadas a sus comunidades por tener la interlocución con las entidades responsables.

En los espacios comunitarios se desarrollaron entrevistas semiestructuradas a líderes y lideresas de comunidades en procesos de retorno y reubicación, y se indagó por la participación de la comunidad en la construcción de planes de retorno y reubicación y las garantías para su participación, así como por el alcance e incidencia de dicha participación, a fin de establecer si las necesidades de la comunidad son realmente tenidas en cuenta e incluidas en los planes.

En algunos de los casos se evidenció desconocimiento respecto de los procesos de retorno que se adelantan, como en el caso de Ituango, en donde se adujo que *“Por ser una zona tan alejada no se han hecho capacitaciones, esta es la primera reunión que tenemos enfocada en Víctimas.*

¹²⁷ Pronunciamiento de los y las representantes de la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas presentado ante la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la ley de víctimas – VII Informe de la CMSLV 2109 - 2020

*Sé que tenemos derecho a la reubicación, a la seguridad, pero no nos han capacitados y son muy pocos los conocimientos. (...) El anterior presidente manifestaba que asistía a este tipo de reuniones, sin embargo, no había retroalimentación de las mismas. Yo estoy nueva en el cargo de presidenta de la Junta, llevo tres meses y no he estado en estas reuniones y con el tema de la pandemia todo ha estado paralizado. (...)*¹²⁸

En otros, se señaló no haber tenido ninguna participación y más grave aún, desconocer el plan de retorno y reubicación, como es el caso de la comunidad de Tranquilandia en Aracataca, en donde media una orden de retorno emitida por un juez de restitución de tierras, espacio en el que se manifestó: *“no lo conocemos. Restitución debe tenerlo nosotros no. ¿Ustedes no han tenido acceso, ni conocimiento? Respuesta: No. La sentencia la conocimos por otras personas, ellos no nos hicieron el llamado nos enteramos así. (...) Nosotros no hemos tenido conocimiento, pero la verdad como hubo transición de alcaldías, está en pañales, en cero, lo que sí escuchamos son a las nuevas personas que están allá y se sienten abandonadas por el Estado porque no se han hecho proyectos productivos”*¹²⁹. Se resalta un grave aspecto asociado al desconocimiento y desinformación en la mayoría de los espacios celebrados, aspecto que se evidencia no solo en espacios comunitarios sino en los institucionales con las ET.

En los escenarios de diálogo también se puso en conocimiento la situación que los líderes de mesas municipales deben afrontar para que sus voces sean escuchadas y sus propuestas atendidas, lo que en ocasiones asocian a temas políticos y de las administraciones de turno, lo que no favorece el avance de los planes de retorno en cuanto a necesidades reflejadas en proyectos presentados a las administraciones locales.

*“Los Alcaldes se dedican a recuperar la plata invertida en sus campañas y no visibilizan los problemas. Nosotros como Mesa de Víctimas para que nos tengan en cuenta en los proyectos, hemos tenido que ir al Concejo y dar “la pelea”. Es muy complicado porque se benefician los amigos de los alcaldes con dos o tres viviendas, eso nos sucede en la Mesa, una persona que recibió su vivienda dos veces y sale otro proyecto, se vuelve a beneficiar y esto sucede en nuestro Territorio. Con los alcaldes para que pueda haber una inversión desde las Mesas de Víctimas nos toca pararnos en los CMJT y dar “la pelea” incluso poner la vida en riesgo, porque para la gestión nunca están, no hay esa disposición”*¹³⁰

En estos espacios también fue posible evidenciar la necesidad que los líderes y lideresas de las mesas de víctimas tienen en materia de capacitación, la participación también tiene este alcance, pues la representación en las instancias establecidas requiere conocimiento a fin de generar incidencia y aportes para sus comunidades. Así, tenemos manifestaciones como las que desde la Mesa de Víctimas del municipio de Miranda (Cauca) quienes manifestaron lo siguiente:

¹²⁸ Entrevista semiestructurada presidenta y miembros de la JAC de la Comunidad de Santa Rita – Ituango (Antioquia), 4 de septiembre 2020.

¹²⁹ Entrevista semiestructurada, líderes comunidad de Tranquilandia – Aracataca (Magdalena), 8 de septiembre de 2020.

¹³⁰ Entrevista semiestructurada miembros de la Mesa de Víctimas y de la JAC del municipio de Miranda (Cauca) 18 de septiembre de 2020.

“A mí me gustaría que ustedes nos ayudarán con la orientación en las medidas de Reparaciones Colectivas para capacitar a la gente, a los Líderes Sociales que han venido haciendo los acompañamientos en los Territorios, que están haciendo la construcción de paz, pero no se tiene claro qué es una Reparación Colectiva, qué es un Retorno. Que ustedes sean esos interlocutores para que otras personas puedan tener conocimiento y nos ayuden en los Territorios, por ejemplo, en Calandaima las mujeres de la JAC, han llevado pequeñas medidas de satisfacción para suplir esos Derechos que están en la Ley 1448. Nos gustaría tener desde la Mesa de Víctimas más conocimiento para poder avanzar y llevar estos conocimientos a las zonas afectadas, donde hemos sufrido como en Monte Redondo, La Unión, El Progreso, Caraqueño.”¹³¹

De otra parte, desde las entidades territoriales con las cuales se realizaron las entrevistas semiestructuradas en el marco de este balance, se pudo establecer que la instancia de Comité Territorial de Justicia Transicional en estos municipios ha sesionado entre 1 y 3 veces, durante la vigencia actual, con algunos retrasos ocasionados por la emergencia sanitaria, cumpliendo parcialmente la norma que reglamenta este aspecto¹³². Se identificaron algunos cuellos de botella, como la falta de quórum en los espacios, aun cuando la virtualidad ha favorecido una mayor participación. Sin embargo, en esta contingencia los problemas asociados a la escasa conectividad en los municipios, se ha convertido en una situación compleja en términos de efectividad en la participación de los representantes de las víctimas. Algunos municipios revisan la posibilidad de habilitar medidas para adaptar internet en los lugares de reunión, para garantizar la participación de los delegados de las Mesas de Víctimas, pero en zonas rurales, esto se convierte en un obstáculo adicional.¹³³

Es importante señalar que la construcción de la política pública requiere para su efectiva materialización, la participación de las víctimas; es una labor conjunta con las entidades responsables de la política, que conlleva a que la formulación, implementación, ejecución y seguimiento de las acciones, planes y programas sea realmente eficaz en el territorio. No basta con contar con espacios instalados si la participación de las víctimas y sobre todo su incidencia, no se refleja en la eficiencia y ejecución de las medidas requeridas por la comunidad. Si bien es cierto la participación debe sujetarse, entre otros, al cumplimiento de las pautas plasmadas en los instrumentos y protocolos diseñados para tal fin, también lo es, que las entidades responsables, deben garantizar todas las condiciones para la materialización de este derecho. El bajo interés de las administraciones municipales en la implementación de los planes de Retorno y Reubicación y la poca participación de las comunidades en la fase de formulación, constituye una brecha para las víctimas en cuanto se torna como limitación a las garantías con que cuentan para incidir en las decisiones que los afectan directamente en sus territorios. Adicional a ello, se

¹³¹ Entrevista semiestructurada miembros de la Mesa de Víctimas y de la JAC del municipio de Miranda (Cauca) 18 de septiembre de 2020.

¹³² Artículo 253 decreto 4800 de 2011. Funcionamiento de los Comités Territoriales de Justicia Transicional. En relación con el funcionamiento de los Comités Territoriales de Justicia Transicional departamentales, distritales y municipales, deberán ejecutarse las siguientes obligaciones: 3. El Comité de Justicia Transicional Municipal, además de sus reuniones ordinarias, se reunirá como mínimo cada cuatro (4) meses, con el fin de realizar una evaluación del proceso de implementación de los planes de acción, presentar las necesidades, avances y dificultades de articulación entre entidades estatales, para elevarlos al Comité de Justicia Transicional Departamental.

¹³³ Entrevista semiestructurada Alcaldía de Tibú (Norte de Santander) 3 de septiembre de 2020.

han evidenciado falencias en materia de la asistencia técnica que reciben los municipios por parte de la UARIV, pues a pesar de las capacitaciones y asistencia ofrecida, esta no impacta lo suficiente a las ET que la reciben, lo que conlleva a la necesidad de revisar las estrategias dispuestas a fin de establecer si ello obedece a la periodicidad con que se dictan, a las metodologías y contenidos de las mismas y generar alternativas para que la labor de difusión de la UARIV sea más efectiva.

3.3.1. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Desde la UARIV, promover espacios de sensibilización y capacitación de los entes territoriales en materia de reconocimiento de los liderazgos en el territorio, y la importancia de su participación activa en espacios de incidencia local para la implementación de la política de retornos y reubicaciones, contribuye a que las condiciones y garantías de las víctimas, sean respetadas y valoradas, a fin de que las propuestas y proyectos presentadas y que reflejan las necesidades territoriales, se prioricen en las agendas políticas de las administraciones locales.

Es necesario que, de manera conjunta entre la UARIV, las entidades del SNARIV y la Mesa Nacional de Víctimas se diseñe una metodología pedagógica de planeación y concertación, que garantice el derecho a la participación en la formulación de los planes de retorno y reubicación, y permita contribuir de manera eficaz a la sostenibilidad de los procesos de retorno.

Igualmente se requiere el fortalecimiento de las estrategias de capacitación a las Mesas de Víctimas, JAC y organizaciones de víctimas en el territorio, en aspectos referentes al derecho al retorno, la reubicación y la integración local y cómo estos están encaminados al logro de la estabilización socioeconómica de las víctimas de desplazamiento forzado. Ello contribuiría al empoderamiento y fortalecimiento de los liderazgos, así como a que su incidencia en los diferentes escenarios en los que se aborda el componente de RyR sea más asertiva y efectiva.

Es indispensable, que desde la UARIV se garantice la socialización y el fortalecimiento de los mecanismos de seguimiento ciudadano a los planes de retorno y reubicación, por parte de la población que hace parte de los procesos.

3.4. PRINCIPIOS DEL RETORNO, REUBICACION E INTEGRACIÓN LOCAL

En este acápite se efectúa una breve referencia a los principios básicos que deben regir el retorno y reubicación: Seguridad, Dignidad y Voluntariedad¹³⁴, y se abordará con especial énfasis el

¹³⁴ Decreto 4800 de 2011. "Artículo 74. Principios que deben regir los procesos de retorno y reubicación. En los procesos de retorno y reubicación se tendrán en cuenta los siguientes principios: 1. Seguridad. La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación de las Víctimas coordinará con las autoridades competentes las acciones necesarias para garantizar las condiciones de seguridad requeridas para evitar la vulneración de los Derechos Humanos y la ocurrencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario. 2. Voluntariedad. La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación de las Víctimas ofrecerá las condiciones necesarias para que la decisión de retorno o reubicación de las víctimas se tome de manera voluntaria, y con pleno conocimiento de las condiciones en que se encuentra el lugar de destino. 3. Dignidad. La Unidad Administrativa Especial para la

principio de seguridad, a partir de los conceptos requeridos para dar viabilidad a los procesos de retorno.

Como referente internacional, vale mencionar que en relación con estos principios, ACNUR ha realizado estudios sobre el retorno, señalando para el caso de los refugiados, directrices básicas que permiten la consolidación de estos procesos. Así, ha señalado, que el retorno debe ser voluntario, entendiendo que este principio ostenta una doble vía, por un lado, por parte del país de origen, del cual se requiere la expedición de una decisión informada, y por otra, del país de asilo permitiendo la libre elección del migrante con intención de retornar. Este principio no sólo significa la ausencia de medidas que empujen a los refugiados a repatriarse, sino también que no se debe impedir que regresen (ACNUR, 2010), directrices que también resultan aplicables al contexto del desplazamiento interno. De otra parte, refiere la garantía del retorno seguro entendiendo por este, dos ámbitos: un ámbito jurídico, de acuerdo con el cual, no se está frente a un cambio en la regulación, que menoscabe o perjudique su situación en condición de retornado, y un ámbito físico, que apunta a que no existan posibles amenazas a su integridad física, y material que permita el acceso a la tierra y a medios de subsistencia. Por último ACNUR refiere que no basta con que el retorno sea voluntario y seguro, sino que a su vez debe ser digno, refiriendo principalmente que no sean separados arbitrariamente de sus familiares, que sean tratados con respeto y plena aceptación por las autoridades nacionales, y restituyendo plenamente sus derechos (ACNUR, 1996).

Los procesos de retorno y reubicación presentan múltiples complejidades, y como han señalado la Corte y expertos en la materia, en diversos pronunciamientos, estos no se agotan con el traslado del hogar a un lugar determinado, ya que mediante aquellos, se configuran los escenarios de soluciones duraderas para el logro y restablecimiento de los derechos de la población víctima de desplazamiento y su consecuente estabilización socioeconómica. El retorno o reubicación debe contar con condiciones básicas, tales como Voluntariedad, Seguridad y Dignidad, lo que impone necesariamente el desarrollo de acciones conjuntas y coordinadas de las entidades que conforman el SNARIV– SNARIV en los diferentes niveles de gobierno, a fin de garantizar el goce efectivo de derechos de la población que decide retornarse o reubicarse.

En Colombia, ley 1448 de 2011 en su artículo 28 numeral 8 expresa: *“las víctimas tienen derecho a retornar a su lugar de origen o reubicarse en condiciones de voluntariedad, seguridad y dignidad, en el marco de la política de seguridad nacional”*; así mismo, el artículo 66 de la precitada norma establece *“garantizar la atención integral a las personas víctimas de desplazamiento forzado que deciden voluntariamente retornar o reubicarse, bajo condiciones de seguridad favorables, estas procurarán permanecer en el sitio que hayan elegido para que el Estado garantice el goce efectivo de los derechos, a través del diseño de esquemas especiales de acompañamiento”*.

Atención y Reparación de las Víctimas brindará acceso a planes, programas y proyectos orientados a la atención y reparación integral de las víctimas, con el fin de contribuir al goce efectivo de sus derechos en condiciones de respeto a su integridad y dignidad.”

En este marco, y teniendo en cuenta que los procesos de retorno y reubicación deben darse bajo estos tres principios básicos¹³⁵, haremos breve alusión a cada de uno de ellos, teniendo en cuenta la importancia que revisten, y que acorde con la CC, *“los procesos de retorno y reubicación deben cumplir con unos requisitos mínimos para que sean conformes a la Constitución y al bloque de constitucionalidad, pues, de lo contrario, no es posible el restablecimiento de las personas desplazadas, es decir, no se logra el mejoramiento de su calidad de vida”*¹³⁶.

En cuanto al primer principio, la voluntariedad, este corresponde a la elección libre e informada que toma la persona o las comunidades que están en situación de desplazamiento, de regresar a su lugar de origen o de reubicarse en un lugar distinto. La decisión debe contar con la información suficiente acerca de las condiciones establecidas para lograr la sostenibilidad del retorno o la reubicación, de modo que facilite dicha opción¹³⁷. La UARIV debe dar a conocer las condiciones y alternativas reales sobre cada opción, suministrar la información completa de las condiciones existentes en el lugar de retorno o reubicación, así como la oferta que se le brindará y las condiciones reales de seguridad, todo lo cual conllevará a la elección de la persona o comunidad que posteriormente suscribirá el acta de voluntariedad en la que estará relacionado el análisis de las condiciones valoradas para dar viabilidad al proceso. No obstante los criterios que rigen este principio, no siempre se aplican, si se tiene en cuenta que existen casos en los cuales personas y hogares deciden retornar, pero no lo hacen de manera voluntaria, bajo la premisa de una decisión consciente e informada, sino que su retorno obedece a las condiciones precarias de atención que enfrentan en el lugar de recepción, o bien a la necesidad de proteger sus bienes, aun cuando no existan condiciones favorables para el regreso, situación que no exime a las entidades de prestar el acompañamiento requerido y garantizar el acceso a la oferta dirigida a lograr su estabilización socioeconómica.

El principio de dignidad, se entiende como el fortalecimiento del proceso hacia el goce efectivo de los derechos vulnerados, lo que implica la respuesta efectiva de las entidades del Estado, bajo un enfoque reconstitutivo, transformador y de equidad, que garantice el trato digno y no discriminatorio permitiendo así la inserción en los procesos sociales, económicos y culturales de los hogares retornados o reubicados y a la reconstrucción de los proyectos de vida colectivos y comunitarios determinados por la relación íntima con el territorio¹³⁸. Este principio se encuentra directamente asociado con las acciones concretas por parte de la institucionalidad en el marco del acompañamiento. Los elementos que constituyen el trabajo en torno a la garantía del principio de dignidad en las comunidades retornadas o reubicadas están contemplados por el artículo 75 del Decreto 4800 del 2011¹³⁹, en donde algunos de ellos se deben garantizar desde el primer

¹³⁵ Organización de las Naciones Unidas: Principios Rectores de los Desplazamientos internos, adición al informe del Representante del Secretario General Sr. Francis Deng. Documento E/CN.4/1998/53/Add.2 del 11 de febrero de 1998 del 54º periodo de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos Consejo Económico y Social (ECOSOC).

¹³⁶ Sentencia T-244 de 2014,

¹³⁷ Protocolo para el acompañamiento a retornos y reubicaciones en el marco de la reparación integral a víctimas del desplazamiento forzado. UARIV. 2014

¹³⁸ Protocolo para el acompañamiento a retornos y reubicaciones en el marco de la reparación integral a víctimas del desplazamiento forzado. UARIV. 2014

¹³⁹ Artículo 75. Gradualidad en la garantía de los derechos en la ejecución de los planes retorno y reubicación. En la ejecución de los planes de retorno y reubicación, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación de las Víctimas, en coordinación

momento del retorno o reubicación (derechos mínimos y universales) y otros que son de implementación progresiva (elementos de carácter gradual y progresivo)¹⁴⁰.

Tabla 4. Derechos universales, derechos graduales y progresivos

Derechos universales del retorno o reubicación	Derechos graduales y progresivos
<input type="checkbox"/> Identificación <input type="checkbox"/> Salud <input type="checkbox"/> Educación <input type="checkbox"/> Alimentación <input type="checkbox"/> Reunificación familiar <input type="checkbox"/> Vivienda <input type="checkbox"/> Orientación ocupacional <input type="checkbox"/> Atención psicosocial	<input type="checkbox"/> Restitución de tierras <input type="checkbox"/> Servicios Públicos básicos <input type="checkbox"/> Vías y comunicaciones <input type="checkbox"/> Seguridad alimentaria <input type="checkbox"/> Ingresos y trabajo <input type="checkbox"/> Fortalecimiento de la organización social

Fuente: Protocolo de Retorno y Reubicación. UARIV 2014.

El principio de Seguridad en los procesos de retorno y reubicación está orientado a la garantía de la integridad física de las personas retornadas, así como a su propiedad, territorios colectivos y los modos de vida necesarios que promuevan la integración y estabilización socioeconómica. Se debe tener en cuenta que este principio se orienta a las personas, a las comunidades, así como a las áreas a las cuáles se retorna o se reubica, para lo cual se deben definir procesos y criterios de verificación de las condiciones de orden público en lo referente a seguridad y protección en la zona de retorno o reubicación¹⁴¹. Cuando se realiza la verificación del concepto de seguridad y éste arroja un resultado negativo, y pese a ello, la persona decide retornar o reubicarse, es decir, trasladarse; en la norma se dispone que debe levantarse un acta en que el ciudadano manifieste que conoce los riesgos y asume las consecuencias de sus decisiones y conductas.

Tabla 5. Principios del retorno y reubicación

VOLUNTARIEDAD	SEGURIDAD	DIGNIDAD
Refiere la elección libre e informada que toma la persona o las comunidades que están en situación de desplazamiento a través de sus autoridades, de regresar a su lugar de origen o de reubicarse en un lugar distinto. La decisión debe contar con la información	Orientado a la garantía de integridad física de las personas retornadas o reubicadas, así como a su propiedad y los modos de vida necesarios que garanticen la integración y estabilización socioeconómica. El principio se dirige a las personas, a	Hace referencia al fortalecimiento del proceso hacia el goce efectivo de los derechos vulnerados, mediante el acceso a la oferta y la respuesta efectiva de las entidades, bajo un enfoque restitutivo, transformador y de equidad, que garantice el trato digno y

con las demás autoridades involucradas en el proceso de atención, asistencia y reparación a las víctimas, garantizará de manera prioritaria la atención básica en salud, educación, alimentación, identificación, reunificación familiar, orientación ocupacional, vivienda y atención psicosocial; y de manera complementaria, progresiva y gradual, el acceso o restitución de tierras, servicios públicos básicos, vías y comunicaciones, seguridad alimentaria, ingresos y trabajo y fortalecimiento de la organización social.

¹⁴⁰ Protocolo de RyR, UARIV 2014.

¹⁴¹ Ibidem.

<p>suficiente acerca de las condiciones establecidas para lograr la sostenibilidad del retorno o la reubicación, de modo que facilite dicha opción no puede ser una decisión emotiva o presionada por factores distintos.</p>	<p>las comunidades, así como de las áreas a las cuales se retorna o reubica, para lo cual se deben definir procesos y criterios de verificación de las condiciones de orden público en lo referente a seguridad y protección en la zona de retorno o reubicación. Las condiciones de seguridad son determinantes para asegurar el principio de no repetición de los hechos que generaron el desplazamiento.</p>	<p>no discriminatorio permitiendo así la inclusión en los procesos sociales, económicos y culturales de los hogares retornados o reubicados y a la reconstrucción de los procesos colectivos y comunitarios determinados por la relación íntima con el territorio¹⁴²</p>
---	---	---

Fuente: Elaboración propia. Protocolo de retorno y reubicación 2019.

3.4.1. PRINCIPIO DE SEGURIDAD – VIABILIDAD DEL RETORNO Y LA REUBICACIÓN

En cuanto al principio de seguridad, se ha evidenciado un bloqueo institucional que denota la falta de articulación y coordinación entre las entidades involucradas¹⁴³ y responsables del trámite y expedición de los conceptos requeridos para viabilizar los retornos y reubicaciones, situación que operativamente genera retrasos y mayores dificultades en la implementación de los procesos.

Sea lo primero, hacer mención de uno de los antecedentes y referentes más importantes en la materia, los principios Pinheiro, que reiteran y desarrollan en el Principio 10, el derecho de las personas desplazadas y refugiadas a un regreso voluntario en condiciones de seguridad y dignidad, señalando que *“Todos los refugiados y desplazados tienen derecho a regresar voluntariamente a sus anteriores hogares, tierras o lugares de residencia habitual en condiciones de seguridad y dignidad. El regreso voluntario en condiciones de seguridad y dignidad debe fundarse en una elección libre, informada e individual. Se debe proporcionar a los refugiados y desplazados información completa, objetiva, actualizada y exacta, en particular sobre las cuestiones relativas a la seguridad física, material y jurídica en sus países o lugares de origen”*¹⁴⁴.

En esta materia, el numeral 2 del principio 10 establece que: *“Los refugiados y desplazados no serán obligados ni coaccionados de ningún otro modo, ya sea de forma directa o indirecta, a regresar a sus anteriores hogares tierras o lugares de residencia habitual. Los refugiados y*

¹⁴² El principio de Dignidad fue tratado en Sentencia T-881 de 2002 por la Corte Constitucional, en donde señaló que éste se encuentra vinculado con tres ámbitos de la persona natural, a saber: i) la autonomía individual para elegir su proyecto de vida y determinarse de acuerdo con su elección, ii) las condiciones de vida cualificadas, referidas a circunstancias materiales necesarias para el desarrollo del proyecto de vida, y iii) la intangibilidad del cuerpo y del espíritu, relacionada a la integridad física y espiritual para la realización del proyecto de vida.

¹⁴³ Ministerio de Defensa Nacional – Fuerzas Militares y Policía Nacional; UARIV, ET y los CTJT.

