

Auto 474/17

**SALA ESPECIAL DE SEGUIMIENTO DE LA CORTE
CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DESPLAZAMIENTO
FORZADO-Sentencia T-025 de 2004**

Referencia: Solicitud de información al Gobierno Nacional sobre la articulación de la política de atención y reparación a la población desplazada y el proceso de implementación del Acuerdo Final de Paz, en el marco del seguimiento al cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004 y sus autos complementarios.

Magistrada Ponente:
GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO.

Bogotá, D. C., once (11) de septiembre de dos mil diecisiete (2017).

La suscrita Magistrada, Presidenta de la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, en virtud de sus facultades constitucionales y legales, profiere la presente providencia, con fundamento en los siguientes:

ANTECEDENTES

Competencia de la Sala Especial de Seguimiento a la sentencia T-025 de 2004

1. Mediante la sentencia **T-025 de 2004**, la Corte Constitucional declaró la existencia de un Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) en la situación de la población desplazada al constatar, de un lado, la grave, masiva y sistemática vulneración de sus derechos fundamentales; y por otro, la precaria capacidad institucional del Estado colombiano para atender a dicha población y la insuficiente asignación de recursos para abordar esa problemática.

2. De conformidad con lo establecido en el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, cuando señala que *“el juez establecerá los demás efectos del fallo para el caso concreto y mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza”*¹, esta Corporación resolvió mantener la competencia para verificar el cumplimiento de sus órdenes y asegurar que las autoridades adopten las medidas necesarias para garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales de la población

¹ Sobre la competencia de la Corte Constitucional para dictar autos que aseguren que el cumplimiento de lo ordenado en sentencias de tutela, siempre que ello sea necesario, ver, entre otros, los autos 010 y 045 de 2004, M.P.: Rodrigo Escobar Gil; sentencia T-086 de 2003, M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa.

desplazada. Posteriormente, decidió conformar una Sala Especial de Seguimiento, en tanto órgano especializado de la Sala Plena, para monitorear los avances y los rezagos presentados por las autoridades responsables en la superación del ECI declarado en el 2004.

3. En el marco de este seguimiento, esta Corporación profirió el **auto 385 de 2010** en el cual precisó, a partir del análisis de las disposiciones contenidas en los artículos 86 y 241 de la Constitución, y de los artículos 1 y 2 del Decreto 2591 de 1991, que le asiste a los jueces de tutela y, en particular, a la Corte Constitucional, la facultad de *“adoptar todas las medidas que sean necesarias para garantizar los derechos constitucionales cuando se encuentren comprometidos por las acciones u omisiones de las autoridades públicas o de los particulares”*².

Adicionalmente, esta Corporación señaló, con fundamento en el principio de colaboración armónica y en respeto estricto del principio de separación de funciones de las ramas del poder público, que su intervención en la política pública de atención integral a la población desplazada obedecía a su función de *“asegurar que el deber de protección efectiva de los derechos de todos los residentes del territorio nacional, sea cumplido y los compromisos definidos para tal protección sean realizados con seriedad, transparencia y eficacia”*. Para ello, ordenó al Ejecutivo adoptar con urgencia *“correctivos a la política previamente diseñada y en ejecución, para impedir la continua y reiterada violación de múltiples derechos constitucionales que afectaba a la población víctima de desplazamiento forzado”*.

4. Luego de diversos procesos de ajuste y reformulación de la política de atención a la población desplazada por parte del Gobierno Nacional, la Corte Constitucional advirtió en el **auto 219 de 2011**, que si bien le asiste plena legitimidad al Ejecutivo de formular o reformular políticas públicas para atender adecuadamente la situación de la población desplazada, y que ello se realice de forma articulada con otras políticas, esto *“no lo exime de asegurar la efectividad de los derechos mínimos de la población desplazada de manera inmediata ni de adoptar las medidas que sean necesarias para avanzar aceleradamente en la superación del estado de cosas inconstitucional, a fin de evitar que ese proceso de reflexión, rediseño e implementación se traduzca en un retroceso en los niveles de protección alcanzados hasta el momento, o en una excusa para postergar indefinidamente el avance en la protección de los derechos de esa población, o en la corrección de las falencias en la capacidad institucional y presupuestal requeridos para su atención”*.

5. En momentos más recientes de este seguimiento, mediante **auto 373 de 2016**, la Corte Constitucional precisó los umbrales que deben satisfacer las autoridades para entender superado el ECI; definió los niveles de cumplimiento por componentes; y estableció qué eventos ameritan la intervención judicial en las políticas públicas, de cara a la satisfacción de los derechos fundamentales de las personas desplazadas. Conforme a estos parámetros, realizó una nueva

² Corte Constitucional, Auto 385 de 2010, M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva.

evaluación de la política de atención integral a las personas internamente desplazadas y concluyó que: si bien hay importantes avances en la garantía de los derechos de esta población (i.e. registro y participación), persisten diferentes *bloqueos institucionales y prácticas inconstitucionales* que impiden superar el ECI declarado en la sentencia **T-025 de 2004**.