¹⁴⁴ Naciones Unidas, 2005, pág. 8

desplazados deben tener acceso de forma efectiva si así lo desearan a soluciones duraderas al desplazamiento distintas del regreso sin perjuicio de su derecho a la restitución de sus viviendas tierras y patrimonio”. Así y cualquiera sea el caso, es obligación del Estado ofrecer soluciones duraderas a los hogares desplazados.¹⁴⁵

Por su parte, la jurisprudencia de la CC estableció en materia de RyR que:

(...) “Finalmente, en relación con el derecho al retorno y al restablecimiento, el mínimo al cual están obligadas las autoridades consiste en (i) no aplicar medidas de coerción para forzar a las personas a que vuelvan a su lugar de origen o a que se restablezcan en otro sitio, (ii) no impedir que las personas desplazadas retornen a su lugar de residencia habitual o se restablezcan en otro punto; (iii) proveer la información necesaria sobre las condiciones de seguridad existentes en el lugar de retorno, así como el compromiso en materia de seguridad y asistencia socioeconómica que el Estado asumirá para garantizar un retorno seguro y en condiciones dignas; (iv) abstenerse de promover el retorno o el restablecimiento cuando tal decisión implique exponer a los desplazados a un riesgo para su vida o integridad personal y (v) proveer el apoyo necesario para que el retorno se efectúe en condiciones de seguridad y los que regresen puedan generar ingresos para subsistir autónomamente”.¹⁴⁶

Los esfuerzos institucionales para garantizar la vida, libertad e integridad de quienes deciden retornar, aun cuando su decisión implique riesgos inminentes para el hogar o persona retornada, se encuentran dispuestos en el protocolo. De conformidad con lo allí regulado, la Fuerza Pública está en la obligación de elaborar Planes de acompañamiento antes, durante y después del retorno o la reubicación, promoviendo la participación de las víctimas en su diseño, formulación y seguimiento. Dichos Planes deben incluir las acciones a partir de las cuales se va a realizar seguimiento a lo que allí se establezca.

Al respecto, desde la PGN se han realizado requerimientos al Ministerio de Defensa, a efectos de obtener información relacionada con la construcción de los planes de acompañamiento a población retornada en el país, y las acciones contenidas en los mismos, frente a lo cual se ha puesto de presente la naturaleza reservada que en materia operacional tiene el acompañamiento

¹⁴⁵ Consagra el principio: “10.1. Todos los refugiados y desplazados tienen derecho a regresar voluntariamente a sus anteriores hogares, tierras o lugares de residencia habitual en condiciones de seguridad y dignidad. El regreso voluntario en condiciones de seguridad y dignidad debe fundarse en una elección libre, informada e individual. Se debe proporcionar a los refugiados y desplazados información completa, objetiva, actualizada y exacta, en particular sobre las cuestiones relativas a la seguridad física, material y jurídica en sus países o lugares de origen. 10.2. Los Estados permitirán el regreso voluntario de los refugiados y desplazados a sus anteriores hogares, tierras o lugares de residencia habitual, si así lo desearan. Este derecho no puede restringirse con ocasión de la sucesión de Estados ni someterse a limitaciones temporales arbitrarias o ilegales. 10.3. Los refugiados y desplazados no serán obligados ni coaccionados de ningún otro modo, ya sea de forma directa o indirecta, a regresar a sus anteriores hogares, tierras o lugares de residencia habitual. Los refugiados y desplazados deben tener acceso de forma efectiva, si así lo desearan, a soluciones duraderas al desplazamiento distintas del regreso, sin perjuicio de su derecho a la restitución de sus viviendas, tierras y patrimonio. 10.4. Cuando sea menester, los Estados deben solicitar a otros Estados o a organizaciones internacionales la asistencia técnica o financiera necesaria para facilitar el regreso voluntario efectivo, en condiciones de seguridad y dignidad, de los refugiados y desplazados”

¹⁴⁶ Corte Constitucional, Sentencia T-025 de 2004.

en los procesos de retorno¹⁴⁷. Sin embargo, desde Fuerzas Militares¹⁴⁸, se suministró información relacionada con los planes de acompañamiento, información que, si bien se discrimina por departamentos y fechas de los acompañamientos, no permite identificar los planes construidos ni las acciones contenidas en los mismos, lo cual dificulta establecer si los mismos han sido elaborados en los términos y de acuerdo a lo establecido por la ley¹⁴⁹. Por su parte, desde Policía Nacional¹⁵⁰, se informó que la información sobre estos planes debe ser suministrada desde las Secretarías técnicas de los CTJT en la medida en que estos deben ser integrales y no responder únicamente al principio de seguridad, lo cual genera preocupación, si se tiene en cuenta que la normatividad es clara en cuanto a la obligación de la fuerza pública de construir los planes de acompañamiento en los procesos de retorno y reubicación.

Por su parte, aunque ésta es una condición ineludible en cualquier retorno o reubicación que sea acompañado por el Estado, es pertinente tener en cuenta que las medidas para garantizar la seguridad también deben ser consecuentes con el concepto de seguridad que se conciba desde las comunidades o los miembros de las mismas, particularmente cuando se cuenta con el acompañamiento de la fuerza pública o cuando retornaron sin acompañamiento y se encuentran en el de expulsión.

En relación con los criterios de verificación de las condiciones de seguridad y protección en las zonas de retorno o reubicación, la UARIV y el Ministerio de Defensa Nacional, han diseñado lineamientos¹⁵¹ y herramientas para llevar a cabo las acciones y el procedimiento para la verificación del principio de seguridad, tales como los lineamientos operativos para la verificación del principio y la Directivas permanentes del Ministerio de Defensa Nacional, 026 de 2014 y 020 de 2015, cuya finalidad es orientar la valoración de las condiciones de seguridad asociadas a los procesos de retorno y reubicación.

Parte fundamental de estas acciones apunta a la articulación y coordinación de entidades del SNARIV, cuya participación es indispensable para la emisión de los conceptos o percepciones respecto a las condiciones de seguridad de un territorio y/o del contexto situacional de un municipio.¹⁵²

Estos lineamientos establecen una serie de variables de análisis, necesarios para determinar si se cuenta o no con condiciones de seguridad para adelantar un proceso de Retorno y/o Reubicación, todo lo cual debe quedar expreso en las respectivas actas de los Comités de Justicia

¹⁴⁷ Respuesta Ministerio de Defensa Nacional No. OFI20-53034 MDN-DVPAIDH-GDPV, 27 de julio de 2020

¹⁴⁸ Respuesta radicado O120006747302 / MDN-COGFM-JEMCO-SEMOG-CGDJ3-DIPIO-AJO-29.71 Bogotá D.C., 07 de septiembre de 2020

¹⁴⁹ Artículo 219. Condiciones de seguridad en operaciones de retornos y reubicaciones. En el marco de la Política de Seguridad y Defensa Nacional se deberá establecer un plan de acompañamiento de la Fuerza Pública a procesos de retorno y reubicación en el cual se vinculen estrategias antes, durante y con posterioridad, al proceso dirigidas al mantenimiento de las condiciones de seguridad, para cada caso.

¹⁵⁰ Respuesta 27 de julio de 2020 DISEC-ASJUD – 1.10

¹⁵¹ Lineamientos operativos para la verificación del principio de seguridad en proceso de retorno y reubicación UARIV 2016.

¹⁵² Procedimiento de lineamientos técnicos para el acompañamiento a los procesos de retornos y reubicaciones – Guía para la construcción de un plan de RyR. UARIV. 2016.

Transicional. La evaluación pretende verificar que no existe una incidencia directa de las condiciones de seguridad, que ponga en riesgo a los hogares que decidieron retornar o reubicarse. Como parte del procedimiento establecido, previo a cada Comité, la Dirección Territorial de la Unidad para las Víctimas correspondiente, debe solicitar el concepto de seguridad al Ministerio de Defensa Nacional, y de esta forma, una vez se cuente con la respectiva apreciación se convocará el respectivo Comité para la validación del mismo. Es preciso tener en cuenta que la vigencia de los conceptos es de seis (6) meses, lo que implica que antes de su vencimiento debe efectuarse la convocatoria a Comité para una nueva validación y adelantar todas las gestiones necesarias relacionadas con los requerimientos por parte de la UARIV a Ministerio de Defensa, de los respectivos conceptos de fuerza pública, las cuales requieren suficiente anterioridad al CTJT a efectos de que en dicho espacio se cuente con todos los insumos necesarios para la actualización del concepto. La falta de gestión oportuna, o demoras en el trámite, retarda la respuesta a las solicitudes de retorno tanto comunitarias como individuales, lo que podría convertirse en una barrera institucional para el acceso al derecho al retorno y la reubicación, así como para la implementación de estos procesos.

Respecto del procedimiento establecido, y teniendo en cuenta que la expedición del concepto, es esencial para la viabilidad y avance en el proceso de retorno y reubicación, debe existir un correcto engranaje y coordinación de las acciones de las entidades a cuyo cargo se encuentra la responsabilidad de dinamizar y expedir la apreciación de seguridad correspondiente. Vale decir que el papel del Ministerio de Defensa es determinante¹⁵³, en la medida en que una vez sean remitidas las solicitudes por parte de la UARIV, la oportunidad y perentoriedad con que se expidan las apreciaciones, viabilizará los procesos, todo ello en favor de las personas o comunidades con intención de retornar o reubicarse.

Conforme el mecanismo interno de la fuerza pública para la emisión de los conceptos, una vez es recibida la solicitud, proveniente bien sea de la UARIV o de los CTJT, se dará curso con las respectivas autoridades, y en un término no superior a veinte (20) días, se contará con la apreciación de seguridad correspondiente que será presentada y valorada en el marco del CTJT, a partir de la cual se viabilizará o no el proceso de retorno y reubicación.

Teniendo claridad respecto de los procedimientos establecidos, cuyos trámites requieren celeridad, y coordinación, dada la importancia del concepto de seguridad para la viabilización del proceso, inquieta el alto número de conceptos que se encuentran pendientes de expedición y/o actualización, que se observa en la información suministrada por la UARIV, en donde se puede identificar, el estado del concepto, información discriminada así: municipios que no han tenido nunca concepto, conceptos vencidos con más de 6 meses de emisión y conceptos vigentes. Vale decir que, dado que este concepto viabiliza o no el proceso de retorno, si existen demoras en su expedición, de facto se generan demoras en la implementación de la ruta de retorno y

¹⁵³ Ministerio de Defensa Nacional. Directiva permanente 026 del 2014. Directrices para la evaluación de las condiciones de seguridad por parte de la fuerza pública en los procesos de retornos y reubicaciones de la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia.

reubicación, lo que puede generar situaciones asociadas por ejemplo, a retornos sin condiciones, sin el debido acompañamiento institucional y sin garantías efectivas para el proceso de estabilización socioeconómica de la persona o familia retornada. Retornos en estas condiciones, se ven usualmente presionados por la falta o debilidad de la respuesta institucional en los municipios receptores

Revisada y analizada la información reportada por la UARIV¹⁵⁴ de 1123 municipios en 32 departamentos del país, con corte al 21 de julio de 2020, 549 municipios registran un total de 2850 solicitudes de retorno o reubicación, de las cuales 2063 se presentan para municipios que tienen pendiente la emisión o actualización del concepto de seguridad, como se observa en la siguiente tabla:

Tabla N. 6. Cifras conceptos de seguridad en el país.

N. municipios que nunca han tenido concepto de seguridad	N. de municipios con concepto vigente	N. de municipios con concepto vencido	N. de solicitudes de retorno con concepto de seguridad vigente	N. de solicitudes de retorno pendientes de concepto de seguridad
118	147	284	787	2.063

Fuente: Elaboración propia. Información UARIV corte 21 de julio de 2020.

De la información analizada, llama la atención que el 73.2% de los municipios del país que registran solicitudes de retorno tienen el concepto de seguridad pendiente por resolver, independientemente de que la percepción sea positiva o negativa, se evidencia un cuello de botella operativo en el trámite correspondiente para dar curso o continuar con los procesos de retorno y reubicación. Aunque no es posible establecer en donde radica puntualmente el retraso en las emisiones de los conceptos de seguridad, si resulta evidente la necesidad de dinamizar los trámites en estos procedimientos y coordinar en debida forma las acciones entre las ET, los CTJT, la UARIV y el Ministerio de Defensa, para cumplir en tiempos oportunos, con los lineamientos que para el efecto se han establecido y en consecuencia evitar que aspectos operativos interfieran en la implementación efectiva de los procesos de retorno y reubicación.

A continuación, se presenta la tabla consolidada con el análisis de información suministrada, en la cual se discrimina por departamento, el número de municipios y el estado de los conceptos de seguridad que registran en las bases de datos de la UARIV, en donde es importante señalar que hay un número importante de solicitudes de retorno y reubicación pendientes de concepto, si se tiene en cuenta que para un mismo municipio se presentan múltiples solicitudes.

¹⁵⁴ UARIV, respuesta suministrada a requerimiento efectuado por la PGN, agosto de 2020

Tabla 7. Consolidado estado conceptos de seguridad para procesos de retorno y reubicación por departamento.

DEPARTAMENTO	N. DE MUNICIPIOS POR DEPARTAMENTO	ESTADO DEL CONCEPTO				N. DE SOLICITUDES PENDIENTES DE CONCEPTO DE SEGURIDAD
		N. MUNICIPIOS QUE NUNCA HAN TENIDO CONCEPTO	N. DE CONCEPTOS VIGENTES	N. DE CONCEPTOS VENCIDOS		
AMAZONAS	11	9	0	2	6 (en Leticia)	
ANTIOQUIA	125	13	30	82	278 (en 54 municipios)	
ARAUCA	7	2	0	5	9 (en 4 municipios)	
ARCHIPIELAGO DE SAN ANDRES	2	0	0	0	0	
ATLANTICO	23	8	0	15	126 (en 9 municipios)	
BOGOTÁ				1	170	
BOLIVAR	46	25	8	13	89 (en 24 municipios)	
BOYACA	123	108	2	13	41 (en 17 municipios)	
CALDAS	27	0	8	19	39 (en 9 municipios)	
CAQUETA	16	5	2	9	59 (en 11 municipios)	
CASANARE	19	0	0	19	26 (en 7 municipios)	
CAUCA	42	18	0	24	81 (en 25 municipios)	
CESAR	25	0	3	22	148 (en 21 municipios)	
CHOCO	31	15	4	12	32 (en 12 municipios)	
CORDOBA	30	0	23	7	20 (en 5 municipios)	
CUNDINAMARCA	116	82	1	33	139 (en 44 municipios)	
GUAINIA	9	8	0	1	0	
GUAVIARE	4	0	1	3	11 (en 2 municipios)	
HUILA	37	14	10	13	46 (en 15 municipios)	
LA GUAJIRA	15	3	1	11	28 (en 7 municipios)	
MAGDALENA	30	0	7	23	167 (en 19 municipios)	
META	29	4	12	13	24 (en 11 municipios)	
NARIÑO	64	32	8	24	106 (en 29 municipios)	
NORTE DE SANTANDER	40	3	34	3	26 (en 4 municipios)	
PUTUMAYO	13	0	13	0	0	
QUINDIO	12	1	10	1	22 (en 2 municipios)	
RISARALDA	14	14	0	0	0	
SANTANDER	87	6	44	37	60 (en 13 municipios)	
SUCRE	26	0	2	24	111 (en 23 municipios)	
TOLIMA	47	19	5	23	198 (en 33 municipios)	
VALLE DEL CAUCA	42	0	42	0	0	
VAUPES	6	5	0	1	1 (en Mitu))	
VICHADA	4	0	4	0	0	

Fuente: Elaboración propia. Base de datos UARIV. Información con corte a 21 de julio de 2020.

3.4.2. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La coordinación y engranaje del proceso debe funcionar de manera articulada, entre los entes territoriales, los CTJT, la UARIV y el Ministerio de Defensa Nacional, generando herramientas efectivas de comunicación e interlocución, que permitan que las solicitudes de concepto de seguridad para la viabilización de los procesos de retorno y reubicación sean tramitadas de

manera ágil y efectiva, a fin de no generar retrasos injustificados por fallas operativas y de desarticulación entre las entidades responsables.

Los tiempos establecidos en la Directiva Permanente 026 de 2014 del Ministerio de Defensa Nacional, deben ser cumplidos de manera estricta, dado que de ello depende una efectiva planificación territorial, tanto para la convocatoria oportuna, como para el desarrollo adecuado de las sesiones de los CTJT, en los cuales se analicen y aprueben los respectivos conceptos de seguridad. Los retrasos en el cumplimiento de los tiempos previstos impactan de manera negativa en la implementación de los procesos de retorno y reubicación. No debe perderse de vista que la evaluación prioritaria del principio de seguridad para contar con información actualizada y pertinente es determinante para el avance de los procesos.

En ese sentido, es necesario que los CJT sesionen de acuerdo con lo establecido en la norma, que su convocatoria se haga con suficiente antelación para que se cuente en ese espacio con el insumo del concepto de seguridad de Fuerza Pública, de manera que se garantice su actualización cada 6 meses.

Así mismo, se debe promover entre los enlaces de la UARIV y los entes territoriales, la apropiación de los lineamientos de la guía operativa para la validación del principio de seguridad, con el fin de que dichos funcionarios tengan elementos para realizar de manera efectiva las articulaciones y coordinaciones con las entidades del SNARIV.

En relación con los planes de acompañamiento, es importante reiterar la obligación de la Fuerza Pública, en cuanto a su elaboración y la implementación de acciones antes, durante y después del retorno o la reubicación, promoviendo la participación de las víctimas en su diseño, formulación y seguimiento, bajo los parámetros dispuestos por la Ley para dichos planes, por lo cual, resulta necesario que desde el Ministerio de Defensa Nacional – Fuerzas Militares y Policía Nacional, en coordinación con la UARIV, se revise el diseño de los planes de acompañamiento y de ser necesario, se ajuste el mismo conforme la ley. Adicionalmente es importante que la UARIV y el Ministerio de Defensa Nacional, fortalezcan las acciones y estrategias de capacitación permanente a los miembros de la fuerza pública en materia de competencias, obligaciones y requisitos relacionados con la construcción de los planes de acompañamiento.

3.5. SUPERACIÓN DE LA SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD (SSV)

Al respecto, resulta importante recordar, que el goce efectivo del derecho al RyR, supone la superación de la situación de la vulnerabilidad por parte de aquellas personas que deciden regresar o establecerse en un lugar diferente al del desplazamiento, accediendo allí a las medidas para su estabilización socioeconómica, tal y como lo ha señalado la CC y la Ley 1448 de 2011; para ello, resulta necesario contar con indicadores idóneos que permitan efectuar el análisis, evaluar y realizar el seguimiento de los objetivos de la política pública de atención, asistencia y

reparación para la población desplazada. La PGN ha señalado la existencia de dificultades, como el no contar con información certera para hacer adecuado seguimiento a la política pública, entre otras, y así determinar avances o retrocesos en la implementación de la ley, lo que evidencia una necesidad de construir indicadores que faciliten la toma de decisiones sobre la atención de las problemáticas identificadas, y ha insistido en la necesidad de garantizar una medición adecuada de los indicadores¹⁵⁵.

Actualmente, la SSV se mide a través del Índice Global de Estabilización Social y Económica¹⁵⁶, sobre el cual se profundiza en el capítulo de Mediciones de este balance.

En la misma línea, la CSMLV ha evidenciado que los resultados de la SSV *“se basan en la verificación del cumplimiento de un nivel mínimo de ingresos del hogar, por lo que los resultados obtenidos no responden a un enfoque de garantía de derechos de la población desplazada, sino a la verificación de un nivel mínimo de ingresos que no se compadece con la calidad de vida de las personas y la necesidad de acceso a una vivienda digna, a alimentación, a educación, a salud, entre otros”*¹⁵⁷.

Es necesario entonces que se revise y ajuste la medición de la SSV, particularmente en lo que respecta a que los derechos que la componen no se miden nuevamente luego de arrojar cumplido en la medición, lo que desconocería posibles cambios en la condición socioeconómica de aquellos desplazados que les fue realizada la medición antes de su retorno o reubicación. La PGN ha insistido que esta valoración se realice nuevamente en el lugar de retorno o reubicación, con el fin de que se establezca una línea base que refleje la realidad de los hogares que se encuentran en cualquiera de los escenarios de soluciones duraderas y se focalicen los esfuerzos institucionales, para garantizar principalmente derechos como la vivienda, generación de ingresos y tierras.

Así mismo, se considera que para verificar la sostenibilidad del cumplimiento de un derecho o de la SSV, es necesario que se continúe realizando su medición por lo menos durante un año después de haberse registrado su cumplimiento, especialmente en los derechos de vivienda y de generación de ingresos.

4. ARQUITECTURA INSTITUCIONAL

El proceso de retorno forma parte de la ruta de atención, asistencia y reparación a víctimas de desplazamiento forzado. Durante la ruta, estos procesos se han tornado complejos, en la medida en que obedecen a distintas modalidades, suponen la puesta en marcha de varios componentes

¹⁵⁵ Documento de Observaciones de la Procuraduría General de la Nación frente al proceso de ajuste de los indicadores de goce efectivo de derechos de la población desplazada, 2019.

¹⁵⁶ Resolución 2200 de 2018 “Por medio de la cual se adoptan los criterios técnicos de evaluación de la Superación de la Situación de la Vulnerabilidad de las víctimas de desplazamiento forzado y se deroga la Resolución No. 01126 de 2015”. Unidad de Víctimas

¹⁵⁷ CSMLV (2020) VII Informe sobre la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras presentado al Congreso de la República. Pág. 151

de la política pública con enfoque de derechos: medidas para atender mínimo vital, medidas para estabilización socioeconómica y medidas de reparación, y requieren de la intervención y trabajo conjunto de varias instituciones a fin de garantizar una oferta estatal integral que apunte al goce efectivo de derechos de las víctimas en el marco de estos escenarios de soluciones duraderas.

Como se ha mencionado anteriormente, esta política pública, ha presentado a través del tiempo un amplio desarrollo, legal y jurisprudencial, con el fin de abordar las complejidades y dificultades que implica su implementación. En el marco de este desarrollo, se han recogido principios y procedimientos y ampliado conceptualmente los alcances de esta medida. Así, en materia de arquitectura institucional, a cargo de este componente encontramos dos entidades a las que la normatividad vigente asigna funciones específicas relacionadas con el acompañamiento y coordinación en los procesos de retorno y reubicación: la UARIV¹⁵⁸ y el Departamento para la Prosperidad Social –DPS-¹⁵⁹. Adicionalmente, la ley contempla las funciones que en materia de atención a población desplazada se encuentran a cargo de las ET ¹⁶⁰ y de las entidades del orden nacional y territorial que hacen parte del SNARIV.

En ese orden y de manera puntual, nos referiremos a la arquitectura de la UARIV y DPS y a las competencias y roles asignados en materia de retornos y reubicaciones de las entidades del SNARIV, a efectos de abordar la estructura actual del sistema, y establecer la existencia de brechas asociadas al liderazgo y coordinación de la política, así como a la obligatoriedad en el cumplimiento de los mandatos legales y constitucionales exigidos para el cabal cumplimiento en cuanto a la implementación eficiente de los planes de retorno y reubicación.

4.1. ARQUITECTURA INSTITUCIONAL EN RETORNO Y REUBICACION

4.1.1. Estructura Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas – UARIV-

El artículo 166 de la Ley 1448 de 2011, creó la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas y en el artículo 168 de la misma, se establecieron las funciones de la entidad, entre las que se asignó la de (...) *“15. Coordinar los retornos y/o reubicaciones de las personas y familias que fueron víctimas de desplazamiento forzado, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 66”*. Posteriormente y mediante Decreto 4802 de 2011, se estableció la

¹⁵⁸ Decreto 4800 de 2011. Artículo 76. Responsabilidades institucionales. La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación de las Víctimas coordinará y articulará el diseño e implementación de las acciones dirigidas a garantizar la implementación integral de los procesos de retorno y reubicación, en conjunto con las entidades nacionales y territoriales del Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas. Las autoridades del Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas deberán brindar su oferta institucional en el lugar de retorno o reubicación.

¹⁵⁹ Decreto 2094 de 2016. Artículo 4. Funciones. funciones del Departamento Administrativo para la Prosperidad además las que determina la Ley 489 de 1998 y demás disposiciones. Art. 9 Estructura y Funciones de las Dependencias. Resolución 434 de 2016. Fija los criterios para la identificación, focalización, entrega y seguimiento a los esquemas especiales de acompañamiento para la población retornada y reubicada de conformidad con lo establecido en la Ley 1448 de 2011 y el artículo 2.2.6.5.8.7 del Decreto 1084 de 2015.

¹⁶⁰ Artículo 174. De las funciones de las ET. Con miras al cumplimiento de los objetivos trazados en el artículo 161, y en concordancia con los artículos 172 y 173, y dentro del año siguiente a la promulgación de la presente ley, las ET procederán a diseñar e implementar, a través de los procedimientos correspondientes, programas de prevención, asistencia, atención, protección y reparación integral a las víctimas, los cuales deberán contar con las asignaciones presupuestales dentro los respectivos planes de desarrollo y deberán ceñirse a los lineamientos establecidos en el Plan Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

estructura de la Unidad y las funciones de cada una de sus dependencias (Art. 6, Dto 4802 de 2011).¹⁶¹ En la estructura de la entidad no se creó una dependencia específica para retornos y reubicaciones, y las funciones de coordinación, diseño de protocolos y ejercicio de acciones con entidades competentes en la materia, fueron asignadas a la Dirección de Reparación,¹⁶² Subdirecciones de Reparación Individual y Colectiva.

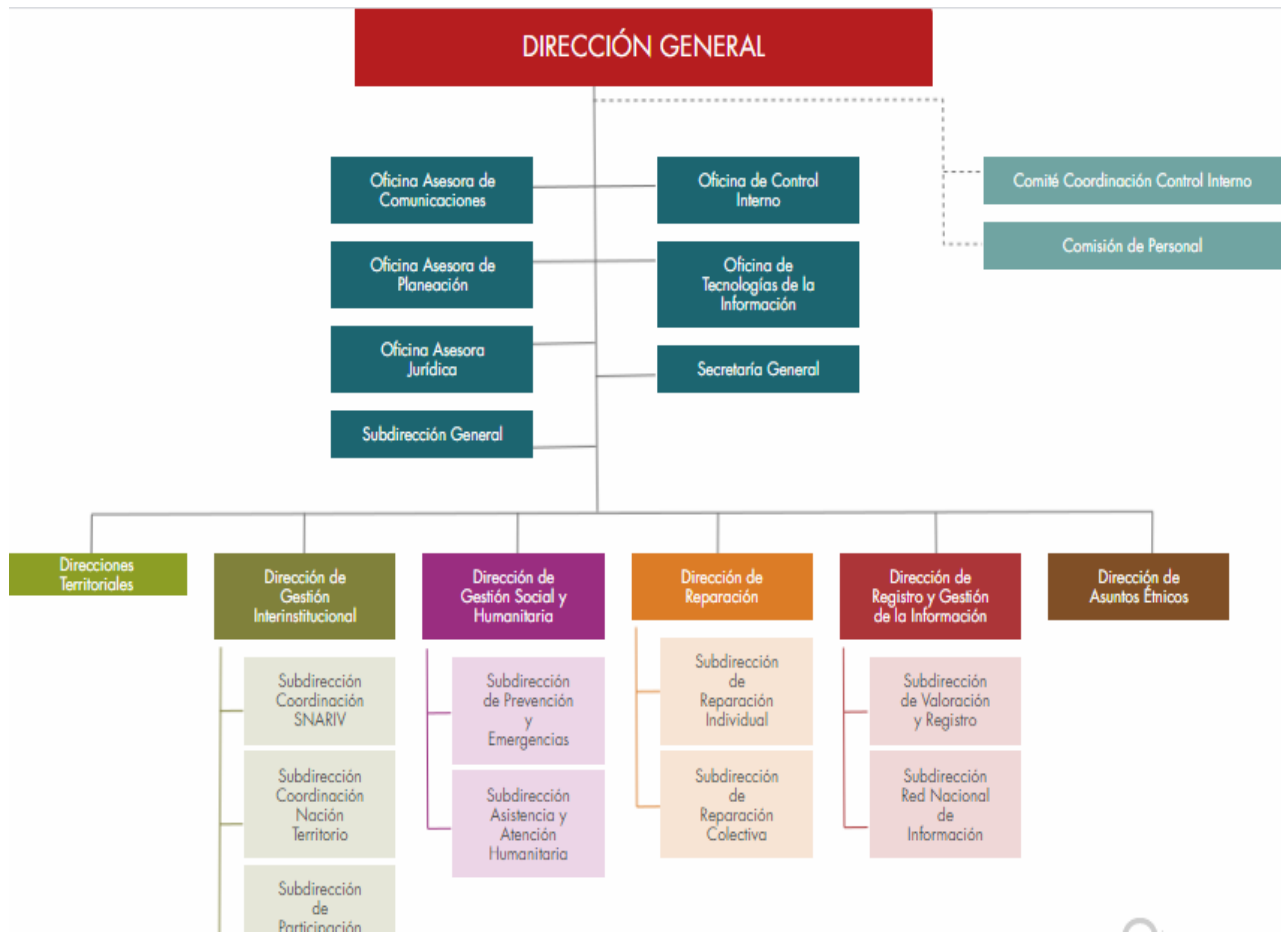
Por disposición legal, para llevar a cabo el retorno o reubicación de la población víctima del desplazamiento, la UARIV, como coordinadora del sistema, deberá adelantar las acciones pertinentes ante las distintas entidades que forman parte del SNARIV, a fin de garantizar la efectiva atención integral a la población retornada o reubicada, a través de esquemas especiales de acompañamiento, las cuales deben hacer parte del Plan de Retorno o Reubicación que tendrán como fin principal, la cesación de la condición de vulnerabilidad y debilidad manifiesta de la población retornada o reubicada.

Con la Resolución interna 06420 de 2018 que estableció grupos internos de trabajo en la Unidad, se definió el Grupo de RyR como adscrito a la Dirección de Reparación, y a cuyo cargo se encomendaron objetivos específicos de los procesos de retornos y reubicaciones. No se asignó una estructura específica al grupo, solo las funciones a desarrollar. Que este componente haga parte de la Dirección de Reparación puede obedecer a que los RyR se consideran una puerta de entrada al proceso de reparación integral, a partir del alcance otorgado por la Ley 1448, operando en este proceso, medidas de reparación tanto de carácter individual como colectivas. Sin embargo, vale la pena plantear, dada la importancia del componente, si dentro de la estructura institucional es necesario otorgar un nivel jerárquico mayor al que tiene un grupo de trabajo, y considerarse la existencia de una Subdirección que coordine y desarrolle las funciones legales atribuidas.

¹⁶¹ Decreto 4802 de 2011. ESTRUCTURA Y FUNCIONES DE LAS DEPENDENCIAS. ARTÍCULO 6. ESTRUCTURA. La estructura de la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas será la siguiente: 1. Dirección General 1.1 Oficina Asesora Jurídica 1.2 Oficina Asesora de Planeación 1.3 Oficina de Tecnologías de la Información 1.4 Oficina Asesora de Comunicaciones 1.5 Oficina de Control Interno 2. Subdirección General 3. Dirección de Gestión Interinstitucional 3.1 Subdirección de Coordinación Técnica del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral de Víctimas 3.2 Subdirección de Coordinación Nación Territorio 3.3 Subdirección de Participación 4. Dirección de Gestión Social y Humanitaria 4.1 Subdirección de Prevención y Emergencias 4.2 Subdirección de Asistencia y Atención Humanitaria 5. Dirección de Reparación 5.1 Subdirección de Reparación Individual 5.2 Subdirección de Reparación Colectiva 6. Dirección de Registro y Gestión de la Información 6.1 Subdirección de Valoración y Registro 6.2 Subdirección Red Nacional de Información 7. Dirección de Asuntos Étnicos 8. Direcciones Territoriales 9. Secretaría General 10. Órganos de Asesoría y Coordinación 10.1 Comité de Coordinación del Sistema de Control Interno 10.2 Comisión de Personal.

¹⁶² ARTÍCULO 21. DIRECCIÓN DE REPARACIÓN. Son funciones de la Dirección de Reparación las siguientes: (...)13. Coordinar los retornos y/o reubicaciones de las personas y familias que fueron víctimas de desplazamiento forzado, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 66 de la Ley 1448. (...) ARTÍCULO 22. SUBDIRECCIÓN DE REPARACIÓN INDIVIDUAL. Son funciones de la Subdirección de Reparación Individual las siguientes: (...) 9. Adelantar, con las demás entidades competentes, las acciones para los procesos de retornos y/o reubicaciones individuales de las personas y familias que fueron víctimas de desplazamiento forzado, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 66 de la Ley 1448 de 2011 y en las normas que la modifiquen, adicionen o reglamenten. (...);ARTÍCULO 23. SUBDIRECCIÓN REPARACIÓN COLECTIVA. Son funciones de la Subdirección Reparación Colectiva las siguientes: (...)9. Adelantar las acciones para los procesos de retornos y de reubicaciones colectivas de las familias que fueron víctimas de desplazamiento forzado, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 66 de la Ley 1448 de 2011 y en las normas que la modifiquen, adicionen o reglamenten.

Gráfico 1. Organigrama UARIV.



Fuente: Página oficial UARIV 2020

4.1.2. Estructura Departamento para la Prosperidad Social – DPS – Programa Familias en su Tierra – FEST-

Mediante el Decreto 4155 de 2011 se reglamenta la transformación de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social), al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, que se constituye a partir de ese momento como el organismo principal de la administración pública del Sector de la Inclusión Social y la Reconciliación.

Mediante Resolución 985 de 2013, se dispone la reglamentación del Programa Familias en su Tierra (FEST), como esquema especial de acompañamiento de carácter temporal a los hogares víctimas de desplazamiento forzado retornados o reubicados, que se encuentran incluidos en el Registro Único de Víctimas. El esquema de acompañamiento implementado, por parte del DPS, opera como medida complementaria de la oferta sectorial, y busca contribuir a la estabilización socio-económica de estos hogares, a través de una intervención integral que incluye el

fortalecimiento de las capacidades en los hogares para la integración social y comunitaria, la seguridad alimentaria, mejoramiento de las condiciones de la vivienda y la generación o fortalecimiento de proyectos productivos.

Lo anterior bajo el marco conceptual de los esquemas especiales de acompañamiento como medida complementaria y de apoyo adicional a los compromisos que las entidades del SNARIV tienen con los hogares retornados o reubicados en materia de restablecimiento y garantía de derechos fundamentales. Estos esquemas hacen parte de los Planes de Retorno y Reubicación, e implican acciones específicas en vivienda, seguridad alimentaria e ingresos y trabajo. Cuando se trata de procesos de retorno o reubicación masivos y colectivos se denominan proyectos dinamizadores.

En cuanto a la estructura institucional del DPS, el Decreto 2094 de 2016 modificó la estructura de la entidad, dada la creación de nuevas instituciones encargadas de funciones relacionadas con el desarrollo territorial. Así, en el marco de sus funciones, se estableció la de *“formular, dirigir, coordinar, ejecutar y articular las políticas, planes, programas, estrategias y proyectos la inclusión y la reconciliación en términos de la superación la pobreza y pobreza extrema, la atención de grupos vulnerables y la atención y a víctimas del conflicto armado a que se refiere el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011.”*¹⁶³ La norma estableció la nueva estructura y funciones asignadas a las dependencias de la entidad¹⁶⁴, asignado funciones en materia de atención y reparación a víctimas del conflicto armado, a la Subdirección General para la Superación de la Pobreza y a la Dirección de Gestión y Articulación de la Oferta Social.

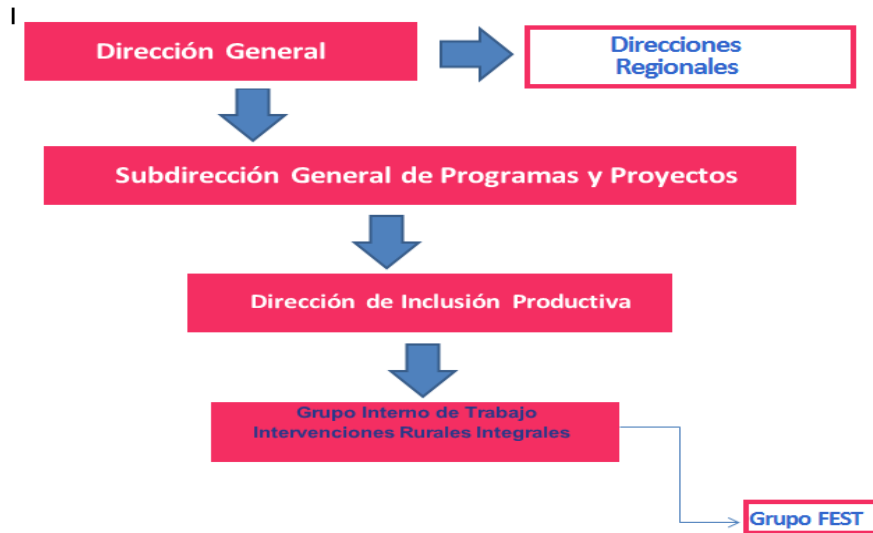
El programa Familias en su Tierra – FEST, a partir de lo establecido en el Decreto 2094 de 2016, es coordinado desde la Dirección de Inclusión Productiva (DIP), que hace parte de la Subdirección General de Programas y Proyectos del DPS. Esta Dirección tiene a su cargo la generación de oportunidades de empleo y emprendimiento para poblaciones en situación de pobreza, vulnerabilidad y víctimas. El desarrollo del programa se realiza en coordinación con la UARIV, de acuerdo con los lineamientos establecidos en la resolución 434 de 2016¹⁶⁵ de dicha entidad.

¹⁶³ Decreto 2094 de 2016. Artículo 4. Funciones. funciones del Departamento Administrativo para la Prosperidad además las que determina la Ley 489 de 1998 y demás disposiciones.

¹⁶⁴ Decreto 2094 de 2016 Estructura y Funciones de las Dependencia. Art. 9

¹⁶⁵ Resolución 434 de 2016. Fija los criterios para la identificación, focalización, entrega y seguimiento a los esquemas especiales de acompañamiento para la población retornada y reubicada de conformidad con lo establecido en la Ley 1448 de 2011 y el artículo 2.2.6.5.8.7 del Decreto 1084 de 2015.

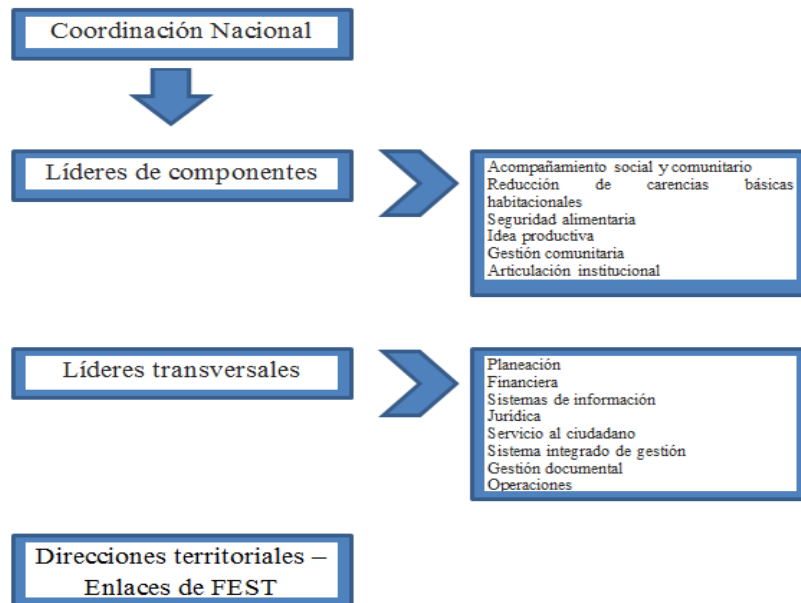
Gráfico 2. Organigrama DPS – Programa Familias en su Tierra.



Fuente: Elaboración propia. Conformación de Grupos Internos de Trabajo según la resolución 00237 del 29 de enero de 2019

Mediante Resolución 045 de 2012, se reguló el Grupo de Trabajo Familias en su Tierra como parte de la Dirección de Programas Especiales. Este grupo cuenta con la siguiente estructura:

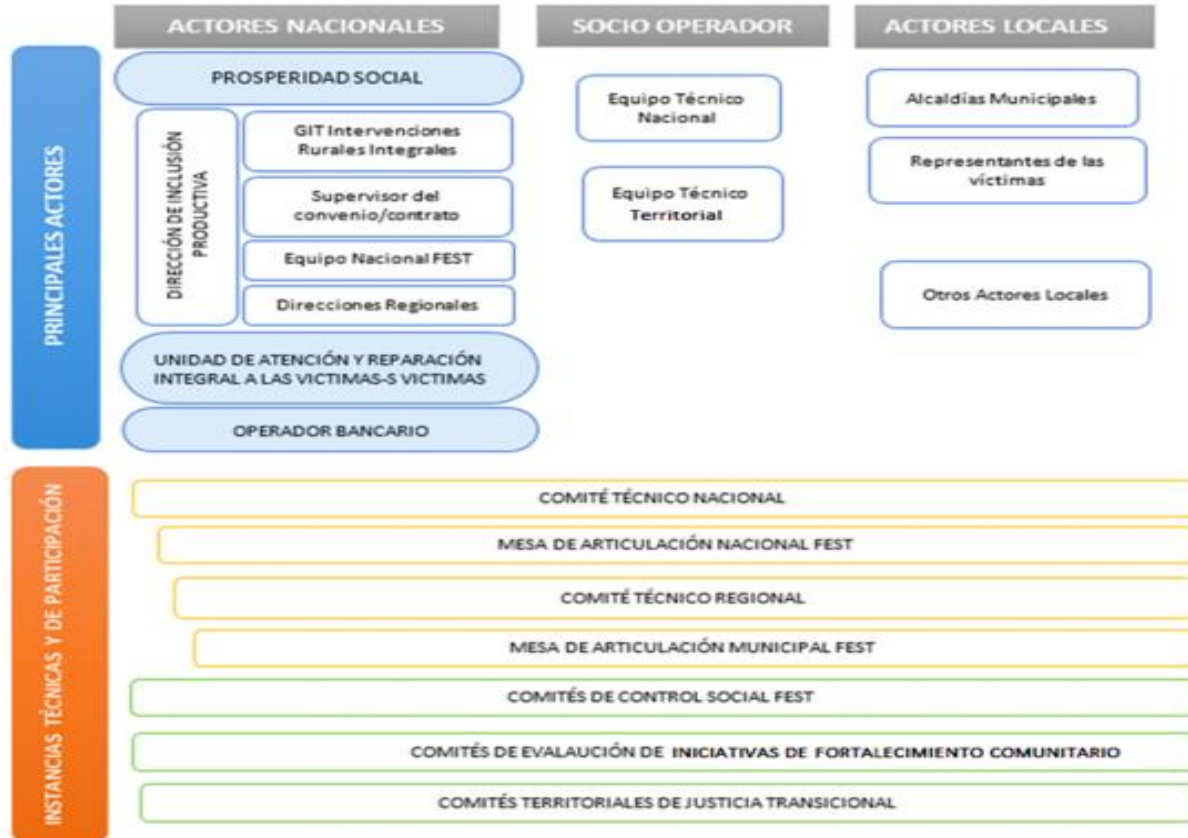
Gráfico 3. Estructura Grupo de Trabajo FEST.



Elaboración propia (Fuente: DPS - 2014)

A continuación, se presenta el gráfico que muestra la estructura operativa del programa y los actores principales que intervienen en su implementación.

Gráfico 4. Actores y escenarios del Programa FEST



Fuente: Página oficial DPS.

Vista la estructura, los instrumentos, mecanismos, estrategias, programas y planes previstos para la atención y acompañamiento a los procesos de RyR, resulta compleja la estructura y arquitectura institucional que surge alrededor de estos y, a pesar de contar con los programas y estructuras operativas para su implementación, no han resultado ser suficientes para garantizar la estabilización socioeconómica y superación de la condición de vulnerabilidad generada por el desplazamiento forzado.

En cuanto al rango institucional, y consecuente liderazgo y coordinación de la política de retornos y reubicaciones, se considera pertinente hacer referencia a la integración del sector de Inclusión Social y Reconciliación, por cuanto, conforme el Decreto 2094 de 2016, está integrado por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social –DPS, y, por la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas –UARIV- como entidad adscrita, entre otras.

El DPS, como cabeza del Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación, es quien dirige y orienta el cumplimiento de las funciones a su cargo. La UARIV, entidad encargada de coordinar el SNARIV, tiene un rango inferior al DPS y a otras de las entidades que encabezan los sectores responsables de implementar las políticas públicas para la atención, asistencia, y reparación integral y, en la práctica, esta categorización institucional genera una coordinación poco operativa y diluye el liderazgo de la política pública de retornos y reubicaciones. La Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas no tiene, dentro del diseño institucional del Estado, la jerarquía que demanda la implementación de la política pública a ejecutar por los ministerios y demás entidades del Sistema. (CMSLV 2015)

De otra parte, tanto el Decreto 4802 de 2011 (estructura UARIV) como el Decreto 2094 de 2016 (estructura del DPS), le asignan funciones de coordinación en materia de atención y reparación a víctimas del conflicto armado, y en este marco se establece el programa FEST como Esquema Especial de Acompañamiento y una medida complementaria y de apoyo adicional a la oferta programática de las entidades del SNARIV competentes en la implementación de acciones relacionadas con los 14 componentes del retorno, tanto en el nivel territorial como nacional.

Desde los entes territoriales, se manifestaron algunas complejidades relacionadas con las funciones de las entidades:

“(...) La articulación es bastante difícil, se cuenta con el programa FEST actualmente, pero la verdad cuesta trabajo identificar cual es la fuente que utilizan para este programa, se asignaron 760 beneficiarios en el municipio, que se socializan cuando se convoca al municipio para hacer la presentación del programa, pero para este momento ya se tiene establecido a los beneficiarios y no hay previa comunicación o espacio con la ET para concertar la implementación de estos programas; en RYR poco se ha hecho. Reunión previa para priorizar algunos retornos en el territorio pero ya sobre la ejecución del programa; falta mejor coordinación para lograr encausar los beneficios de los programas y garantizar el retorno (...)” Recursos para implementación, se ha dejado rezagado y no se le ha dado la suficiente importancia a RYR, lo poco que hay es FEST y llega a muy pocos (...)”¹⁶⁶

La identificación y distinción entre los mecanismos destinados a la atención efectiva del retorno y la reubicación y aquellos diseñados para el acompañamiento, ha sido un aspecto frente al cual la CC ha señalado debe ser preciso, dada la complejidad propia que revisten los procesos de retorno y reubicación. Así, las particularidades para la identificación de los programas, las entidades que lideran, sus procedimientos y la falta de articulación y coordinación en relación con la complementariedad de los programas, genera mayores dificultades al momento de su implementación. La UARIV con sus estrategias de intervención definidas por el protocolo de Retorno y Reubicaciones, que son operativizadas mediante los PRR, y el DPS con su programa

¹⁶⁶ Entrevista semiestructurada Alcaldía Municipal de Tibú. 3 de septiembre de 2020.

FEST previsto como EEA, requieren ingentes esfuerzos de articulación y coordinación interinstitucional para lograr el acceso a la oferta de manera efectiva.