Como consecuencia de esta valoración, la Sala Especial de Seguimiento definió, por una parte, los aspectos puntuales de la política sobre los cuales mantendrá el seguimiento y, por otra, ordenó una serie de medidas y acciones a las autoridades responsables en cada componente, para impulsar su cumplimiento y avanzar de manera sostenida en la superación del ECI.

CONSIDERACIONES

1. En el curso del seguimiento que adelanta esta Corporación, concurrió un trascendental suceso: la firma del “*Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*” (AFP) el 24 de noviembre de 2016, seguido de su refrendación vía Congreso de la República los días 29 y 30 de noviembre del mismo año, dando inicio a partir de allí al cronograma de implementación de los compromisos pactados.

2. Este documento reconoce en su preámbulo que, “*la suma de los acuerdos que conforman el nuevo Acuerdo Final contribuyen a la satisfacción de derechos fundamentales como son los derechos políticos, sociales, económicos y culturales; los derechos de las víctimas del conflicto a la verdad, la justicia y la reparación; el derecho de los niños, niñas y adolescentes; el derecho de libertad de culto y de su libre ejercicio; el derecho fundamental a la seguridad jurídica individual y/o colectiva y a la seguridad física; y el derecho fundamental de cada individuo y de la sociedad a no sufrir la repetición de la tragedia del conflicto armado interno que con el presente Acuerdo se propone superar definitivamente (...)*”.

3. Asimismo, en el punto 6.1.1 del AFP se establece que “*con el fin de garantizar la implementación de todo lo acordado – políticas, normas, planes, programas – y facilitar su seguimiento y verificación, la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI), discutirá y aprobará dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su constitución, un Plan Marco para la Implementación de los Acuerdos sobre la base del borrador que será presentado por el Gobierno Nacional*”.

4. En los términos que lo recoge igualmente el AFP, el Plan Marco de Implementación “*contendrá el conjunto de propósitos y objetivos, metas y prioridades e indicadores, las recomendaciones de política y medidas necesarias para la implementación de todos los acuerdos, así como su priorización y secuencia – cronograma – e instituciones responsables. El Plan Marco contendrá las distintas fuentes de financiación y las instituciones responsables de la implementación según corresponda*”.

5. Por su parte, el Gobierno Nacional, en informe presentado el pasado 4 de

agosto de 2017³, al referirse a los avances en los componentes de la política pública sobre los cuales esta Corporación se pronunció en el **auto 373 de 2016**, reiteró en varias oportunidades el AFP y que las medidas adoptadas y la priorización de algunas de las intervenciones realizadas, se dan “*teniendo en cuenta los planes del Gobierno Nacional respecto a la Implementación del Acuerdo de Paz*”; y bajo el reconocimiento que “*las víctimas del conflicto armado, ocupan un papel importante dentro del Acuerdo de Paz*”⁴.

6. Además, el proceso de seguimiento adelantado por esta Sala se ha dado en el marco de diversos cambios legales y administrativos que han impactado en la continuidad de la política de desplazamiento forzado y en el ritmo de avance en la superación del estado de cosas inconstitucional, con transiciones significativas como las derivadas de las medidas de prevención y atención del desplazamiento contenidas en la Ley 387 de 1997⁵, a las medidas de atención y reparación integral previstas en la Ley 1448 de 2011⁶; a las cuales se suma actualmente la implementación de un acuerdo de paz.

7. De esta manera, considerando que corresponde a esta Sala Especial de Seguimiento asegurar el cumplimiento de sus órdenes y que se garantice el goce efectivo de los derechos de la población desplazada por parte de las autoridades concernidas, resulta necesario solicitar información a las distintas entidades del orden nacional que ejercen el liderazgo del proceso de formulación del referido Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final, con el objeto de verificar: (i) la relación y articulación entre las medidas contempladas en dicho instrumento con la política de atención y reparación a la población desplazada;

³ Recibido por esta Corporación el día 8 de agosto de 2017.