4.1.3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El diseño institucional del Estado para atender los retornos y reubicaciones, debe ser coherente con el objetivo de la política y los componentes del derecho. La UARIV como coordinador de esta política, además de coordinar el SNARIV, requiere gozar de una jerarquía institucional como la que implica el ser cabeza de un sector dentro del Gobierno, dadas las funciones y responsabilidades que demanda la implementación de la política pública a ejecutar, razón por la cual se recomienda el análisis de una eventual modificación de la estructura institucional. Así, evaluar diferentes opciones de modificación a la arquitectura institucional, puede contribuir a fortalecer el proceso de coordinación del SNARIV, como por ejemplo: i) La creación de un sector especializado en la construcción de paz y reconciliación en el cual se integren entidades como la UARIV, la ARN, la ART, el CNMH, la UGRT; ii) La creación de una entidad de mayor jerarquía que se haga cargo de la atención, asistencia y reparación integral de las víctimas; iii) El cambio de sector de la UARIV al Departamento Administrativo de la Presidencia, teniendo en cuenta que el Presidente de la República ejerce el liderazgo del Comité Ejecutivo, y; iv) Cualquier otra alternativa que pueda contribuir a fortalecer la coordinación del SNARIV. Se recomienda adelantar una reforma normativa, una vez el Gobierno Nacional determine cuál es la mejor alternativa para fortalecer la coordinación del SNARIV.

Las estructuras institucionales y organizativas son fundamentales para que las políticas públicas tengan viabilidad, continuidad y sostenibilidad, lo que resulta fundamental en la implementación de las mismas. Como parte de la arquitectura institucional, es necesario otorgar al Grupo de RyR de la UARIV, un status bien sea de Subdirección o un mayor nivel jerárquico en la estructura organizacional de dicha entidad y, un recurso humano y financiero suficiente para atender de manera eficiente el componente de retorno y reubicación, dada la magnitud e importancia del mismo. Sumado a ello, es necesario adecuar las estructuras institucionales existentes para transversalizar adecuadamente el componente, a fin de mejorar la articulación e interacción con todas las dependencias de la entidad.

4.2. SNARIV – COMPETENCIAS INSTITUCIONALES EN RETORNO Y REUBICACIÓN

El SNARIV está constituido por el conjunto de entidades públicas del nivel nacional y territorial, encargadas de formular o ejecutar los planes, programas, proyectos y acciones específicas, para atender y reparar integralmente a las víctimas. El Sistema es coordinado por la Unidad para las Víctimas, sin embargo, la responsabilidad de la materialización del goce efectivo de los derechos está distribuida y asignada a diversos actores institucionales, por ende, son todas las entidades del sistema las responsables de propender por una atención integral y efectiva que desencadene en la reparación integral de las víctimas del conflicto armado en Colombia.

La importancia de conocer las responsabilidades de cada entidad, y la configuración del sistema en los niveles territorial y nacional, facilita la coordinación y el seguimiento de las acciones encaminadas a la satisfacción de los derechos. Así, en este acápite se cita sumariamente la conformación del SNARIV y las entidades que lo conforman, desarrollo que se efectúa con amplitud en el balance que sobre articulación interinstitucional se presenta en el marco de este balance.

En el orden nacional se cuenta con dos instancias principales: el Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación a las Víctimas, a cuyo cargo se encuentra el diseño de la política pública de Atención y Reparación Integral de las Víctimas y la Unidad para las Víctimas, que tiene como función general coordinar la ejecución de dicha política, y que además, como ya se indicó, cumple la tarea de coordinación del sistema y ejerce la Secretaría Técnica del Comité Ejecutivo.

El Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación a las Víctimas, operativamente funciona a través de 10 subcomités técnicos:

- Coordinación Nacional y territorial
- Sistemas de información
- Atención y asistencia
- Medidas de rehabilitación
- Reparación colectiva
- Restitución
- Indemnización administrativa
- Medidas de satisfacción
- Prevención, protección y garantías de no repetición
- Enfoque diferencial.

En el nivel territorial se encuentran los Comités Territoriales de Justicia Transicional (CTJT), encargados del diseño de las políticas locales de asistencia y reparación integral y de que estas se correspondan con la política nacional en la materia, las ET y las mesas de participación de víctimas.

El SNARIV está conformado por 56 entidades del nivel nacional, y 14 sectores de Gobierno liderados por sus respectivos ministerios, y hacen parte integral del mismo, el sector de inclusión social y reconciliación, que lidera el Departamento Administrativo de la Prosperidad Social (DPS), del que hace parte la Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas¹⁶⁷.

Las entidades integrantes, tienen a su cargo el acompañamiento del retorno o reubicación enfocado hacia el acceso a los derechos mínimos, en consecuencia, las rutas de articulación y

¹⁶⁷ Decreto 2094 de 2016.

acceso a la oferta están relacionadas con cada uno de estos elementos del retorno o reubicación de conformidad con la competencia institucional de las distintas entidades del SNARIV.¹⁶⁸

Tabla 8. Derechos procesos de Retorno y Reubicación (Entidades Responsables SNARIV)¹⁶⁹

Derechos Mínimos o Universales	Entidades Responsables SNARIV ¹⁷⁰
Salud	Ministerio de Salud y Protección Social Ministerio del Interior Superintendencia de Salud Secretarías de salud departamental y municipal
Educación	Ministerio de Educación Nacional Instituto Colombiano de Crédito y Estudios en el Exterior – ICETEX ESAP COLCIENCIAS Secretarías de Educación Departamental y Municipal
Alimentación	ICBF PS UARIV

¹⁶⁸ CC – Auto 331 de 2019. " (...) La consolidación de los procesos de retorno o reubicación se encuentra asociada al cumplimiento de las obligaciones a cargo del Estado, las cuales deben ser garantizadas de forma prioritaria o de forma gradual y progresiva para alcanzar la estabilización socioeconómica, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley 387 de 1997237, la Ley 1448 de 2011238 y el Decreto 1084 de 2015, así: i. De manera prioritaria: (a) la identificación a cargo de la Registraduría Nacional del Estado Civil; (b) la salud a cargo del Ministerio de Salud y Protección Social; (c) la educación a cargo del Ministerio de Educación Nacional; (d) la alimentación y (e) la reunificación familiar a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar; (f) la vivienda digna a cargo del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial cuando se trate de vivienda urbana, y a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural cuando se trate de vivienda rural; (g) la orientación ocupacional a cargo del Servicio Nacional de Aprendizaje; (h) la atención psicosocial; ii. De manera complementaria, progresiva y gradual: (a) el acceso o restitución de tierras; (b) los servicios públicos básicos; (c) las vías y comunicaciones; (d) la seguridad alimentaria; (e) los ingresos y trabajo; y (f) el fortalecimiento de la organización.

¹⁶⁹ Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas. XIII Informe sobre los avances de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto 2019. **Entidades del SNARIV listadas en el artículo 160 de la Ley 1448 de 2011:** Agencia de Desarrollo Rural Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Agencia de Renovación del Territorio, Ministerio de Cultura, Agencia Nacional de Tierras, Ministerio de Defensa Nacional, Archivo General de la Nación, Ministerio de Educación Nacional, Banco de Comercio Exterior – BANCOLDEX, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Consejo Superior de la Judicatura, Ministerio de Justicia y del Derecho, Defensoría del Pueblo, Ministerio de Relaciones Exteriores, Departamento Administrativo de la Presidencia, Ministerio de Salud y Protección Social, Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Departamento para la Prosperidad Social, Ministerio de Trabajo, Fiscalía General de la Nación, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario – FINAGRO, Ministerio del Interior, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF, Policía Nacional, Instituto Colombiano de Crédito y Estudios Técnicos en el Exterior – ICETEX, Registraduría Nacional del Estado Civil, Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Servicio Nacional de Aprendizaje, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Superintendencia de Notariado y Registro, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Unidad de Restitución de Tierras. **Entidades del SNARIV por competencias según el numeral 31 del artículo 160 de la Ley 1448 de 2011:** Agencia de Reincorporación y Normalización, FonAhorro, Agencia Presidencial de Cooperación Internacional, Fonvivienda, Banco Agrario, Migración Colombia, Centro Nacional de Memoria Histórica, Organizaciones Solidarias, Colciencias, Procuraduría General de la Nación, Coldeportes, Servicio Público de Empleo, Contraloría General de la República, Superintendencia de Industria y Comercio, DANE, Superintendencia de Salud, Departamento Administrativo de la Función Pública, Superintendencia Financiera de Colombia, Escuela Superior de Administración Pública, Unidad Nacional de Protección.

¹⁷⁰ Artículo 66. Parágrafo 1. Parágrafo 1º. Modificado por el art. 122, Ley 1753 de 2015. *La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, deberá adelantar las acciones pertinentes ante las distintas entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas para garantizar la efectiva atención integral a la población retornada o reubicada, especialmente en lo relacionado con los derechos mínimos de identificación a cargo de la Registraduría Nacional del Estado Civil, salud a cargo del Ministerio de la Protección Social, educación a cargo del Ministerio de Educación Nacional, alimentación y reunificación familiar a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, vivienda digna a cargo del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial cuando se trate de vivienda urbana, y a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural cuando se trate de vivienda rural y orientación ocupacional a cargo del Servicio Nacional de Aprendizaje.*

Identificación	Registraduría Nacional del Estado Civil Ministerio de Defensa Nacional
Reunificación familiar	ICBF
Orientación ocupacional	SENA
Vivienda	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural Banco Agrario FONVIVIENDA
Atención psicosocial	UARIV Ministerio de Salud y Protección Social
Derechos Graduales o Progresivos	
Restitución de tierras	MADR URT ANT SNR IGAC
Servicios públicos básicos	ET Ministerio de Vivienda Ministerio de Minas y Energía Ministerio de Medio Ambiente
Vías y comunicaciones	Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones Ministerio de Transporte INVIAS ET
Seguridad alimentaria	Ministerio de Trabajo Ministerio de Salud y Protección Social DPS ICBF ADR
Ingresos y trabajo	MADR Ministerio de Trabajo Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones DPS SENA Servicio Público de Empleo Alta Consejería para el Sector Privado y la Competitividad Banco Agrario BANCOLDEX FINAGRO Superintendencia Financiera
Fortalecimiento de la organización social	Organizaciones Solidarias Secretaría de Gobierno Municipales

Elaboración propia. Fuente: Ley 1448 de 2011, Decreto 4800 de 2011 y UARIV

La garantía de los derechos consignados en los planes de retorno y reubicación es responsabilidad del Estado y su institucionalidad. El objetivo de la política pública de RyR, que busca lograr el restablecimiento de la población en situación de desplazamiento, a través de la generación de oportunidades y alternativas de retorno al lugar de donde se vio forzada a salir, bajo la garantía de los principios de Voluntariedad, Seguridad y Dignidad, así como “Garantizar el Goce Efectivo de Derechos –GED- de la población en situación de desplazamiento a través del fortalecimiento de las intervenciones de las entidades nacionales y territoriales”¹⁷¹. La Ley 1448 de 2011, establece los objetivos¹⁷² que deben cumplir las entidades que hacen parte del SNARIV, entre los cuales se encuentra, adoptar las medidas necesarias, para asegurar el acceso efectivo a la oferta y contribuir, de manera coordinada y articulada, a la reparación integral de las víctimas.

No obstante, y transcurridos 9 años de implementación de la Ley de Víctimas, continúa percibiéndose una falta de claridad frente al rol y las competencias en materia de retorno y reubicación, por parte de las entidades que conforman el SNARIV tanto a nivel nacional como territorial; también se siguen presentando confusiones entre las calidades que ostenta la UARIV como coordinadora del sistema y las obligaciones que en materia de RyR recaen en cabeza de cada entidad. Adicionalmente se evidencia otro tema, asociado a la falta de voluntad de las administraciones de turno, y en general de las entidades del SNARIV, en relación con la flexibilización de la oferta y la reestructuración o ajuste institucional que permita brindar una respuesta efectiva a las necesidades consignadas en los planes de retorno. Esta falta de claridad y de voluntad genera que las acciones institucionales se implementen de manera desarticulada, lo que reduce su impacto en la transformación de las condiciones de vida de los hogares retornos o reubicados.

¹⁷¹ Lineamientos, Metodología e Instrumentalización de la Política Pública de Retorno para la Población en Situación de Desplazamiento. SNAIPD 2009

¹⁷² **ARTÍCULO 161. OBJETIVOS DEL SISTEMA DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN A LAS VÍCTIMAS.** *Los objetivos de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, como parte de dicho Sistema, serán los siguientes: 1. Participar en la formulación e implementación de la política integral de atención, asistencia y reparación a las víctimas de que trata esta ley. 2. Adoptar las medidas de atención que faciliten el acceso y cualifiquen el ejercicio de los derechos a la verdad, justicia y reparación de las víctimas. 3. Adoptar las medidas de asistencia que contribuyan a restablecer los derechos de las víctimas de que trata la presente ley, brindando condiciones para llevar una vida digna. 4. Adoptar las medidas que contribuyan a garantizar la reparación efectiva y eficaz de las víctimas que hubieren sufrido daño como consecuencia de las violaciones contempladas en el artículo 3° de la presente Ley. 5. Adoptar los planes y programas que garanticen el ejercicio efectivo de los derechos de las víctimas y la implementación de las medidas de que trata la presente ley. 6. Integrar los esfuerzos públicos y privados para la adecuada atención integral y garantía de los derechos humanos y de la aplicación del Derecho Internacional Humanitario que les asisten a las víctimas. 7. Garantizar la canalización de manera oportuna y eficiente de los recursos humanos, técnicos, administrativos y económicos que sean indispensables para el cumplimiento de los planes, proyectos y programas de atención, asistencia y reparación integral de las víctimas en sus niveles nacional y territorial. 8. Garantizar la coordinación interinstitucional, la articulación de su oferta y programas, al igual que la programación de recursos, asignación, focalización y ejecución de manera integral y articulada la provisión de bienes y servicios públicos prestados de acuerdo con las soluciones brindadas. 9. Garantizar la flexibilización de la oferta de las entidades responsables de las diferentes medidas de atención, asistencia y reparación a las víctimas para el cumplimiento de lo dispuesto en la presente ley. 10. Realizar los esfuerzos institucionales y apoyar la implementación de una plataforma de información que permita integrar, desarrollar y consolidar la información de las diferentes entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, con el fin de llevar a cabo el monitoreo, seguimiento y evaluación del cumplimiento de las responsabilidades atribuidas en el marco de la presente ley.*

Como se indicó anteriormente, la Ley asignó a la UARIV la calidad de entidad coordinadora del SNARIV, estableciendo funciones y roles específicos en este aspecto.¹⁷³ En cumplimiento de esto, la UARIV tiene a su cargo la labor de coordinar y armonizar las acciones del sistema que lidera, planificar, organizar y disponer las diversas tareas, acciones o procesos de las entidades que lo conforman. Lo anterior no está llamado a generar confusión pues resulta claro que la responsabilidad de coordinar el Sistema, no implica asumir las competencias y responsabilidades propias de las instituciones que lo conforman, coordinar y jalonar la oferta institucional, no es sinónimo de ejecutarla, por tal razón, es el SNARIV y demás entidades con competencia en la garantía de los derechos que integran el componente de RyR las llamadas a implementar las acciones contempladas en los Planes. En la misma línea, en las entrevistas semiestructuradas realizadas a funcionarios de entidades del orden nacional y territorial, se evidenció como se atribuyeron a la UARIV la mayoría de las falencias que obstaculizan la implementación de los procesos de retorno, no solo en materia de coordinación, sino en aspectos como la falta de presupuesto, la baja capacidad institucional, poca o nula presencia institucional en el territorio, desconocimiento de la oferta y difícil acceso a la misma.

Con respecto a las competencias institucionales, el Decreto 1084 de 2015¹⁷⁴, así como la Ley 1448 y el Decreto Reglamentario 4800 de 2011, además de definir el concepto del retorno, los principios y derechos que deben ser garantizados, se definen las entidades del orden nacional que deben velar por el cumplimiento de aquellos, e involucra, de acuerdo con sus competencias, a las entidades municipales y departamentales, atribuyendo responsabilidades para que en conjunto se lleve a cabo la implementación de los procesos de retorno y reubicación. No obstante, aunque a las entidades que componen el SNARIV se les asigna el cumplimiento de acciones en materia de atención a víctimas de acuerdo a sus competencias¹⁷⁵, aquellas no dan cabal cumplimiento a las obligaciones impuestas, bien por falta de claridad, por desconocimiento de su rol en los escenarios de retorno y reubicación o porque no se sienten obligadas a hacerlo. Lo anterior pudo verificarse en el trabajo de campo realizado, en donde al respecto se señaló:

¹⁷³ ARTÍCULO 168. DE LAS FUNCIONES DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS. La Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las víctimas coordinará de manera ordenada, sistemática, coherente, eficiente y armónica las actuaciones de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas en lo que se refiere a la ejecución e implementación de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas y asumirá las competencias de coordinación señaladas en las Leyes 387, 418 de 1997, 975 de 2005, 1190 de 2008, y en las demás normas que regulen la coordinación de políticas encaminadas a satisfacer los derechos a la verdad, justicia y reparación de las víctimas.

¹⁷⁴ ARTÍCULO 2.2.6.5.8.6. Responsabilidades institucionales. La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación de las Víctimas coordinará y articulará el diseño e implementación de las acciones dirigidas a garantizar la implementación integral de los procesos de retorno y reubicación, en conjunto con las entidades nacionales y territoriales del Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas. Las autoridades del Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas deberán brindar su oferta institucional en el lugar de retorno o reubicación. PARÁGRAFO. Las acciones de coordinación, planeación, seguimiento y participación de las víctimas incluidas en los procesos de retorno y reubicación se realizarán en el marco de los Comités Territoriales de Justicia Transicional bajo los lineamientos previstos en el Protocolo de Retorno y Reubicación.

¹⁷⁵ ARTÍCULO 161. OBJETIVOS DEL SISTEMA DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN A LAS VÍCTIMAS. Los objetivos de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, como parte de dicho Sistema, serán los siguientes: 10. Realizar los esfuerzos institucionales y apoyar la implementación de una plataforma de información que permita integrar, desarrollar y consolidar la información de las diferentes entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, con el fin de llevar a cabo el monitoreo, seguimiento y evaluación del cumplimiento de las responsabilidades atribuidas en el marco de la presente ley. (...)12. Garantizar la adecuada coordinación entre la nación y las entidades territoriales y entre estas, para el ejercicio de sus competencias y funciones al interior del Sistema, de acuerdo con los principios constitucionales y legales de corresponsabilidad, coordinación, concurrencia, subsidiariedad, complementariedad y de delegación.

(...)”institucionalmente ha habido dificultades, resistencia y desconocimiento de las responsabilidades de la ley (...).”¹⁷⁶, lo que genera la necesidad de contar con una reglamentación específica que consagre el mapa de competencias institucionales y precise cada una de ellas frente a las medidas de atención, asistencia, reparación individual y colectiva, con el fin de que resulten vinculantes para las entidades que conforman el SNARIV.¹⁷⁷ Estas complejidades también se evidencian en las ET:

“(...) Particularmente en el escenario exclusivo de las ET, era bien importante denotar dos problemáticas, la primera es que no tenían clara cuál es su responsabilidad en materia de Garantía de Derecho, si bien era claro que ellos tenían un rol para la construcción de PRR, siempre se quedaban cortos en generar alternativas e implementar acciones que garantizarán el derecho al Retorno o a la Reubicación. Sin embargo, como no se tenía claro el alcance del derecho al Retorno y la Reubicación y hasta que la CC en su Auto 373 y en el Auto 331 que son muy recientes, nos permite a nosotros dar un alcance frente al derecho, las ET se perdían en lo que se tenía que hacer y como no había una claridad en lo que se debía hacer, eso se evidencia de manera tangencial en la construcción de PRR y en la responsabilidad que existe para el acompañamiento de Retornos individuales. Una de las grandes quejas de las ET a la hora de aprobar PRR o en los escenarios de concertación y diálogo, lo que nos decían - “nosotros hacemos perfectamente un PRR, pero dónde está la oferta en materia de las competencias que tienen otras Entidades del nivel Nacional y que yo no tengo competencia o de aquella que yo tengo competencia, pero no tengo la capacidad para ejecutarlas”, ahí se rompía esa coordinación de Nación-Territorio de la que hablamos. (...)”¹⁷⁸

A pesar de estar consagrados legalmente los objetivos del SNARIV, las funciones de las entidades que lo conforman no se plantean con suficiente claridad, lo que contribuye al hecho de no dar estricto cumplimiento a sus obligaciones y consecuentemente impide que se garantice la atención y reparación integral. Así, no se identifican programas específicos para víctimas en procesos de retorno o reubicación como parte de la oferta institucional, se mantiene en su mayoría la oferta social general en la que se incluye población víctima; tampoco se destina el presupuesto necesario para la atención, lo que genera barreras de acceso.

Otro aspecto, identificado ya por la CC¹⁷⁹ está relacionado con la falta de voluntad institucional, teniendo en cuenta que a partir de ello es posible generar una flexibilización de la oferta, así como los ajustes institucionales necesarios, a partir de lo cual las entidades pueden dar respuestas efectivas a las necesidades consignadas en los planes de retorno. Desde las voces de las víctimas se considera que no hay voluntad por parte de las administraciones locales para el cumplimiento de los compromisos adquiridos, *“(...) en gestión no se ha tenido apoyo institucional. La oferta llega dispersa, parece campaña política, no hay articulación entre las dependencias, cada oferta llega por su lado (...)”¹⁸⁰*

¹⁷⁶ Entrevista semiestructurada, URT, Grupo Posfallo y articulación institucional, 4 de agosto 2020.

¹⁷⁷ Componente de articulación institucional de este balance, competencias institucionales y propuesta de expedición de CONPES que precise competencias de cada entidad en materia de atención a población víctima.

¹⁷⁸ Entrevista semiestructurada, UARIV Grupo de Retornos y Reubicaciones. 4 de agosto de 2020.

¹⁷⁹ Auto 202 de 2015; Auto 373 de 2016.

¹⁸⁰ Entrevista semiestructurada líderes comunitarios Municipio de Miranda (Cauca) 18 de septiembre de 2020.

Al respecto, se identificaron en el trabajo de campo, dificultades que se afrontan en la implementación de los procesos, y esto se refleja en el incumplimiento de obligaciones en el marco de la política pública de víctimas como se observa en restitución de tierras, desde donde se manifestó que: (...) *Al no estar muy estructurado en las entidades, genera que se formen grupos de trabajo internamente, que generalmente son 90% contratistas, esto hace que haya en algunos momentos retrocesos de actividades. Porque queda en manos de la persona que estuvo en el momento, no hay secuencia o gestión del conocimiento en la institución y se pierde el hilo de los temas que van avanzando y tienen retroceso. Lo hemos visto en los cambios de gobierno también y al finalizar el año. A veces es empezar de nuevo a hacer cosas que ya venían andando bien, pero por estas razones se debe replantear o volver a hacer. Nos sentimos en esa posición. El tema de articulación institucional también se torna complejo por el cambio de enlaces (...).”“(...) las entidades ordenadas en las sentencias de restitución, que deben responder a los temas de retornos y reubicación no contienen en su estructura, presupuestos, oferta, programas específicos relacionados con la atención a víctimas para el cumplimiento de las órdenes judiciales. Algunas han sido flexibles o se han reestructurado para responder a este reto que impuso la ley 1448, algunas tratan de acomodarse y de cumplir órdenes, sin embargo, esto no ha sido muy efectivo a la hora de evaluar o revisar el cumplimiento efectivo de las órdenes. El tema de las sentencias /órdenes ha crecido escalonadamente y ha desbordado la capacidad de las entidades, lo que ha hecho que se salga de control y al no haberse instaurado desde el comienzo herramientas efectivas de seguimiento, algo organizado, estructurado para llevar el control de la información, dificulta tener un mapa completo de lo relacionado con órdenes judiciales. Hoy tenemos entidades que no saben cuántas órdenes tienen que cumplir en una zona, ni cuantas sentencias tiene en las que están vinculados.”*¹⁸¹

4.2.1. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Se identifican tres factores en relación con falta de identificación de los roles y funciones institucionales, a saber: a) falta de claridad en cuanto a las competencias institucionales en materia de retorno y reubicación, b) confusión entre la calidad de coordinador del SNARIV que tiene la UARIV y las obligaciones que recaen en cabeza de cada entidad y c) la falta de voluntad institucional, en relación con la flexibilización de la oferta programática y la reestructuración o ajuste institucional.

Persiste la falta de claridad en la norma frente a las competencias institucionales respecto a los procesos de retorno y reubicación, lo que ha llevado incluso a la duplicidad de funciones entre las entidades del SNARIV, responsables del cumplimiento de acciones específicas en la materia¹⁸². Tal como ha señalado la CSMLV, existe duplicidad en la oferta programática y ello

¹⁸¹ Entrevista semiestructurada URT Grupo Posfallo 4 de agosto 2020.

¹⁸² Así lo ha señalado la Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011. Quinto informe CMSLV. “(...) Por ejemplo, se evidencia el establecimiento de proyectos productivos para los procesos de retorno tanto por el DPS como por el Ministerio del Trabajo, situación que evidencia las duplicidades en la actuación estatal y la necesidad de generar acciones coordinadas que representen mayor impacto. (...)

reduce el impacto y efectividad de los programas en lo que respecta a la transformación de las condiciones de vida de los beneficiarios y en general de la política.

Es necesario contar con mayor definición de quién hace qué, lo que no debe ser diferente al cumplimiento del mandato legal y constitucional que tienen las entidades en materia de atención a víctimas. Resulta imperante, que desde la UARIV y a fin de garantizar el cumplimiento real, se reitere la obligatoriedad que tienen las entidades del SNARIV a nivel nacional y territorial, a fin de ejecutar las medidas dispuestas en los planes de retorno y reubicación.

Considerando que la Política Pública enfrenta un gran desafío en materia de compromiso, sinergia y convergencia entre las instituciones con competencia en la garantía del derecho al retorno y la reubicación, se recomienda que, ante un eventual ajuste de la Ley, se reglamenten de manera clara y precisa las competencias de las entidades involucradas en la garantía de los derechos como salud, educación, vivienda, generación de ingresos, entre otros, que resultan esenciales para la sostenibilidad de estos procesos. Así como la inclusión de aquellas entidades que al momento de la promulgación de la Ley, no habían sido creadas.

En el proceso de modificación de la estrategia de corresponsabilidad debe ampliarse la aplicación de dicho principio a otras medidas contempladas en la ley, en especial frente a la reparación colectiva, retornos y reubicaciones prestando especial atención a aquellos municipios con mayores limitaciones presupuestales. En el proceso de modificación de la estrategia de corresponsabilidad debe ampliarse la aplicación de dicho principio a otras medidas contempladas en la ley, en especial frente a la reparación colectiva, retornos y reubicaciones prestando especial atención a aquellos municipios con mayores limitaciones presupuestales. La estrategia de corresponsabilidad debe fortalecerse, y en términos de subsidiaridad contar con mayor cobertura, a efectos de que la Nación y los departamentos presten apoyo a los municipios no solo en materia de ayuda y atención humanitaria y auxilio funerario, sino que se haga extensiva a las medidas de reparación colectiva y retornos y reubicaciones.

4.3. OBLIGATORIEDAD EN EL CUMPLIMIENTO DE LAS MEDIDAS DE REPARACIÓN – MANDATO LEGAL AL SNARIV – RETORNO Y REUBICACIÓN

La Ley 1448 de 2011 asignó responsabilidades a todas las entidades que hacen parte del sistema, bajo la premisa y reconocimiento de la importancia de la acción conjunta del Estado para el logro de resultados efectivos en materia de atención a la población víctima. Aún, así persisten retrasos e incumplimientos de las entidades, y la política de retornos y reubicaciones particularmente, presenta bajos niveles de cumplimiento y avance, impactando negativamente en las condiciones de vida de la población víctima del desplazamiento forzado, en tanto no es posible lograr la superación de la situación de vulnerabilidad generada por los efectos del conflicto armado y el desplazamiento y la consecuente estabilización socioeconómica. Frente a estos constantes incumplimientos, se plantea el interrogante de ¿cómo garantizar el cumplimiento, por

parte de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención a Víctimas, de los objetivos establecidos por la Ley?

Desde las voces de las víctimas hay un llamado permanente hacia la necesidad de que los entes de control presten su apoyo a las comunidades, pues manifiestan que las entidades del SNARIV no cumplen sus obligaciones, ni ejecutan las acciones a las que están obligadas. *“No hacen presencia y cuando la hacen esta es mínima y se queda en una visita llena de compromisos que nunca se materializan.”*¹⁸³

Actualmente, y de conformidad con lo previsto en la Ley de Víctimas, el único mecanismo establecido para evaluar la contribución de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas del orden nacional, en el goce efectivo de derechos de la población víctima del conflicto armado, y que permite a la UARIV, como Entidad coordinadora del sistema, realizar el seguimiento y monitoreo a la implementación de la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios, es la certificación¹⁸⁴, que anualmente emite la UARIV a cada una de estas instituciones.

En relación con las entidades del orden territorial, la UARIV tiene a su cargo el procedimiento para la certificación territorial, como herramienta que mide la contribución de los departamentos, distritos y municipios en las acciones de prevención, protección, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas, que lleven al goce efectivo de sus derechos. Esta, permite identificar, evidenciar y reconocer en qué ET se tienen avances, fortalezas, debilidades y necesidades frente a las disposiciones de la Ley en cada vigencia, de modo que desde el Gobierno Nacional se pueda asistir a las administraciones y definir dónde se debe priorizar y focalizar las acciones que benefician a la población víctima.

El proceso de certificación genera como resultado, la ubicación de cada entidad en una de las siguientes categorías, de acuerdo con la correlación entre las acciones adelantadas y las competencias señaladas en el marco jurídico y normativo así: cumplimiento, avance, estancamiento o incumplimiento por retroceso injustificado, negligencia o falta de voluntad manifiesta. (UARIV). El resultado de la evaluación permite generar alertas y recomendaciones encaminadas a que las entidades formulen nuevas acciones o fortalezcan las existentes en el marco de sus competencias.

Con la claridad del objetivo y alcance de la herramienta para la certificación nacional y territorial, se puede evidenciar que frente a los incumplimientos, retrocesos injustificados, negligencia o falta de voluntad manifiesta, que son las categorías establecidas en el procedimiento, no existe una consecuencia diferente a la generación de alertas o recomendaciones dirigidas a la entidad y en

¹⁸³ Entrevista semiestructurada líderes comunitarios del municipio de Ituango, 4 de septiembre de 2020.

¹⁸⁴ ARTÍCULO 168. DE LAS FUNCIONES DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS. (...) 4. Aplicar instrumentos de certificación a las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas, respecto a su contribución en el goce efectivo de los derechos a la verdad, justicia y reparación integral a las víctimas, de acuerdo con las obligaciones contempladas en la presente ley.

últimas, queda a decisión de esta, la adopción de medidas o acciones de mejora de cara a una nueva evaluación. Los bajos niveles de cumplimiento de las obligaciones institucionales en materia de atención a víctimas, no son susceptibles de transformarse mediante el mecanismo actualmente previsto en la ley.

La certificación que expide la UARIV, presenta debilidades que han sido evidenciadas por la CSMLV tanto en su proceso de calificación, como en la evaluación superficial que se realiza a las entidades, así como en la falta de una metodología integral que sustente la valoración y calificación para certificarlas¹⁸⁵, no tiene el alcance necesario para incidir en la adopción de medidas y acciones de mejora o fortalecimiento institucional¹⁸⁶, además de no resultar vinculante para las entidades del SNARIV, en la medida en que de dicha valoración, no se tienen previstas acciones por parte de la UARIV, tales como, traslados o compulsas a los entes de control, para que desde sus competencias, adelanten las gestiones necesarias en materia administrativa, disciplinaria, fiscal o judicial por incumplimiento. Tampoco ofrece ningún incentivo tangible para las administraciones locales, en aquellos casos en los que hay cumplimiento o avance en la implementación de la Ley. En consecuencia, la certificación constituye un instrumento de evaluación formal de los componentes de la política pública, y tanto su diseño como su alcance, no permiten corregir, modificar o mejorar las falencias institucionales identificadas por su conducto, las cuales se convierten en cuellos de botella para la implementación efectiva de la política pública. La certificación de la contribución de las entidades territoriales al GED de las víctimas es descrita por la CSMLV como un *“una difusa certificación que realiza, sin carácter vinculante o sancionatorio, sobre los avances de las respectivas entidades públicas con responsabilidades frente a las víctimas”* (CSMLV, 2015).

Se coincide en que la evaluación de la contribución de las entidades del SNARIV al goce efectivo de derechos de la población víctima del conflicto armado, debe generar alertas y recomendaciones encaminadas al fortalecimiento de la respuesta institucional, sin embargo, se considera que las medidas de la evaluación, no pueden llegar solo hasta esa instancia, debe existir una consecuencia positiva o negativa, conforme el resultado de la evaluación. Por lo tanto, la certificación o descertificación de una entidad, en todos los niveles de gobierno, debe sustentarse en mecanismos de otorgamiento de beneficios y de imposición de sanciones, a efectos de condicionar la conducta institucional a unas determinadas consecuencias, conforme al ordenamiento jurídico establecido.

4.3.1. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Si bien por virtud de la ley las entidades que conforman el SNARIV, tienen a su cargo el cumplimiento de las obligaciones y funciones atribuidas en la Ley de Víctimas, no existe

¹⁸⁵ Cuarto informe CMSLV, 2016-2017

¹⁸⁶ Los criterios que incluye la matriz de calificación son: competencias; Gestión de la oferta; participación; convenios marco; Nación Territorio, Comité Territorial de Justicia Transicional - CTJT-, subcomités, PA, PFI; Presupuesto; Centros Regionales; Sistemas de Información; Enfoque Diferencial, DAE, RC étnicos; y Reparación Integral, Restitución de Tierras, R y R, sentencias ejecutoriadas de justicia y paz, Tierras. UARIV.

rigurosidad ni cumplimiento estricto de las mismas. El proceso de certificación que adelanta la UARIV a las entidades del SNARIV, no resulta vinculante para las entidades. Las consecuencias de la certificación o descertificación institucional no se encuentran establecidas en la Ley ni en los reglamentos, por lo cual, para las entidades del sistema puede resultar irrelevante contar o no con este documento. Esto refleja de alguna manera, si se quiere, una actuación desobligante por parte de las entidades del SNARIV, en la medida en que no existen acciones de carácter disciplinario o de alguna otra índole que imprima la obligatoriedad en el cumplimiento.

Se considera necesario, redefinir el mecanismo de certificación institucional en cuanto a sus alcances. Reglamentar el instrumento, a efectos de que la evaluación efectuada, genere consecuencias puntuales administrativas, disciplinarias, fiscales o judiciales por incumplimiento, y a su vez ofrezca beneficios tangibles como la priorización en el acceso a proyectos y programas o la asignación de mayor presupuesto para la implementación de la ley para las administraciones locales, en aquellos casos en los que hay cumplimiento o avance en la implementación de la ley, con el fin de mejorar la capacidad de respuesta y coordinación del sistema.

Se recomienda que el mecanismo de certificación de contribución al goce efectivo de los derechos de las víctimas sea realizado por un órgano de control o instancia de seguimiento de la Ley de Víctimas que garantice la independencia de este mecanismo de evaluación. En relación con la Certificación a la contribución en el goce efectivo de los derechos de las víctimas a la verdad, justicia y reparación integral a víctimas. Revisar la pertinencia de trasladar la competencia de la certificación de las entidades del orden nacional que hacen parte del Congreso de la República. PS, UARIV, SNARIV, al igual que las alcaldías y gobernaciones a un organismo de control o una instancia de seguimiento de la Ley de Víctimas, para que adelante el respectivo proceso de certificación de la entidad, garantizando la independencia del mecanismo.

5. ARTICULACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN PREVISTOS POR LA LEY COMO RESPUESTA INSTITUCIONAL A LA TRANSFORMACIÓN DE LAS CONDICIONES DE VIDA DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA

Teniendo en cuenta el balance efectuado en el componente de Reparación Colectiva, en el cual se analizó la importancia de la integralidad del retorno y la reubicación en el marco de la reparación colectiva como contribución al enfoque transformador, y se evidenció la desarticulación que existe entre estas medidas, desencadenando una débil respuesta institucional, en este acápite, se abordará el análisis de las implicaciones que esta falta de articulación tiene para la sostenibilidad de los procesos y la transformación de las condiciones de vida de la población víctima del desplazamiento forzado.

En las entrevistas estructuradas realizadas a líderes comunitarios, miembros de las JAC, de las mesas municipales de víctimas, y Subcomités de Restitución y Reparación Colectiva, se indagó sobre el conocimiento tanto de las herramientas de planeación municipal (PAT y los planes de desarrollo municipal), como de los planes de retorno y reubicación, los PIRC, PDET, y los

diagnósticos y necesidades allí consignados; a su vez se consultó sobre el nivel de participación en la construcción de los mismos y si se había efectuado algún análisis a efectos de sincronizar o engranar las herramientas de planeación territorial, para lograr armonía y articulación de estas. A su vez, este ejercicio se llevó a cabo con funcionarios de algunas ET, a quienes se preguntó sobre las acciones de articulación en la construcción de los instrumentos señalados para garantizar ejecución de las medidas allí recogidas.

Las víctimas conocen las necesidades de sus comunidades, han participado en algunos espacios de construcción, pero el resultado de las entrevistas efectuadas arroja un nivel alto de desconocimiento tanto a nivel conceptual como de contenidos de las herramientas. Así mismo, llama la atención el grado de información en cuanto a gestión y avances de los procesos, pues el hecho de que los líderes comunitarios desconozcan los procesos o no tengan información respecto de sus avances, denota debilidades en la participación y en el relacionamiento efectivo con las autoridades municipales, lo que dificulta el seguimiento necesario por parte de la población víctima.

En cuanto a los entes territoriales, se percibió en algunos casos, falta de conocimiento en materia de retorno y reubicación, así como de los instrumentos de planeación municipal y de las herramientas de planeación de programas de la política pública de víctimas, como son los planes de retorno y reubicación, los PIRC y los PDET, y la falta de articulación entre estos.

Esto nos lleva a la necesidad de realizar el presente análisis, de cara a establecer la existencia o ausencia de articulación entre las herramientas de planeación citadas, y su incidencia en la respuesta institucional a la transformación de las condiciones de vida de la población desplazada. Sea lo primero, efectuar algunas referencias normativas que permitan presentar el marco legal que sirve de asidero para evidenciar más que una necesidad, la obligación que en materia de articulación se debe atender para el diseño y formulación de las herramientas de planificación, en la política pública de atención a víctimas. El Decreto 4800 de 2011 al definir las herramientas de articulación dispuso la creación de los planes de acción territorial para la asistencia, atención y reparación integral de las víctimas¹⁸⁷, los cuales deben guardar coherencia tanto con el Plan Nacional de Atención, como con los Planes de Desarrollo Territoriales. A su vez el decreto 1084 de 2015, marca las pautas en cuanto al Programa de Reparación Colectiva al desarrollar expresamente en el marco de la complementariedad y coherencia, la necesaria *“articulación con los esquemas especiales de acompañamiento para la población retornada o reubicada, definidos en los programas de retorno y reubicación, cuando sea procedente.”*¹⁸⁸

¹⁸⁷Decreto 4800 de 2011. Artículo 254. Planes de acción territorial para la asistencia, atención y reparación integral de las víctimas. Los planes de acción territorial contemplan las medidas de asistencia, atención y reparación integral de las víctimas. Los planes serán elaborados por los departamentos, municipios y distritos con la participación de las víctimas. Deben ser coherentes con el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas y con los Planes de Desarrollo Territoriales. Contendrán como mínimo, la caracterización de las víctimas de la respectiva jurisdicción que considerará los distintos hechos victimizantes, la asignación presupuestal correspondiente, así como el mecanismo de seguimiento y de evaluación con metas e indicadores.

¹⁸⁸ Decreto 1084 de 2015, artículo 2.2.7.8.13.

5.1. ARTICULACION DE LOS PLANES DE RETORNO Y REUBICACIÓN CON LAS HERRAMIENTAS DE PLANIFICACION TERRITORIAL (PLANES DE DESARROLLO Y PLANES DE ACCION TERRITORIAL)

La inclusión de la política pública de atención y reparación integral a las víctimas, en los programas del Gobierno Nacional constituye un punto de partida para el posterior desarrollo de las líneas de acción de los planes de desarrollo departamentales y municipales, así como de la formulación del Plan de Acción Territorial (PAT). Ello además de resultar estratégico en términos de planificación, favorece la articulación con las herramientas transversales de la Ley 1488 de 2011 y sus decretos reglamentarios, como son, los planes de retorno y reubicación y PIRC.

Así, los Planes de Desarrollo de las ET, que contienen los planes, programas y proyectos a través de los cuales se atenderá a la población víctima, deben tener en cuenta los Planes de Acción Territorial formulados y además ser acordes con el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Nacional para la Atención y Reparación a las Víctimas, y a las demás herramientas de planeación, gestión y presupuesto existentes en el territorio, buscando así, la plena integralidad del proceso de planificación territorial. Los Planes de Acción Territorial, como *“herramienta de planeación que permite a las administraciones locales realizar su planeación anual de la política pública de víctimas, teniendo en cuenta los componentes y las medidas para la adecuada prevención, protección, asistencia, atención y reparación integral a víctimas”*¹⁸⁹, constituyen un importante instrumento de planeación territorial en materia de atención a víctimas, en la medida que recogen las necesidades¹⁹⁰ de esta población, a partir de procesos eficientes de caracterización local y del análisis de capacidad institucional y fiscal del ente territorial.

¹⁸⁹ El PAT es la herramienta de planeación que permitirá a las administraciones locales realizar su planeación anual de la política pública de víctimas, teniendo en cuenta los componentes y las medidas para la adecuada prevención, protección, asistencia, atención y reparación integral a víctimas. Lo anterior, partiendo de: i) la identificación de las necesidades de la población víctima y la definición de compromisos (acciones, metas, programas y presupuesto) desde cada nivel de gobierno, y ii) la articulación con los otros instrumentos locales de planeación (Planes Operativos Anuales de Inversión – POAI, planes de acción sectoriales, entre otros). De igual manera, es el instrumento para la definición de compromisos por cada nivel de gobierno, la aplicación de los principios de subsidiariedad y concurrencia y el ajuste del Plan de Acción Territorial- PAT, de acuerdo a lo establecido en el parágrafo 1º del artículo 2.2.8.3.1 del decreto 1084 de 2015. UARIV

¹⁹⁰ Guía para la Formulación y Ajuste de los Planes De Acción Departamentales, Municipales Y Distritales Para La, Prevención, Protección, Atención, Asistencia Y Reparación Integral A Las Víctimas Del Conflicto Armado. 2012. “2.1 Proceso de caracterización La caracterización busca identificar la situación de la población víctima desde el punto de vista de las necesidades específicas y elementos particulares para la implementación de programas, proyectos y acciones que conlleven a garantizar el goce efectivo de los derechos a través de la prevención, atención, asistencia y reparación integral. Se propone caracterizar cuatro elementos que logren dar cuenta de la situación actual del departamento, municipio o distrito: i) Contexto Local, ii) Dinámica del Conflicto Armado, iii) Población Víctima y iv) Oferta Institucional”.

Gráfico 5. Articulación planificación territorial transversal y política de víctimas



Fuente: Ministerio del Interior (2015). Lineamientos Generales para la Inclusión de la Política Pública de Prevención, Protección, Atención, Asistencia y Reparación Integral a las víctimas del conflicto armado

Así, resulta necesario contar con una adecuada articulación de estos instrumentos, máxime cuanto es el PAT en su componente estratégico, el que determina las acciones, objetivos y estrategias para cada uno de los componentes de: (i) asistencia y atención; ii) reparación integral; iii) prevención y protección; iv) verdad y v) justicia, atendiendo los ejes de enfoque diferencial, participación, articulación interinstitucional y retornos y reubicaciones.

Es importante hacer mención de la estrategia de acompañamiento¹⁹¹ de las entidades nacionales a las territoriales que debe diseñar la UARIV, para asistir y apoyar a las entidades en el fortalecimiento de capacidades técnicas, administrativas y presupuestales, para el diseño de planes, programas y proyectos para la prevención, asistencia, atención y reparación integral de las víctimas, para el logro de los objetivos de la política pública, bajo criterios de articulación y eficiencia. Para este caso, la UARIV adelantó jornadas de asistencia técnica a ET para la construcción del Plan de Acción Territorial, en las que, según la entidad, se abordaron aspectos

¹⁹¹ Decreto 4800 de 2011. Artículo 258. De la estrategia de acompañamiento. La estrategia de acompañamiento de las entidades nacionales a las territoriales, que deberá diseñar la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, tendrá el objetivo de asistir, acompañar permanentemente y apoyar a las ET, para el fortalecimiento de capacidades técnicas, administrativas y presupuestales, para el diseño de planes, programas y proyectos para la prevención, asistencia, atención y reparación integral de las víctimas. Para la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de esta estrategia, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, se apoyará en el equipo interinstitucional.

referentes a destinación presupuestal específica para el desarrollo de acciones dirigidas a la población víctima, con énfasis especial en los territorios que cuentan con planes integrales de reparación colectiva o retorno y reubicación¹⁹². Conociendo el marco de estas jornadas, en el trabajo de campo desarrollado con ET se indagó por esta, principalmente en aras de identificar si a partir de esta asistencia, las ET lograron adelantar ejercicios efectivos de articulación de herramientas de planificación territorial y en detalle, si fue posible incluir las medidas establecidas en los planes de retorno y reubicación en el PAT.

Indagado al aspecto con la UARIV se obtuvo lo siguiente:

“(...) nosotros tenemos ese papel de asistencia técnica cómo lo enmarca la Ley, para poder orientar a las ET, a las Comunidades, hogares o personas en sus procesos de Retorno o Reubicación. Frente a los instrumentos de articulación, desde la expedición de la Ley en la medida que vamos avanzando nos damos cuenta que podemos ir mejorando, inicialmente planteamos una serie de instrumentos enfocados al ejercicio de planeación para contar con PRR, basados en su momento en el protocolo que estaba rigiendo, en esa medida es importante tener en cuenta, que lo que hicimos con las ET fue asistirlos para que estos planes fueran formulados basados en las necesidades de las Comunidades. Se planteó hacer planes municipales para que cada Entidad Territorial, que tuviese Comunidades con este tipo de procesos en el marco de sus instancias y en el marco de sus instrumentos de planeación, se incluyeran las acciones en el tema presupuestal, qué es importante para poder llegar a una sostenibilidad (...)”

*“(...) En todo este camino, nos dimos cuenta que teníamos que hacer unos ajustes, para mejorar y ser más concretos. Cuando se construyeron inicialmente todos estos planes, se construyeron con las necesidades identificadas, Salud, Educación, Vivienda y todos los derechos básicos, pero no se plantearon acciones concretas que se pudieran llevar para que fueran el resultado de una oferta concreta para estas Comunidades. Está claro que, y se ha mencionado en otros espacios, la baja capacidad que tienen muchas de las ET y la alta demanda que tienen estos planes por las necesidades mínimas básicas, que son necesarias o apremiantes eso hace que la Entidad Territorial se quede corta a la hora de la implementación. Hemos trabajado muy fuerte como Estado en identificar la necesidad, pero por la baja capacidad de que se tiene muchos de los Municipios sabiendo dónde están esas Comunidades, su ubicación geográfica es bastante compleja, los instrumentos de planeación en la parte de ejecución se quedan cortos. Para esto a través de nuestra Dirección de Gestión Interinstitucional, año a año planteamos Estrategias, para que bien en la formulación de los PAT o bien en la actualización que se hace anual, se incluyan las acciones para que también tengan un tema presupuestal para su ejecución (...)”*¹⁹³

En los espacios desarrollados con ET se pudo evidenciar que se llevaron a cabo jornadas de asistencia técnica y acompañamiento en la construcción de los PAT, sin embargo, se pudo establecer que, a pesar de ello, en la mayoría de los casos no se llevó a cabo en la construcción de la herramienta, un análisis de las medidas definidas en los planes de retorno y reubicación formulados, a efectos de garantizar su inclusión en las líneas estratégicas del PAT. En los casos

¹⁹² Objetivo de las jornadas de asistencia técnica a ET para la construcción del Plan de Acción Territorial. Información suministrada por UARIV como respuesta a requerimiento de la PGN con el Radicado No 202072016666861 de Fecha: 17/07/2020

¹⁹³ Entrevista semiestructurada UARIV, Grupo de Retornos y Reubicaciones, 3 de agosto de 2020.

de la Alcaldía de Aracataca (Magdalena) y de Miranda (Cauca), se manifestó sin dar mayores detalles, que se recibió la asistencia y que se incluyeron acciones tanto de los PIRC como de retorno y reubicación en el PAT. En otros casos como el de la Alcaldía Fonseca (La Guajira), se indicó que los planes están en actualización, pero hasta el momento las acciones de retorno y reubicación están pendientes de identificar, así como las principales acciones a desarrollar.

En el diálogo con la Alcaldía de Tibú (Norte de Santander), se indicó que:

“(...) no se revisaron acciones de retorno y reubicación con en el Plan de desarrollo ni con PAT que incluya información de planes de retorno y reubicación. No se tienen asignaciones específicas para retorno, se cuenta con atención genérica para víctimas del conflicto, se cuenta con rubros globales y de acuerdo con la planificación se van asignado los recursos. Lo que se busca es que de los recursos que se asignan se vayan destinando recursos para víctimas. El municipio no cuenta con recursos para abordar la implementación de un plan retorno, es necesario el apoyo del departamento y del nivel nacional. (...)”¹⁹⁴

De manera general y conforme se abordó en estos espacios, no se cuenta con mayor información o detalle que dé cuenta de la forma en que se están articulando las acciones de los planes de retorno y reubicación y las herramientas de planificación. Las ET consultadas no refieren o describen con seguridad si efectivamente las líneas de este componente se están articulando en las herramientas y no se percibe mayor seguridad al momento de suministrar la información, de hecho en algunos casos se pudo identificar poco conocimiento de los funcionarios frente al tema, de lo cual se puede concluir a priori, que hay una baja articulación de las herramientas de planificación territorial, no hay integralidad en estos instrumentos y con preocupación se deduce que los funcionarios no tienen claridad frente a la relevancia e importancia que reviste la interrelación que debe existir entre aquellos, en aras de lograr la efectividad operativa y presupuestal de los planes de retorno y reubicación, lo que en la práctica genera mayores dificultades al momento de su implementación.

5.1.2. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La falta de coordinación y articulación institucional y de los instrumentos de planeación territorial es uno de los principales cuellos de botella para la implementación de las acciones contempladas en los PRR.

Los planes de retorno deben guardar coherencia y concordancia con otras herramientas territoriales y nacionales, a efectos de garantizar líneas de inclusión del componente en los instrumentos a través de los cuales se viabiliza la ejecución de recursos y se garantiza la efectiva implementación de las medidas y la continuidad de los procesos en el mediano y largo plazo.

¹⁹⁴ Entrevista semiestructurada Alcaldía de Tibú. 3 de septiembre de 2020.

La existencia de múltiples instrumentos y la falta de articulación entre estos, impide se garantice una eficaz planeación que conlleve a una adecuada y real gestión de oferta, que asegure la asignación de los recursos necesarios para el cumplimiento de las acciones consignadas en los planes de retorno y reubicación. En consecuencia, no permite efectividad en la implementación de las mismas.

Se requiere una mayor articulación entre la diversidad de instrumentos de planeación nacional y territorial a fin de lograr coherencia y coordinación en la planeación, la gestión y la financiación de las medidas y acciones dispuestas en tales herramientas.

Es necesario el fortalecimiento de las estrategias de acompañamiento por parte de la UARIV, el Ministerio del Interior y el DNP, en cuanto a asistencia técnica y generación de capacidades en los entes territoriales, enfocado al diseño coordinado y articulado de herramientas de planificación que aseguren los propósitos, acciones, actividades y estrategias para la puesta en marcha de los planes de retorno y reubicación, ya que la diversidad de instrumentos, las múltiples metodologías para su formulación, diferentes rutas y canales para la implementación de las herramientas, genera una barrera para la ejecución de los compromisos allí consignados y no permite coherencia y coordinación para ejecutar las acciones previstas.

Las autoridades territoriales, deben buscar y diseñar mecanismos adecuados que permitan que los planes de retorno y reubicación estén debidamente armonizados con el PAT y con los planes de desarrollo territorial, a fin de que este componente de la política pública de atención, asistencia y reparación a la población víctima se encuentre efectivamente incluido allí.

Entre las funciones de los CTJT, se encuentran las de coordinar el SNARIV en el territorio y en ese rol, suministrar lineamientos para orientar a las ET en la formulación de sus Planes de Acción, articular acciones para dar cumplimiento a los PAT, y articular la oferta institucional para garantizar los derechos de las víctimas. Así, dado el rol y estas responsabilidades y, siendo los CTJT el espacio legítimo de articulación, debe fortalecerse su capacidad y desde allí ejercer la revisión y construcción articulada de las herramientas de planificación, para garantizar la inclusión efectiva de los planes de retorno y reubicación en las líneas estratégicas de los instrumentos de planeación territorial. Es necesario revisar y fortalecer la estrategia de acompañamiento diseñada para el mejoramiento de las capacidades de las ET, a efectos de lograr que la llegada de nuevas administraciones garantice la continuidad de los planes y programas, articule las herramientas de planeación y formule los instrumentos de manera que permitan la inclusión de las medidas plasmadas en los planes de RyR y sea viable su ejecución. Es indispensable que desde el nivel nacional se retome la importancia del componente y se garantice el acompañamiento a los alcaldes y gobernadores, a efectos de generar e instalar capacidades para la implementación de la política pública en los territorios.

5.2. RETORNOS Y REUBICACIONES EN EL MARCO DE LA REPARACIÓN COLECTIVA - ARTICULACIÓN DE LOS PLANES DE RETORNO Y REUBICACION Y PIRC

En los términos de la Ley 1448 de 2011¹⁹⁵, así como del Decreto 4800 de 2011¹⁹⁶, son sujetos colectivos: • Grupos y organizaciones sociales y políticos y • Las comunidades determinadas a partir de un reconocimiento jurídico, político o social, o en razón de la cultura, la zona o el territorio en el que habitan las organizaciones sociales y políticas.

El derecho al retorno o la reubicación hace parte de las medidas de reparación integral a las víctimas del conflicto armado, en cuanto permite avanzar en la restitución de los derechos que se vieron afectados con ocasión del desplazamiento forzado. A partir de un enfoque transformador, se pretende que el proceso de retornar o reubicarse permita entonces la reconstrucción y el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas que retornan o se reubican.

La UARIV ha sostenido frente a los RyR en el marco de la reparación colectiva, que *“el acompañamiento al proceso de retorno o reubicación constituye una medida de reparación colectiva en aquellos casos en que el desplazamiento masivo haya afectado a todos los integrantes o una parte significativa de una comunidad reconocida como sujeto colectivo. En estos casos, el Plan de Retorno y Reubicación hace parte del Plan de Reparación Colectiva, con el que se busca restablecer en lo posible el proyecto de vida colectiva con base en un arraigo territorial actual”*¹⁹⁷. Similar mención realiza en el protocolo de retorno y reubicación adoptado con la Res. 329 de 2014 ¹⁹⁸, en donde se contempla el escenario de acompañamiento para los retornos o reubicaciones coincidentes con un Sujeto de Reparación Colectiva y se describe la articulación de las rutas.

Bajo estas premisas básicas, los planes de reparación colectiva y los planes de RyR pueden presentar coincidencias, en cuanto a las acciones y programas que allí se consagren. Por tal razón, debe existir coherencia y coordinación en los casos en que exista confluencia de sujetos colectivos en procesos de retorno o reubicación, de tal manera que se garantice una relación adecuada entre las medidas de reparación colectiva propias del programa y aquellas concebidas en el plan de retorno.

¹⁹⁵ Artículo 152. Sujetos de Reparación Colectiva. Para efectos de la presente ley, serán sujetos de la reparación colectiva de que trata el artículo anterior: 1. Grupos y organizaciones sociales y políticos; 2. Comunidades determinadas a partir de un reconocimiento jurídico, político o social que se haga del colectivo, o en razón de la cultura, la zona o el territorio en el que habitan, o un propósito común.

¹⁹⁶ Artículo 223. Sujetos de reparación colectiva. Se consideran sujetos de reparación colectiva los grupos y organizaciones sociales, sindicales y políticas y las comunidades que hayan sufrido daños colectivos en los términos del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011.

¹⁹⁷ Cartilla de retornos y reubicaciones. Hacia la Reparación Integral a Víctimas del Desplazamiento Forzado. Pag. 15 UARIV

¹⁹⁸ 2.3. Articulación del retorno y la reubicación dentro de la Reparación Colectiva El acompañamiento al proceso de retorno o reubicación es una medida de reparación colectiva en aquellos casos en que uno de los daños fundamentales al sujeto colectivo haya sido el desplazamiento masivo de todos los integrantes o una parte significativa de la comunidad. En estos casos, el Plan de retorno o reubicación complementa al diagnóstico de otros daños, propendiendo porque la implementación de la ruta de reparación colectiva sea integral, y así restablecer en lo posible el proyecto de vida colectiva con base en un arraigo territorial actual.

El protocolo para el acompañamiento a RyR en el marco de la reparación integral a víctimas del desplazamiento forzado (2014) contemplaba como criterio, que los planes de retorno y reubicación debían ser construidos bajo una mirada territorial, es decir, “(...) *que debe integrar todas y cada una de las poblaciones retornadas o reubicadas presentes en el territorio. En este sentido, si en un territorio hay presencia de un proceso de retornos o reubicaciones al interior de un Sujeto de Reparación Colectiva, hay presencia de varios retornos individuales y a su vez hay presencia de retornos o reubicaciones masivas, se debe construir un solo Plan que integre las distintas dinámicas (...)*”¹⁹⁹, criterio que resulta coherente con la integralidad que debe existir entre las medidas de RC y RyR. Sin embargo, es necesario hacer mención de lo manifestado por la UARIV, al señalar en relación con los SRC que cuentan PRR, que al tratarse de políticas diferentes, tienen naturalezas, objetivos y alcances diferentes y no resultan comparables, y en tal sentido lo único que puede cruzar entre estos, es que se encuentren en el mismo territorio²⁰⁰, lo que llama la atención si se tiene en cuenta la estrecha relación existente entre estos componentes de la política pública.

En relación con los componentes de la Reparación Colectiva referidos en el Decreto 4800 de 2011²⁰¹, se establece literalmente la articulación de medidas materiales de reparación colectiva con otras medidas de la política pública sobre derechos sociales, económicos, culturales y políticos, con el fin de alcanzar el goce efectivo de los mismos. Esta normativa dispone que la medida estará dirigida al reconocimiento y dignificación de los sujetos de reparación colectiva, la recuperación psicosocial, a la inclusión ciudadana como sujetos plenos de derecho, a la reconstrucción del tejido social, a la reconstrucción de confianza de la sociedad en el Estado en las zonas y territorios afectados por el conflicto armado, a la recuperación y/o fortalecimiento de la institucionalidad del Estado Social de Derecho para la consecución de la reconciliación nacional y la convivencia pacífica.²⁰²

Por su parte el protocolo de retornos y reubicaciones²⁰³ refiere el acompañamiento al retorno, reubicación e integración local, como aquellas acciones adelantadas por parte del SNARIV, dirigidas a la población víctima de desplazamiento forzado que ha tomado la decisión de retornarse, reubicarse o integrarse localmente. En este marco, comprende 2 componentes²⁰⁴. El primero asociado a la contribución en la superación de la situación de vulnerabilidad, en el que

¹⁹⁹ Protocolo para el acompañamiento a retornos y reubicaciones en el marco de la reparación integral a víctimas del desplazamiento forzado 2014. Pag. 65

²⁰⁰ Entrevista semiestructurada UARIV. Grupo de Retorno y Reubicación. 3 de agosto de 2020.

²⁰¹ Artículo 226. Componentes del Programa de Reparación Colectiva. El Programa de Reparación Colectiva tendrá los siguientes componentes: 7. 7. Articulación de medidas materiales de reparación colectiva con otras medidas de la política pública sobre derechos sociales, económicos, culturales y políticos, con el fin de alcanzar el goce efectivo de los mismos.

²⁰² Artículo 222. Reparación colectiva. Entiéndase por reparación colectiva el conjunto de medidas a que tienen derecho los sujetos colectivos que hayan sufrido alguno de los eventos definidos en el artículo 151 de la Ley 1448 de 2011, las cuales comprenderán medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en los componentes político, material y simbólico. La reparación colectiva estará dirigida al reconocimiento y dignificación de los sujetos de reparación colectiva, la recuperación psicosocial, a la inclusión ciudadana como sujetos plenos de derecho, a la reconstrucción del tejido social, a la reconstrucción de confianza de la sociedad en el Estado en las zonas y territorios afectados por el conflicto armado, a la recuperación y/o fortalecimiento de la institucionalidad del Estado Social de Derecho para la consecución de la reconciliación nacional y la convivencia pacífica.

²⁰³ Resolución 03320 de 2019, “Por medio de la cual se adopta el Protocolo de retornos y reubicaciones conforme con el Artículo 2.2.6.5.8.8 del Decreto 1084 de 2015”

²⁰⁴ Resolución 03320 de 2019. Artículo 4.

se abordan los derechos prioritarios de atención básica en salud, educación, alimentación, identificación, reunificación familiar, orientación ocupacional, vivienda y atención psicosocial; y los derechos graduales o progresivos de seguridad alimentaria e ingresos y trabajo. Y un segundo componente relacionado con el avance en el proceso de integración comunitaria y arraigo territorial, como garantía de permanencia en el territorio en el que han decidido mantenerse de manera indefinida, en el que se abordan los derechos graduales o progresivos de acceso o restitución de tierras, servicios públicos básicos, vías y comunicaciones y fortalecimiento de la organización social.

Como puede desprenderse de los objetivos de estos componentes, existe una estrecha relación y objetivos comunes, dirigidos al logro de la restitución y restablecimiento de los derechos gravemente afectados por causa del desplazamiento forzado. La integralidad entre estos planes, resulta ser un factor determinante para lograr la eficiente implementación de sus acciones, y garantizar los derechos a la verdad, justicia, reparación y no repetición. Sólo mediante una respuesta estatal integral, basada en la planeación y ejecución de acciones coordinadas y articuladas, se contribuirá eficazmente a la superación de los daños ocasionados por el desplazamiento forzado, en consecuencia, todas las medidas de reparación deben aplicarse bajo criterios de integralidad y coherencia.

No obstante, la relación evidente entre el retorno y la reparación colectiva, las herramientas operativas²⁰⁵ diseñadas para estos programas no se encuentran articuladas aun cuando su fin último es la transformación de las condiciones de vida de las comunidades gravemente afectadas por el desplazamiento forzado. La Procuraduría General de la Nación ha advertido que *“en el nuevo protocolo no se contempla la relación existente entre los puntos uno y cinco del Acuerdo Final 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”*²⁰⁶, lo que preocupa en tanto los vacíos y ausencia de lineamientos claros de interrelación de estas medidas, desde la concepción estratégica y operativa para su implementación, no permiten dimensionar la necesidad de articular las medidas, y deja en evidencia falencias en los procesos y procedimientos y su aplicación, que trascienden y obstaculizan la ejecución y respuesta estatal efectiva, bajo criterios de racionalidad, integralidad, coordinación e integración que deben regir las políticas públicas.

Durante el trabajo de campo realizado, fue posible obtener información de algunas ET entrevistadas, así como de líderes comunitarios, en relación con las medidas de reparación colectiva y las de retorno y reubicación, en aquellos casos en donde confluyen las calidades de sujeto de reparación colectiva y procesos de retorno en fases de formulación o implementación. En estos espacios se pudo identificar que no hay integralidad de las medidas y no se cuenta con

²⁰⁵ Resolución 03320 de 2019 que adopta el Protocolo de retornos y reubicaciones y de la Resolución 03143 de 2018 que adopta el Modelo Operativo de Reparación Colectiva

²⁰⁶ Informe Procuraduría General de la Nación respuesta al Auto 411 de 2019, p. 25.

mayor claridad o información suficiente que conlleve a generar coherencia y coordinación en la implementación de las medidas de estos planes.

Casos como el del municipio de Miranda (Cauca), en donde se identificó que la Vereda Guatemala, corresponde a una comunidad retornada y que ostenta la calidad de SRC, se dio a conocer el avance que desde 2019 se ha tenido en reparación colectiva:

“(...) medidas culturales, NNA con la UARIV e ICBF, mejoramiento al salón comunal, perdón público por parte de los excombatientes de las FARC, diplomados y otras medidas adelantadas como el libro de memoria histórica en la vereda (...) (...) Con retornos también se prevén mejoramientos, salón múltiple y otros (...)” (...) en reparación colectiva ha habido más respuesta que en retornos, y se ven algunos cambios a pesar de que no hay generación de ingresos, falta de empleo, vivienda (...). Hay un campo universitario, pero se requiere apoyo en educación para retomar ese campo. Los empleos que llegan al municipio no son posibles porque no hay capacidad, los jóvenes no tienen acceso a estudio y no pueden hacer mucho más que cambiar una chapa. Hay talanqueras para el ingreso a estudio para las víctimas, y en temas de salud hay muchas dificultades, no se entregan insumos, medicamentos para mejorar la calidad de vida de las víctimas. (...) No hay superación de la vulnerabilidad, desde un escritorio no es posible ver la vida que se lleva en los territorios (...)”²⁰⁷

En el municipio de Fonseca, a partir de la información suministrada por la UARIV, se identificaron 3 SRC reconocidos y un plan de retorno y reubicación formulado para el corregimiento de Conejo. Sin embargo, no fue posible a partir de la información, establecer si alguno de los SRC cuenta con plan de retorno formulado. En este caso particular, se evidenció un nivel alto de desconocimiento y desinformación en relación con los procesos, lo que se refleja en la débil respuesta institucional. *“(...) No se hizo entrega de información de retornos y reubicaciones, ni de PIRC en el proceso de empalme. Se tiene conocimiento de que se han dado retornos sin acompañamiento al corregimiento de conejo por necesidad de regresar a su tierra, pero no se han activado protocolos. No se han tomado medidas frente a esta situación. Se recibió un nivel de cumplimiento bastante débil con grandes necesidades de fortalecimiento. (...)”²⁰⁸*

La UARIV, en respuesta suministrada a la PGN mediante oficio radicado No. 202072018426841 del 13 de agosto de 2002, informó que *“(...) el número de Sujetos de Reparación Colectiva que son comunidades retornadas es de 70, a las cuales se ha implementado 147 planes de retorno. (Anexo 1. Reportes Planes RyR) (...)”* La información remitida por la UARIV sin mayor detalle, no permite establecer, más allá del número de SRC con plan de retorno, la existencia de un análisis de verificación de medidas de atención que resulten coincidentes o que estén articuladas. El anexo anunciado en la respuesta ofrece información de los sujetos, en cuanto a denominación, lugar de ubicación, si coinciden o no con un municipio PDET y el estado del respectivo plan. Sin embargo, la información no permite efectuar análisis alguno en relación con las medidas de los planes, ya que no se encuentran relacionadas en el

²⁰⁷ Entrevista semiestructurada Alcaldía de Miranda – Cauca. 18 de septiembre de 2020.

²⁰⁸ Entrevista semiestructurada Alcaldía de Fonseca – 9 de septiembre de 2020

documento. En consecuencia, resulta insuficiente establecer o no la coordinación y articulación de las herramientas y por ende la relación entre la reparación colectiva y el retorno y reubicación.

Así, y teniendo en cuenta lo señalado anteriormente, la falta de coordinación, articulación y coherencia entre estos planes, genera dificultades en la respuesta institucional para garantizar el restablecimiento y goce efectivo de derechos, afectando también la sostenibilidad de los procesos y consecuente mejoramiento de las condiciones de vida de la población víctima del desplazamiento forzado.

Es importante no perder de vista que la reparación colectiva es una política de Estado que sirve de articuladora de diversas medidas de la política pública, y el retorno y la reubicación está concebido por la Ley 1448 de 2011 como una puerta de entrada para la reparación. Por ende, la planeación, formulación e implementación, debe operar de manera coordinada y simultánea, lo que permite además de racionalizar la política pública y evitar así la duplicidad de esfuerzos institucionales, promueve la garantía objetivos de la atención a las víctimas del conflicto armado.

5.2.1. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Es claro que los Planes de Retorno y Reubicación y los de Reparación Colectiva pueden presentar coincidencias en materia de medidas y acciones y estas suelen ser complementarias. No obstante, los instrumentos de planeación no se encuentran articulados. Por tal razón, debe existir una acción coordinada del Estado para garantizar la integralidad en su implementación y el enfoque reparador de la Ley.

Se hace necesario generar lineamientos claros y precisos frente a la integralidad y coherencia que deben guardar estas medidas, teniendo en cuenta la relación que entre los procesos de retorno y la reparación colectiva impone el Acuerdo de Paz. Se requieren en consecuencia ajustes tanto a la Resolución 03320 de 2019 que adopta el Protocolo de RyR como a la Resolución 03143 de 2018 que adopta el Modelo Operativo de Reparación Colectiva, de forma tal que se acompañen los procedimientos y de manera explícita se plasmen los criterios de articulación, estratégicos y operativos para la formulación e implementación articulada de los PRR y de los PIRC, en aquellos casos que haya coincidencias entre las acciones y medidas.

Es fundamental que se realice el cruce de aquellas acciones y medidas que coinciden o son complementarias en los Planes de RyR y RC. Luego de esto, adoptar una estrategia que permita articular las acciones de las entidades del SNARIV y las surgidas en el marco del AF, para avanzar en la materialización del derecho al retorno y la reubicación y el enfoque reparador de la Ley

En la misma línea, se deben definir acciones de articulación en los casos en que los procesos de retorno coincidan con sentencias de restitución de tierras, teniendo en cuenta que todos los

escenarios hacen parte integral de la reparación y contribuyen a la sostenibilidad de los retornos, reubicaciones e integración.

Se requiere la actualización y consolidación de la información de PIRC y PRR, a partir de lo cual sea posible identificar los casos que presentan coincidencia en estas medidas. Con la información debidamente actualizada, resulta imperativo, generar y adoptar una estrategia eficaz, que permita articular de manera coherente, las medidas de reparación incluidas en los dos planes ya formulados y garantizar para futuros procesos la aplicación de los lineamientos que se generen en la materia.

6. ARTICULACIÓN Y COORDINACIÓN DE LA POLÍTICA DE RETORNOS, REUBICACIONES E INTEGRACIÓN LOCAL CON OTRAS INTERVENCIONES DEL GOBIERNO NACIONAL EN LAS REGIONES EN EL MARCO DEL ACUERDO DE PAZ

Tras un conflicto armado de más de cincuenta años, se presenta un hecho histórico que pone fin a la violencia con la guerrilla de las FARC - EP, la firma del Acuerdo de Paz, que busca impedir que haya más víctimas y apostar por la construcción de una paz estable y duradera. Por esta vía del Acuerdo de Paz, entre otros, se pretende llegar al logro de la verdad, justicia y reparación para las víctimas, lo que sin duda constituye una oportunidad invaluable para avanzar en la SSV de las víctimas y en la materialización de soluciones duraderas.

El Acuerdo Final, en cuanto a medidas de reparación integral, contempla la *“Estrategia de reparación integral para la construcción de paz”* a través de la cual el Gobierno nacional tiene el compromiso de avanzar en la reparación integral de las víctimas del conflicto armado y en el marco de estos pactos, se contemplan acciones de fortalecimiento del programa de Retornos y Reubicaciones con enfoque territorial y de género, en articulación con los PDET, así como con los procesos de descontaminación del territorio, de restitución de tierras y de reparación colectiva. A su vez contempla el fortalecimiento del programa de defensores comunitarios para el acompañamiento a procesos de restitución de tierras, retornos y reubicaciones y de víctimas en el exterior y de los pueblos indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palanqueras y el pueblo Room para el restablecimiento de sus derechos étnicos.

En el Acuerdo Final, se aborda el retorno en varios de los puntos, así:

Punto 1. *“Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral”* el retorno se vincula a la restitución de los derechos sobre la tierra de la población desplazada, y este aspecto hace remisión directa al Punto de víctimas, que dispone: *“1.1.7. Restitución: el Gobierno Nacional y las FARCEP comparten el propósito de que se reviertan los efectos del conflicto, que se restituyan a las víctimas del despojo y del desplazamiento forzado y a las comunidades sus derechos sobre la tierra, y que se produzca el retorno voluntario de mujeres y hombres en situación de desplazamiento. Para ello se pondrán en marcha las medidas acordadas en el Punto 5 ‘Víctimas’.”* (AFP P. 17)

Punto 5. “Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto” y la creación del “Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición”, desarrolla de manera puntual los compromisos y acciones frente al retorno. El numeral 5.1.3 sobre “Reparación: Medidas de reparación integral para la construcción de paz” (AFP. P. 178) en el título 5.1.3.5 “Procesos colectivos de retornos de personas en situación de desplazamiento y reparación de víctimas en el exterior” (AFP. P. 182). Bajo esta disposición del Acuerdo, se establece el compromiso del Gobierno Nacional a implementar programas de retornos colectivos con enfoque territorial y de género para los desplazados internos y las víctimas en el exterior en coordinación con los otros componentes de la Política de Reparación de Víctimas, especialmente los programas de reparación colectiva y de restitución de tierras, y con la implementación del acuerdo “Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral”.

En este marco se establece que se pondrán en marcha medidas para garantizar RyR colectivos o individuales en condiciones de seguridad, dignidad y voluntariedad, y tendrán en cuenta los siguientes elementos: **a) Identificación de territorios**, se priorizarán los planes de retorno y reubicaciones en las zonas en las que se implementen los PDET y en los demás territorios en los que se desarrollen planes de reparación colectiva, y se coordinarán con los procesos de restitución de tierras; **b) Coordinación institucional**, los planes de retorno deberán coordinarse, “donde haya lugar”, con los planes y programas acordados en el Acuerdo de Paz, en especial los PDET, los planes de vivienda y saneamiento básico, acceso a tierras, generación de ingresos, promoción de la economía campesina, programas de desminado y limpieza del territorio de minas y artefactos explosivos, y la restitución de tierras, **c) Seguridad en los territorios para el retorno**, poniendo en marcha las medidas de seguridad necesarias para garantizar la vida e integridad personal de las comunidades, y **d) Fortalecimiento del programa de defensores comunitarios** para que acompañen de manera efectiva los procesos de restitución de tierras, retorno y reubicación de las personas en situación de desplazamiento y de las víctimas en el exterior, incluyendo refugiados y exiliados, para garantizar el acceso a la oferta institucional en materia de satisfacción de sus derechos.

Presentado el contexto del retorno y la reubicación en el marco del Acuerdo de Paz, y atendiendo las disposiciones del mismo en relación con la puesta en marcha de medidas para garantizar los retornos y reubicaciones, siguiendo la línea del presente balance, se efectuará un análisis de estas medidas, bajo los elementos de identificación de territorios y coordinación institucional, a efectos de establecer si se priorizaron e incluyeron las iniciativas contempladas en los planes de retorno y reubicación, en los PATR. Es importante identificar el nivel de coincidencia existente entre las medidas de los planes de RyR y las iniciativas PATR del PDET, de cara a la materialización del enfoque reparador²⁰⁹ del PDET, y en esta medida contribuir eficazmente a la

²⁰⁹El enfoque transformador propone un análisis complejo de las medidas de restitución. La reparación meramente restitutiva puede conllevar a devolver a la víctima a una situación previa de vulneración y discriminación violatoria de sus derechos humanos. Por ejemplo, restituir a la situación anterior puede llevar a que el proceso de reparación de una mujer la regrese a una situación de falta de propiedad sobre la tierra (injusticia en la distribución de bienes), y de violencia de género contra ella (injusticia en el reconocimiento de su identidad). Por eso, con fundamento en la interdependencia de los derechos humanos, proponen incorporar un enfoque transformador que combine las medidas de reparación con un enfoque que busque transformar las condiciones previas de

consolidación de los procesos y garantizar que la implementación del acuerdo se enfoque en las comunidades más afectadas por el conflicto que son aquellas víctimas de desplazamiento en procesos de retorno y reubicación y los SRC.

En línea con el trabajo de campo realizado y con el análisis que viene efectuándose sobre la articulación de diferentes instrumentos que permiten operativizar la política pública de atención y reparación a las víctimas del conflicto armado en Colombia, en los espacios desarrollados con líderes comunitarios, se planteó un interrogante relacionado con la articulación existente entre las medidas establecidas en los PRR con los PATR, a efectos de establecer si las acciones previstas en el primero, fueron tenidas en cuenta, revisadas y analizadas para finalmente ser incluidas en los PATR, y garantizar de esta manera la atención integral de las víctimas en los municipios priorizados para la implementación de los PDET, como estrategia territorial de atención integral para la transformación del campo y la ruralidad colombiana.

Desde las voces de las víctimas consultadas, se manifestó que en la construcción de las iniciativas PDET no se tuvieron en cuenta los PRR, y en consecuencia, no se consignaron medidas de retorno en los PATR; en la mayoría de los casos indagados, en las iniciativas del PDET no se incluyeron líneas relacionadas con el retorno y la reubicación. Únicamente se contemplaron necesidades generales de la comunidad.

De las entrevistas realizadas a algunos funcionarios de las alcaldías municipales consultadas, se pudo identificar que hay poco conocimiento sobre el tema y, aún cuando se contó con asistencia técnica en municipios PDET para la construcción del PAT, mediante jornadas en las cuales se buscó garantizar la destinación presupuestal específica para el desarrollo de acciones dirigidas a población víctima, con énfasis especial en los territorios que cuentan con planes integrales de reparación colectiva o retorno y reubicación, reafirmando la necesidad de articular las iniciativas contempladas en los PATR con las medidas establecidas en los PRR y PIRC aprobados y/o en implementación, en la práctica, no se articularon estas iniciativas y en varias ET se ha indicado la no inclusión de líneas de retorno y reubicación en los PATR.

Esta situación, que claramente va en contra de las disposiciones del Acuerdo Final, tiene además implicaciones en el avance prioritario de los procesos de retorno para alcanzar la estabilización socioeconómica de la población desplazada, ya que, entre otros aspectos, conlleva a restricciones en materia presupuestal para la materialización de las medidas y acciones previstas en los PRR.

El trabajo de campo a nivel institucional y comunitario, permitió, de acuerdo con las manifestaciones realizadas, que existe una baja y, en algunos casos, nula coincidencia de las medidas de los PRR en los PATR. En el caso del municipio de Aracataca líderes de la comunidad

discriminación que pudieron o no haber incidido como causa de las violaciones. Al respecto ver: Ruth Rubio Marín, *The gender of reparations. Unsettling Sexual Hierarchies While Redressing Human Rights Violations*, Cambridge y Centro Internacional de Justicia Transicional, Nueva York, 2009.

de Tranquilandia, en donde se adelanta PRR, indicaron que fueron convocados e hicieron parte del grupo motor del PDET, pero aseguraron no tener conocimiento de acciones de retorno que hayan sido abordadas o incluidas como iniciativas del PDET.²¹⁰

En el espacio comunitario con el municipio de Miranda, quienes participaron del grupo motor del PDET, indicaron que:

“(...) la mesa de víctimas para el plan de desarrollo municipal, si quedo incluido el tema de reparación colectiva para la comunidad de Guatemala. Los mecanismos en la administración municipal anterior no se tuvieron en cuenta. Solo hasta esta administración se ha tenido en cuenta RC y RyR. Pero no creo que haya quedado nada en PDET, faltó apoyo de la administración saliente para este tema. Una de las dificultades con los PDET, es que se hizo muy a la carrera, los líderes sociales tienen conocimientos empíricos, y faltó mucho apoyo, capacidad, acompañamiento para hacer estos espacios, por eso se pide insistentemente apoyo de la academia, que se capacite a los líderes porque de lo contrario la reparación no va a ser posible. El manejo de los PDET no fue la adecuada, fue como una canasta de mercado, no se conocía que era el PDET. No hay POT no hay un diagnóstico en el municipio para determinar las necesidades, no se sabe que se necesita y con que cuenta el municipio. Hay mucha oferta, pero sin acompañamiento. No hay verdadera capacidad en el municipio. PNIS también está en el municipio con 900 familias sustituyendo, pero en 3 años no hay nada en relación con proyectos productivos. El Gobierno no ha cumplido, la unidad debiera estar liderando esas iniciativas entre los proyectos, quienes hicieron sustitución la mayoría es víctima del conflicto, sin embargo, la comunidad está buscando como posicionar los proyectos y las organizaciones. (...)”

(...) En temas PDET no se ha visto mucho o no se tiene mayor conocimiento desde la mesa de víctimas. Hace falta articulación entre la política de víctimas y el PDET, hay una oficina de víctimas y aparte el enlace de paz en el municipio, no se está hablando el mismo lenguaje, cada uno va por su lado, no se ha invitado a la mesa de víctimas, se trabaja de manera desarticulada y no se enfoca a las víctimas, no se hablan los programas y no se difunde la información, el Alto Comisionado visita el municipio y la JEP, pero la mesa de víctimas nunca está involucrada en estos temas. No se ve reflejado el punto 5 del Acuerdo Final en ningún lado, por ende, no son el centro de los acuerdos. (...). Hay falencias grandes de la unidad, tantas oficinas y programas para las víctimas, pero mucho desconocimiento y desarticulación entre entidades y programas”²¹¹

En el caso de las alcaldías municipales, la situación no fue diferente, en el espacio sostenido con la alcaldía de Tibú, se manifestó que:

“(...) No se revisaron acciones de retorno y reubicación con PATR. No se tienen asignaciones específicas para retornos, hay atención genérica para víctimas del conflicto, se cuenta con rubros globales y de acuerdo con la planificación se van asignado los recursos. Los PDET no tienen unas asignaciones de recursos específicas, las diferentes instituciones que hacen parte del proceso hacen de sus recursos asignaciones para ejecución de obras. Lo que se busca es que de los recursos que se asignan se vayan

²¹⁰ Entrevista semiestructurada, líderes comunitarios Aracataca – Tranquilandia. 8 de septiembre de 2002

²¹¹ Entrevista semiestructurada líderes comunitarios Miranda – Cauca. 18 de septiembre de 2020

*destinando recursos para víctimas. El municipio no cuenta con recursos para abordar la implementación de un plan retorno, es necesario el apoyo del departamento y del nivel nacional. (...)*²¹²

En el caso de la Alcaldía de Miranda – Cauca²¹³, se señaló:

*“(...) cuando iniciamos la construcción del PND de Miranda se hizo con la comunidad, fueron trabajos de mesa y en cada mesa había participación de indígenas, afros, campesinos, discapacidad, víctimas, consejos comunitarios. En la mesa de Víctimas tenían que hacer incidir los PRR y los PIRC, y en el PAT quedó el programa PRR y PIRC. No tengo seguridad de que hayan quedado esas iniciativas en el PATR (...)”, y en la Alcaldía de Villagarzón, “(...) el ser un municipio PDET es una esperanza para lograr muchas acciones del municipio articulación con ART y con la gobernación. Cuentan con más de 200 iniciativas en los 8 pilares del PDET. En estas acciones están las víctimas y se espera cumplir con las necesidades. Se incluyeron en el plan de desarrollo con la ART para incluir iniciativas y acciones. La mesa municipal ha sido muy activa en la participación y una de las iniciativas más clara es para retorno. Sin embargo, no tengo conocimiento en relación con la revisión de las acciones de retorno así como de RC para garantizar su inclusión en el PATR, no tengo esa claridad del tema y se hizo este cruce de información. (...)*²¹⁴

Para las víctimas entrevistadas, los procesos son políticos, dependen del gobierno de turno y no hay continuidad entre uno y otro, los avances y logros obtenidos durante una administración se paralizan cuando viene el cambio de gobierno, lo que en la mayoría de casos implica volver a empezar casi de cero, y los compromisos y acuerdos realizados son desconocidos, lo que impide cualquier avance. Con cada gobierno llegan muchos programas nuevos, pero se van quedando compromisos sin cumplir y nadie responde, solo se genera más abandono y pobreza en las comunidades. Es así que, con el paso del tiempo, los programas y planes para atención de las víctimas, son ajustados en sus procedimientos de acuerdo a las políticas y gobiernos de turno, lo que ha hecho que estos se construyan y reconstruyan sobre la marcha de los nuevos gobiernos, y sin la adecuada coordinación institucional que permita obtener un conocimiento claro y una información consolidada y sistematizada de la población desplazada.

Las comunidades de municipios PDET que hicieron parte de los ejercicios de diálogo, sienten que con el Acuerdo de Paz y la llegada de los PDET se dio un *“impulso y una esperanza a las víctimas”*, pero muchas cosas se quedaron allí, pues las acciones no son aún visibles en el territorio generándose en consecuencia, expectativas que no se han concretado.

Ahora bien, con ocasión del requerimiento efectuado por la Procuraduría General de la Nación a la UARIV, relacionada con el suministro de información actualizada, de la relación entre las acciones de los planes de retorno y reubicación y las iniciativas PATR en todos los territorios PDET, la UARIV remitió respuesta y Anexo Excel de reporte de iniciativas, en donde informó que:

²¹² Entrevista semiestructurada Alcaldía de Tibú – Norte de Santander. 3 de septiembre de 2020.

²¹³ Entrevista semiestructurada Alcaldía de Miranda – Cauca. 1 de septiembre de 2020

²¹⁴ Entrevista semiestructurada Alcaldía de Villagarzón – Putumayo. 1 de septiembre de 2020

“(…) De acuerdo con las acciones en los planes de retorno y la revisión frente a las iniciativas de los PATR se pudo evidenciar que 824 acciones apuntan a 340 iniciativas distribuidas en los siguientes pilares:

Tabla 9. Iniciativas PATR – RyR

Pilar	Iniciativas
1.ORDENAMIENTO SOCIAL DE LA PROPIEDAD RURAL Y USO DEL SUELO	6
2.INFRAESTRUCTURA Y ADECUACIÓN DE TIERRAS	25
3.SALUD RURAL	29
4.EDUCACIÓN RURAL Y PRIMERA INFANCIA RURAL	67
5.VIVIENDA RURAL, AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO RURAL	30
6.REACTIVACIÓN ECONÓMICA Y PRODUCCIÓN AGROPECUARIA	24
7.SISTEMA PARA LA GARANTÍA PROGRESIVA DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN	20
8. RECONCILIACIÓN, CONVIVENCIA Y CONSTRUCCIÓN DE PAZ	139

Fuente: Respuesta UARIV oficio No 202072016666861 del 17 de julio, Información ajustada por la UARIV y remitida a la PGN mediante correo electrónico de fecha 21 de agosto de 2020.

Hay que tener en cuenta que una iniciativa puede coincidir con varias acciones o en una acción puede confluir varias iniciativas y esto se deriva de la dinámica en que fueron construidas o formuladas las iniciativas de los PATR en las que pueden ser muy generales y las contribuciones pueden ser parciales o totales (...)”²¹⁵

Adicional a esta información La UARIV, suministró a la PGN mediante oficio radicado No. 202072018426841 del 13 de agosto de 2002, respuesta y anexo 1, relacionado con Reportes de Planes de retorno y reubicación, de cuya revisión se registra, que de los 170 municipios priorizados para PDET, 71 de ellos cuentan con PRR aprobado, lo que quiere decir que aproximadamente el 52% de los municipios PDET cuentan con PRR aprobado, siendo en principio un porcentaje importante. Es importante señalar, que la información suministrada no ofrece mayor detalle que permita realizar un análisis cualitativo más específico.

La construcción de estrategias de fortalecimiento previstas en el AFP para el retorno y reubicación, al no estar coordinadas con las diferentes intervenciones del Estado, conlleva a demoras y estancamientos en la garantía del derecho que tienen las víctimas a gozar de una solución duradera ofrecida por las instituciones del Estado y en consecuencia a la no superación de las condiciones de vulnerabilidad que generó el hecho del desplazamiento. Por la información recaudada en varios espacios es evidente que la intervención se está presentado de forma desagregada y atomizada y no se ha logrado avanzar de manera significativa en la restitución de

²¹⁵ Respuesta UARIV radicada ante el ente de control mediante oficio N 202072016666861 del 17 de julio de 2020.

derechos, y las víctimas no han contado con el acompañamiento permanente por parte del Estado, a pesar de existir múltiples programas y planes diseñados para este fin.

6.1. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Teniendo en cuenta el Acuerdo Final y la concordancia y articulación que a nivel territorial debe existir con la implementación de otros componentes de la política de reparación integral a las víctimas, es recomendable el diseño de una estrategia o mecanismo que fortalezca la identificación de coincidencias de medidas, para promover la priorización de las comunidades retornadas en la implementación de las iniciativas PDET.

Se insiste en la complementariedad y armonización de los diferentes planes, programas y herramientas, si se tiene en cuenta que la aplicación de las medidas de manera independiente, por más trascendencia que posean, resultan insuficientes si no son aplicadas de manera integral, lo que impone una urgencia en el diseño e implementación de estrategias que involucren y articulen las medidas a fin de lograr la materialización del retorno con plenas garantías.

En lo que respecta a la articulación de las acciones contempladas en los planes de retorno, los Planes Reparación Colectiva y las iniciativas de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), es fundamental generar una estrategia para identificar su coincidencia, para garantizar su inclusión en la Hoja de Ruta, esto para su priorización en la asignación de recursos de fuentes como el OCAD PAZ. Teniendo en cuenta que esta Hoja de Ruta, es el instrumento que articula los planes nacionales y territoriales que tienen incidencia en los municipios PDET.

Así, y en caso de que las acciones y medidas no resulten ser coincidentes, es necesario realizar ajustes al proceso de planeación de los PDET, y adicionar una etapa de revisión y ajuste de medidas de RyR que permita su inclusión. Se recomienda que la revisión de esta priorización tenga en cuenta los demás planes y programas de la reforma rural integral donde se prevé la priorización de las mujeres para el acceso, formalización de tierra y proyectos productivos.

6.2. VÍCTIMAS EN EL EXTERIOR

Otra de las novedades que se tuvo con ocasión de la expedición de la Ley 1448 de 2011, fue el reconocimiento de la existencia de víctimas, que por causa del conflicto armado, se vieron en la necesidad de abandonar el país y el establecimiento de medidas para garantizar su participación en procesos de acompañamiento y reparación integral al momento en el que decidan retornar al país. Es así, que la normatividad contempla un enfoque de atención para víctimas retornadas del exterior.

Dada la necesidad, la UARIV, en el marco de su estructura y funciones²¹⁶, mediante Resolución número 06420 de 2018, creó el Grupo de Atención a Víctimas en el Exterior²¹⁷ que coordina, junto con el Grupo de Retornos y Reubicaciones y el Ministerio de Relaciones Exteriores, las acciones necesarias para brindar acompañamiento a las víctimas del conflicto armado que se encuentran en el exterior y deciden retornar al territorio nacional.

En esa línea, aunque el Protocolo de 2019 no contempla la formulación de dichos planes, sí establece acciones específicas para el acompañamiento a los procesos de retorno y reubicación de connacionales relacionadas con: i) el alistamiento del traslado hacia territorio nacional, ii) atención preferencial inmediata tras el retorno a Colombia; y iii) las características del núcleo familiar que retorna. El punto 5 del Acuerdo de Paz, denominado “Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto”, en sus numerales 5.1.3. “Reparación: Medidas de reparación integral para la construcción de paz” y 5.1.3.5, enmarca los “Procesos colectivos de retornos de personas en situación de desplazamiento y reparación de víctimas en el exterior”; el Gobierno Nacional se compromete a implementar programas de retornos colectivos con enfoque territorial y de género para los desplazados internos y las víctimas en el exterior, en coordinación con los otros componentes de la Política de Reparación de Víctimas, especialmente los programas de reparación colectiva y de restitución de tierras, y con la implementación del Punto 1 “Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral” (AFP. P. 182). De otra parte, el Acuerdo Final reiteró la necesidad de poner en marcha planes de retorno acompañado y asistido para víctimas en el exterior, y promover condiciones para facilitar su retorno al país y la construcción de los proyectos de vida en condiciones dignas.

Así mismo, se acordó fortalecer los programas de reparación de las víctimas en el exterior, refugiados y exiliados víctimas del conflicto armado, por medio de planes de “retorno acompañado y asistido”, que consistirán en la promoción de condiciones para facilitar su regreso, la reconstrucción de sus proyectos de vida, la dignidad en el regreso, y su acceso a la oferta institucional sobre sus derechos básicos, empleo, vivienda, salud y educación. Se precisa que “se priorizará la reubicación en los lugares desde donde tuvieron que partir respetando la voluntad de la víctima”, articulando estos planes de retorno con los PDET, entre otras medidas²¹⁸. Es importante aclarar que para los retornos individuales desde el exterior, al igual que los retornos que ocurren dentro del territorio nacional, no se construyen planes de retorno si no que se establecen acciones específicas tendientes a garantizar el restablecimiento de derechos. Tal como ocurre en el acompañamiento de los retornos que no son de connacionales, si el hogar

²¹⁶ Decreto número 4802 de 2011 en el numeral 13, del artículo 3°, le confiere la función a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a las Víctimas la función de coordinar los retornos y reubicaciones. En este sentido, se especifica esta función en la Dirección de Reparación en el numeral 13 del artículo 21, en términos de coordinar los retornos y/o reubicaciones de las personas y familias que fueron víctimas de desplazamiento forzado, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 66 de la Ley 1448 de 2011; además el numeral 14 le ordena “diseñar y mantener actualizado el protocolo de retornos, de reubicaciones, y demás mecanismos de planeación, seguimiento y evaluación de estos procesos

²¹⁷ Resolución número 06420 de 2018, establece los Grupos Internos de Trabajo de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a las Víctimas. Artículo 4° crea el Grupo de Atención a Víctimas en el Exterior y le asigna dentro de sus funciones específicas, la de “Coordinar junto con el grupo de Retornos y Reubicaciones de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y con el Ministerio de Relaciones Exteriores, las acciones necesarias para brindar acompañamiento a las víctimas del conflicto armado que se encuentran en el exterior, que decidan retornar al territorio nacional”.

²¹⁸ AFP, Pag. 183.

llega a una comunidad donde existe Plan de retorno, esta familia debe ser incluida en las acciones contempladas en dicho Plan.

El protocolo de RyR, incluye medidas diferenciadas para esta población, tales como:

- La colocación de un giro prioritario de atención humanitaria sin que medie un proceso de medición de carencias (artículo 9).
- La posibilidad de que espacios institucionales, como la Mesa Técnica de Sostenibilidad del Principio de Dignidad, sesionen de manera específica para abordar el acompañamiento a víctimas provenientes del exterior (artículo 39).
- El deber de concurrencia entre a UARIV y la Cancillería, para fortalecer las acciones de alistamiento previas al retorno, con el fin de informar a los connacionales de los principios de voluntariedad, dignidad y seguridad para orientar una decisión consciente e informada sobre el retorno al país, previendo la identificación de necesidades referentes a nacionalización de hijos nacidos en el exterior, regularización de familiares extranjeros que acompañen el retorno, convalidación de títulos obtenidos en el exterior, continuidad de tratamientos médicos iniciados en el exterior o traslados de cotizaciones en regímenes laborales en el exterior.²¹⁹

El retorno de connacionales, contempla los mismos momentos de la ruta individual, sólo que esta puede activarse desde el exterior o a la llegada a Colombia. Luego de su llegada al país, las víctimas deben solicitar a la UARIV la atención humanitaria a la que tienen derecho. El acceso al giro prioritario, según la UARIV, puede demorar entre tres (3) a siete (7) días, de acuerdo a lo informado por la UARIV a la CSMLV²²⁰. Tal como ocurre en la ruta de retorno individual, dos semanas después de haber recibido el apoyo para transporte y traslado de enseres, la entidad procede a verificar que el hogar se encuentre en el lugar de retorno o reubicación, para realizar la entrega del primer giro para la sostenibilidad del retorno. Transcurridos los primeros cuatro meses, se realiza un segundo giro y posteriormente un tercer giro a los ocho meses siguientes, los cuales deben ser solicitados por los hogares retornados o reubicados²²¹.

Sin embargo, la CMSLV²²² ha planteado varias dificultades para medir el impacto y la efectividad en materia de RyR para víctimas en el exterior, así como el acceso efectivo a la oferta del Estado a su llegada al país, tal como lo establece el Acuerdo Final, toda vez que la UARIV desconoce el universo de víctimas connacionales, no cuenta con información unificada del total de los retornos, dado que en ocasiones los hogares manifiestan su intencionalidad de ser acompañados estando en territorio nacional²²³, la no inclusión de enfoques diferenciales, y la falta de rigurosidad

²¹⁹ Anexo técnico Resolución 03320 de 2019, Pág 34

²²⁰ La CMSLV en su VII Informe señaló al respecto que *“Las demoras en la asignación de estos recursos, podrían vulnerar el derecho a acceder oportunamente al mínimo vital”*

²²¹ En relación con los tiempos establecidos para la entrega de ayudas, la CMSLV señaló en el VII Informe 2019-2020: *“Esto, complejiza el acceso a dichos recursos dirigidos a proveer un soporte a la seguridad alimentaria durante el primer año del retorno o reubicación, además de desconocer las dificultades que enfrentan muchos de los hogares desplazados para reconstruir su proyecto de vida y alcanzar la estabilización socioeconómica luego de su regreso al lugar de expulsión o llegada a otro diferente.*

²²² VI Informe CSMLV, 2018-2019; VII Informe CSMLV, 2019-2020.

²²³ VII Informe CSMLV 2019-2020. *“Al no contar con información unificada del total de solicitudes de regreso al país de víctimas que se encuentran en el exterior, el análisis solo puede hacerse frente a los acompañamientos desde el exterior, y no respecto al total de*

en el seguimiento a los retornos de connacionales y la insuficiencia de recursos para el acompañamiento a los retornos.

6.2.1. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El Acuerdo de Paz establece la puesta en marcha de planes de retorno acompañados y asistidos para víctimas en el exterior, fortaleciendo la articulación a nivel territorial con la implementación de otros componentes de la política pública de atención a víctimas. No es claro cómo los instrumentos con que se cuenta actualmente permiten brindar la asistencia y acompañamiento a connacionales.

Si bien en el Protocolo se mencionan acciones particulares para la atención y acompañamiento a los retornos de víctimas en el exterior, persisten falencias en la implementación de la estrategia, frente a las cuales es necesario que la UARIV establezca acciones que permitan una eficaz cobertura en la atención de connacionales. La información y caracterización de connacionales no es completa y ello impacta negativamente en la implementación de la política y por tanto en la identificación de las necesidades particulares de esta población, dificultando el diseño e implementación de acciones que garanticen o contribuyan la consolidación de los procesos de RyR de víctimas provenientes del exterior. En consecuencia, los mecanismos para caracterizar y actualizar la información, deben interoperar con los sistemas de información de la Cancillería y los Consulados, para garantizar una información más precisa.

Se recomienda establecer alianzas con las Organizaciones sociales y la comunidad internacional, para que quienes no cuentan con estatus de refugiado o asilado, puedan acceder a un apoyo económico para el traslado.

7. BRECHAS, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En este capítulo se presentan las principales brechas y recomendaciones derivadas del balance en el componente de Retornos y Reubicaciones, basadas en las conclusiones generadas para cada apartado desarrollado en este informe, con énfasis en arquitectura institucional y herramientas de política pública estructuradas en la materia.

Así, encontramos brechas estructurales asociadas a la coordinación del SNARIV y al sistema como tal, anunciando desde ya que las recomendaciones para estas brechas apuntan a la materialización de ajustes de carácter administrativo y operativo principalmente.

solicitudes y aquellas que recibieron acompañamiento. No fue posible establecer el universo total de colombianos víctimas que han retornado al país con o sin acompañamiento, debido a que el registro se realiza por grupo familiar por solicitud expresa del jefe de hogar. Frente a los que retornan sin acompañamiento, la dificultad radica en que estos procesos no siempre son puestos en conocimiento de la UARIV."

Tabla 10. Brechas y recomendaciones en RyR

Brecha identificada	Tipo de Brecha	Recomendación	Responsable Implementación
<p>Brecha Administrativa 1. Poca efectividad de los programas de retorno y reubicación. Persisten falencias que no han permitido garantizar el goce efectivo de los derechos de las personas que han sido víctimas de desplazamiento forzado.</p>	<p>RETORNOS Y REUBICACIONES</p> <p>Arquitectura Institucional y Herramientas de Política.</p>	<p>Recomendación administrativa – operativa N. 1. 1.1. La Comisión, ha señalado la necesidad de realizar un costeo detallado en los diferentes componentes de la política de atención a víctimas, teniendo en cuenta la población pendiente de atención y la SSV a fin de garantizar la sostenibilidad de la política. Se han realizado ejercicios analíticos completos que muestran las necesidades, tiempos y presupuestos requeridos para un adecuado cumplimiento, por lo que se recomienda al Gobierno Nacional retomar dichos ejercicios y se genere el costeo específico del componente de retornos y reubicaciones que en materia presupuestal es uno de los que mayor complejidad representa.</p> <p>1.2. Es imperante la necesidad de generar programas específicos y complementarios, para atender a los hogares que se encuentran en proceso de retorno o reubicación, particularmente en aspectos referentes a vivienda, generación de ingresos y acceso a tierras.</p> <p>1.3. Se recomienda entonces, revisar y ajustar la medición de la SSV, de forma tal que se incluya en el indicador, la medición al menos dos momentos. Una medición al momento inicial del desplazamiento y otra al momento del RyR, con el fin de focalizar los esfuerzos institucionales en la superación de situación de vulnerabilidad, y permita contar con información certera, que posibilite determinar avances o retrocesos en la implementación de la ley en el</p>	<p>Ministerio de Hacienda DNP UARIV</p> <p>UARIV SNARIV</p>

<p>Brecha Administrativa y Operativa N. 2. Falta de articulación y coordinación institucional en el proceso de Retorno y Reubicación</p>	<p>RETORNOS Y REUBICACIONES Arquitectura Institucional y Herramientas de Política.</p>	<p>componente de RyR y garantice un seguimiento efectivo del mismo. 1.4. Diseñar un instrumento que permita consolidar y sistematizar la información completa de los procesos de retorno y reubicación en el país, que permita contar con información actualizada y ejercer así un seguimiento adecuado al componente.</p> <p>Recomendación administrativa - operativa N. 2.</p> <p>2.1. Desde la UARIV es indispensable promover una estrategia de capacitación y amplia difusión del protocolo de retorno y reubicaciones, tanto con las mesas de víctimas, municipales, departamentales y la mesa nacional, como con las entidades territoriales y entidades del SNARIV, entidades creadas con posterioridad a la implementación de la Ley 1448 de 2011²²⁴, y del SIVJNR, que permita conocer en detalle el instrumento, sus principales modificaciones y facilite su implementación en los procesos de RyR.</p> <p>2.2. Creación de un Subcomité de Retornos, Reubicaciones e Integración Local, que permita fortalecer la articulación y coordinación en materia de RyR, y amplíe las posibilidades de construcción conjunta de lineamientos de articulación y coordinación institucional, para garantizar la planeación operativa y ejecución de medidas²²⁵. Dicho subcomité</p>	<p>UARIV DNP SNARIV</p> <p>Presidencia del Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación a las Víctimas (parágrafo del artículo 238 del Decreto 4800 de 2011)</p>
---	--	---	--

²²⁴ ART, ADR,

²²⁵ La efectividad de este espacio dependerá de que la UARIV, como coordinadora del sistema, identifique las necesidades de oferta que se encuentra consignadas en las acciones de los planes y del nivel de compromiso de las entidades del SNARIV.

		<p>subsumirá las mesas técnicas para la sostenibilidad de los principios de dignidad y seguridad del retorno contempladas en la Resolución 03320 de 2019.</p>	
<p>Brecha Administrativa 3. No se materializa la aplicación de los enfoques diferenciales de manera transversal al componente de retorno y reubicación e integración local.</p>	<p>RETORNOS Y REUBICACIONES Arquitectura Institucional y Herramientas de Política.</p>	<p>Recomendación administrativa N. 3. 3.1. Desarrollar e incluir en el Protocolo de RyR lineamientos que permitan identificar las necesidades específicas sobre los sujetos de especial protección constitucional en todas las etapas del proceso de RyR, tomando como referencia los riesgos identificados en los autos de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, de forma que los planes de acompañamiento al retorno y la reubicación se correspondan con las necesidades y particularidades de los grupos con enfoque diferencial. 3.2. Realizar jornadas de articulación entre los entes territoriales y demás entidades del SNARIV, en las instancias correspondientes, donde se definan líneas y cronogramas de acción que favorezcan el acompañamiento y la oferta para los grupos con enfoque diferencial que integran los procesos de retornos y reubicaciones en cada territorio. 3.3. Fortalecer los procesos de formación y pedagogía frente al enfoque de género y población OSGID en los planes de retornos y reubicación, de manera que se avance hacia la identificación de acciones específicas que promuevan el respeto y reconocimiento de la diversidad sexual en dichos planes, se torna necesario a efectos de sensibilizar a todos los actores involucrados en la</p>	<p>UARIV - SNARIV</p> <p>UARIV SNARIV ENTES TERRITORIALES</p> <p>UARIV SNARIV</p>

		implementación de la política pública y materializar las acciones requeridas para garantizar la inclusión del enfoque en líneas de acción específicas.	
Brecha Administrativa 4. Falta de participación efectiva de la población víctima del desplazamiento en la construcción de los planes de retorno y reubicación	RETORNOS Y REUBICACIONES Arquitectura Institucional y Herramientas de Política.	Recomendación Administrativa N. 4. 4.1. Diseño de metodología pedagógica de planeación y concertación que garantice la participación de las víctimas de desplazamiento forzado con un enfoque de mujer y género, en la formulación de los planes de retorno y reubicación, a través mecanismos que permitan contribuir de manera eficaz a la sostenibilidad de los procesos de retorno. 4.2. Fortalecimiento de las estrategias de capacitación a las mesas de víctimas, JAC y organizaciones de víctimas en el territorio en procesos de RyR, que permitirá cualificar la capacidad técnica de los miembros de estas instancias, lo que reflejará fortaleza en su participación ante los Comités de Justicia Transicional como instancia para la toma de decisiones. 4.3. Es indispensable, que desde la UARIV se garantice la socialización de las acciones contempladas en los Planes y el fortalecimiento de los mecanismos de seguimiento y veeduría ciudadana para que la participación se dé de manera más efectiva y asertiva.	UARIV SNARIV Mesa Nacional de Participación de Víctimas
Brecha Operativa y administrativa N. 5 Falta de coordinación y articulación en el trámite de emisión de conceptos o	RETORNOS Y REUBICACIONES Arquitectura Institucional y Herramientas de Política.	Recomendación Operativa y administrativa N. 5. 5.1. Socializar las rutas para la expedición de las percepciones de seguridad, a fin de que las solicitudes de concepto de seguridad para la viabilización de los procesos de retorno y reubicación sean tramitadas de manera ágil y efectiva, a fin de no generar retrasos injustificados por	CTJT UARIV MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL

<p>percepciones de seguridad para la viabilidad del retorno y/o reubicación.</p>		<p>fallas operativas y de desarticulación entre las entidades responsables.</p> <p>5.2 Promover entre los enlaces de la UARIV y los entes territoriales, la apropiación de los lineamientos de la guía operativa para la validación del principio de seguridad, con el fin de que dichos funcionarios tengan elementos para realizar de manera efectiva las articulaciones y coordinaciones con las entidades del SNARIV.</p> <p>5.3. Verificar el cumplimiento estricto de los tiempos establecidos en la Directiva Permanente 026 de 2014, para llevar a cabo la evaluación prioritaria del principio de seguridad y contar con información actualizada y oportuna como factor determinante para el avance de los procesos de retorno y reubicación.</p>	<p>MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL</p>
<p>Brecha Operativa N. 6 Limitaciones en la arquitectura institucional prevista para el retorno y la reubicación.</p>	<p>RETORNOS Y REUBICACIONES Arquitectura Institucional y Herramientas de Política.</p>	<p>Recomendación Operativa N. 6. 6.1. Evaluar diferentes opciones de modificación a la arquitectura institucional, que contribuyan a fortalecer el proceso de coordinación del SNARIV, como por ejemplo: i) La creación de un sector especializado en la construcción de paz y reconciliación en el cual se integren entidades como la UARIV, la ADR, la ART, el CNMH, la UGRT; ii) La creación de una entidad de mayor jerarquía que se haga cargo de la atención, asistencia y reparación integral de las víctimas; iii) El cambio de sector de la UARIV al Departamento Administrativo de la Presidencia, teniendo en cuenta que el Presidente de la República ejerce el liderazgo del Comité Ejecutivo, y; iv) Cualquier otra alternativa que pueda contribuir a fortalecer la coordinación del SNARIV. Se recomienda adelantar una reforma normativa, una vez el Gobierno Nacional determine cuál es la mejor alternativa para fortalecer la coordinación del SNARIV.</p>	<p>Presidencia de la República – Departamento Administrativo de la Función Pública Ministerio de Hacienda y Crédito Público DNP</p>

		<p>6.2. Como parte de la arquitectura institucional, es necesario otorgar al Grupo de Retornos y Reubicaciones de la UARIV, un status bien sea de Subdirección o un nivel mayor del que actualmente posee dentro de la estructura institucional, que cuente con recursos humanos y financieros suficientes para atender de manera eficiente el componente de retorno y reubicación. Sumado a ello es necesario adecuar las estructuras institucionales existentes para transversalizar adecuadamente el componente a fin de que interactúe eficazmente con todas las dependencias de la entidad.</p>	<p>Presidencia de la República – Departamento Administrativo de la Función Pública Ministerio de Hacienda y Crédito Público DNP UARIV</p>
<p>Brecha Administrativa N. 7 Falta de claridad en los roles y funciones institucionales en materia de retorno y reubicación</p>	<p>RETORNOS Y REUBICACIONES Arquitectura Institucional y Herramientas de Política.</p>	<p>Recomendación administrativa N. 7 7.1. Reglamentación específica del artículo 160 de la ley 1448 de 2011. Se recomienda el desarrollo reglamentario claro y preciso de las responsabilidades que en materia de retornos y reubicaciones, competen a cada una de las entidades del SNARIV y aquellas entidades creadas posterior a la promulgación de la Ley 1448 de 2011, tanto del orden nacional como territorial.</p> <p>7.2. En el proceso de modificación de la estrategia de corresponsabilidad debe ampliarse la aplicación de dicho principio a otras medidas contempladas en la ley, en especial frente a la reparación colectiva, retornos y reubicaciones, prestando especial atención a aquellos municipios con mayores limitaciones presupuestales. La estrategia de corresponsabilidad debe fortalecerse, y en términos de subsidiaridad contar con mayor cobertura, a efectos de que la Nación y los departamentos apoyen</p>	<p>DNP UARIV SNARIV CONPES</p>

		<p>a los municipios no solo en materia de ayuda y atención humanitaria y auxilio funerario, sino que se haga extensiva a las medidas de reparación colectiva y retornos y reubicaciones.</p>	
<p>Brecha administrativa y operativa N. 8 Incumplimiento por parte de las entidades del SNARIV en la implementación de las acciones contempladas en los planes de retorno y reubicación</p>	<p>RETORNOS Y REUBICACIONES Arquitectura Institucional y Herramientas de Política</p>	<p>Recomendación administrativa y operativa N. 8 8.1. Redefinir el mecanismo de certificación institucional en cuanto a sus alcances se refiere. Reglamentación del instrumento, a efectos de que la evaluación efectuada, genere consecuencias puntuales administrativas, disciplinarias, fiscales o judiciales por incumplimiento, y a su vez ofrezca beneficios tangibles como la priorización en el acceso a proyectos y programas o la asignación de mayor presupuesto para la implementación de la ley para las administraciones locales, en aquellos casos en los que hay cumplimiento o avance en la implementación de la ley, con el fin de mejorar la capacidad de respuesta y coordinación del sistema.</p> <p>8.2. Se recomienda que el mecanismo de certificación de contribución al goce efectivo de los derechos de las víctimas, sea realizado por un órgano de control o instancia de seguimiento de la Ley de Víctimas que garantice la independencia de este mecanismo de evaluación. En relación con la Certificación a la contribución en el goce efectivo de los derechos de las víctimas a la verdad, justicia y reparación integral a víctimas. Revisar la pertinencia de trasladar la competencia de la certificación de las</p>	<p>UARIV</p>

		<p>entidades del orden nacional que hacen parte del Congreso de la República. PS, UARIV, SNARIV, al igual que las alcaldías y gobernaciones a un organismo de control o una instancia de seguimiento de la Ley de Víctimas, para que adelante el respectivo proceso de certificación de la entidad, garantizando la independencia del mecanismo.</p>	
<p>Brecha administrativa N. 9 Falta de articulación de los instrumentos de planeación territorial previstos por la Ley como respuesta institucional integral.</p>	<p>RETORNOS Y REUBICACIONES Modelos de articulación, coordinación y gestión de la oferta</p>	<p>Recomendación administrativa N. 9 9.1. Fortalecer la estrategia de asesoría técnica territorial de la UARIV y el DNP, teniendo en cuenta la capacidad institucional y categoría de los municipios donde se concentran los procesos de RyR, para así garantizar el diseño e implementación de los diferentes planes, además de una adecuada asignación presupuestal para la materialización de acciones contempladas en estos. 9.2. Las autoridades territoriales, con apoyo de la UARIV, como parte del diseño de la planeación territorial, deben generar mecanismos adecuados que permitan garantizar que las acciones de los PRR estén debidamente armonizadas en incluidas en el PAT y que exista coordinación y articulación con los planes de desarrollo territorial, a fin de que exista integralidad en el componente. 9.3. La capacidad técnica y logística de los CTJT debe fortalecerse para desde allí ejercer la revisión y construcción articulada de las herramientas de planificación, para garantizar la inclusión efectiva de los planes de retorno y reubicación en las líneas estratégicas de los instrumentos de planeación territorial.</p>	<p>UARIV DNP</p> <p>UARIV DNP</p> <p>ET CTJT UARIV</p> <p>DNP UARIV ET</p> <p>DNP UARIV ET</p>

		9.4. Fortalecer las estrategias a efectos de lograr que la llegada de nuevas administraciones garantice la continuidad de los planes y programas, articule las herramientas de planeación y formule los instrumentos de manera que permitan la inclusión de las medidas plasmadas en los planes de RYR y sea viable su ejecución.	
Brecha Administrativa N. 10 Falta de Articulación de los Planes de Retorno y Reubicación y los PIRC	RETORNOS Y REUBICACIONES Modelos de articulación, coordinación y gestión de la oferta	<p>Recomendación administrativa N. 10</p> <p>10.1 Realizar ajustes tanto a la Resolución 03320 de 2019 que adopta el Protocolo de retornos y reubicaciones como a la Resolución 03143 de 2018 que adopta el Modelo Operativo de Reparación Colectiva, de forma tal que se acompasen los procedimientos y de manera explícita se plasmen los criterios de articulación, estratégicos y operativos para la formulación e implementación de los PRR y de los PIRC.</p> <p>10.2. Definir acciones de articulación en los casos en que los procesos de retorno coincidan con sentencias de restitución de tierras, teniendo en cuenta que todos los escenarios hacen parte integral de la reparación y contribuyen a la sostenibilidad de los retornos, reubicaciones e integración.</p> <p>10.3. Actualizar y consolidar la información de PIRC y PRR, para que sea posible identificar las medidas y acciones que presentan coincidencias o son complementarias, para que su implementación sea articulada y efectiva.</p>	<p>UARIV</p> <p>SNARIV</p> <p>UARIV</p> <p>URT</p> <p>SNARIV</p> <p>UARIV</p>
Brecha Administrativa N. 11	RETORNOS Y REUBICACIONES	<p>Recomendación administrativa N. 11</p> <p>11.1. Generar una estrategia o mecanismo que permita de manera</p>	

Falta de articulación y coordinación de la política de retornos, reubicaciones e integración local con otras intervenciones del Gobierno Nacional en las regiones en el marco del Acuerdo de Paz.

Enfoque transformado r en el contexto del acuerdo de paz

urgente, verificar las medidas contempladas en los planes de RYR formulados y aprobados previamente y su coincidencia con las iniciativas de los PATR, a efectos de garantizar su inclusión en la Hoja de Ruta, para su implementación y priorización en la asignación de recursos de fuentes como el OCAD PAZ , en procura de contribuir a la superación de las condiciones de vulnerabilidad de las víctimas de desplazamiento forzado que se encuentran en procesos de RYR.

UARIV

11.2. Es necesario incluir dentro del proceso de planeación de los PDET, una etapa de revisión y ajuste de nuevas acciones de los Planes de Retorno y Reubicación para facilitar su coincidencia con las iniciativas de los PATR y con esto viabilizar su priorización.

UARIV

Se recomienda que la revisión de esta priorización tenga en cuenta los demás planes y programas de la reforma rural integral donde se prevé la priorización de las mujeres para el acceso, formalización de tierra y proyectos productivos.

11.3. Diseñar e implementar un mecanismo que articule la oferta programática de las distintas entidades con competencia en la garantía del derecho al RyR, con el fin de que las acciones tengan un mayor impacto en la estabilización socioeconómica de los hogares que se encuentran en cualquiera de los escenarios de soluciones duraderas.

<p>Brecha Administrativa y operativa N. 12</p> <p>Falencias en la regulación para el acompañamiento en el retorno y reubicación de víctimas en el exterior.</p>	<p>RETORNOS Y REUBICACIONES</p> <p>Arquitectura institucional y herramientas de política pública</p>	<p>Recomendación administrativa y operativa N. 12</p> <p>12.1. Diseño de un sistema de información y registro que interopere con los sistemas de información de la cancillería y los consulados de Colombia en el exterior para garantizar información precisa y en línea, de solicitudes de retorno y reubicación de víctimas en el exterior, que faciliten el inicio oportuno de las rutas y permita planeación con el territorio al que se pretende retornar.</p> <p>12.2. Generar alianzas estratégicas entre el Gobierno Nacional, las Organizaciones Sociales y la comunidad internacional dirigidas a la consecución de recursos para en lo que respecta el traslado desde el lugar de origen hacia Colombia, de aquellas víctimas que no cuentan con recursos para regresar al país y no tienen estatus de asilados ni refugiados.</p>	<p>UARIV MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES ENTES TERRITORIALES</p> <p>UARIV</p>
---	---	---	---

Fuente: Elaboración propia.