⁴ **Prevención y protección:** “*El desarrollo de capacidades institucionales y comunitarias a partir del ejercicio de formación es indispensable para la construcción de paz desde los territorios permitiendo dar cumplimiento del Acuerdo Final para la Paz, en específico lo relacionado con el acuerdo 2*” (pág. 152) (...) la priorización de proyectos de infraestructura social comunitaria “*se ha realizado teniendo en cuenta los planes del Gobierno Nacional respecto a la implementación del Acuerdo de Paz, donde se definieron la ubicación de las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN), Puntos Transitorios de Normalización y Núcleos.*” (pág. 168) // **Derecho al trabajo y generación de ingresos:** “*actualmente se desarrolla un proceso de adecuación y ajuste institucional derivado de los decretos de reestructuración del sector agropecuario y de la implementación del Acuerdo Final de Paz*” (pág. 322) (...) la convocatoria para la generación de encadenamientos productivos “*se desarrolla en cumplimiento del Punto 1 del Acuerdo Final de Paz donde el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo debe desarrollar una estrategia para la comercialización de la producción de la agricultura familiar.*” (pág. 352) // **Derecho a retornos y reubicaciones:** “*dentro de toda la población, las víctimas del conflicto armado, ocupan un papel importante dentro del Acuerdo de Paz, de ahí que, uno de los criterios para la priorización de las zonas PDET sea el nivel de victimización y afectación del conflicto armado y por ello, con la implementación de los PDET se buscará contribuir en la garantía del carácter reparador para las víctimas y las comunidades afectadas.*” (pág. 400) (...) “*tal como lo establece el Acuerdo de Paz, los planes de retorno y reubicaciones se priorizarán en las zonas en las que se implementen los PDET. Estos planes de retorno y reubicaciones incluirán a las víctimas que regresan del extranjero, y cuando se acuerde con ellas, si son reubicadas en las zonas PDET, se adoptarán medidas para articular los planes de retorno con los planes definidos en los PATR.*” (pág. 401) (...) “*en cumplimiento de aquellas funciones y obligaciones del INCODER relacionadas con la materialización del proceso de adjudicación, asignación o dotación de tierras a la población desplazada y subsidios la ANT viene adelantando procesos de reubicaciones rurales de la mano de otras entidades como la URT y la UARIV en concordancia con la Reforma Rural Integral (RRI) contenida en el Acuerdo de Paz. Este trabajo mancomunado permite que se garanticen los derechos propios de los retornos y reubicaciones de conformidad con los mandatos constitucionales.*” (pág. 414)

⁵ “Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y esta estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia”.

⁶ “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”.

y (ii) la forma como se insertarán en este proceso, el marco de política actual y las reglas jurisprudenciales desarrolladas para la garantía y protección de los derechos de la población desplazada.

(i) Articulación entre las medidas contempladas en el Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final y la política de atención y reparación a la población desplazada, como víctimas del conflicto armado y la violencia⁷.

8. En el marco del seguimiento a la superación del ECI en materia de desplazamiento forzado que adelanta esta Sala Especial y en atención a los contenidos sustantivos del AFP, es posible identificar, al menos, tres (3) ejes de interrelación entre la política de atención y reparación a la población desplazada y el referido Acuerdo, a saber:

- i. *Desarrollo rural integral*: incluye las medidas de acceso a la tierra⁸, formalización de la propiedad rural⁹, restitución de tierras¹⁰ y los planes nacionales para la reforma rural integral¹¹ que prevé el punto 1 del AFP.
- ii. *Coordinación nación territorio*: incluye los mecanismos de coordinación nación territorio y procesos de focalización territorial reflejados en diversos planes para zonas con alta presencia de población desplazada y víctima del conflicto armado, en particular en el punto 1¹²; punto 3¹³ y punto 4¹⁴ del AFP.
- iii. *Derechos de las víctimas*: incluye la creación de un Sistema de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición¹⁵ y, en particular, “las

⁷ Es importante recordar lo señalado por esta Corporación en el Auto 119 de 2013, M.P. Luís Ernesto Vargas Silva, respecto que “la Sala Especial de Seguimiento considera que los supuestos bajo los cuales se reconoce la condición de víctima en el marco del conflicto armado son distintos de aquellos dirigidos a reconocer la condición de persona desplazada por la violencia y que, por lo tanto, no se los puede equiparar sin más. Las diferencias se pueden agrupar en dos argumentos distintos que se entrelazan entre sí. Por un lado, (A) la diferencia entre la construcción del concepto de persona desplazada por la violencia y el concepto operativo de víctima en el marco del conflicto armado; y por el otro, (B) el alcance de los argumentos que son propios del discurso de justicia transicional que ha desarrollado la Corte para efectos de garantizar los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación, los cuales no se pueden extender, sin más, a los ámbitos de atención y protección para las víctimas de desplazamiento forzado ocasionado por la violencia generalizada, esté originada o no en el conflicto armado interno.”

⁸ Punto 1.1.3. “Personas beneficiarias: los beneficiarios y las beneficiarias del plan de adjudicación gratuita y del subsidio integral y el crédito especial, serán trabajadores y trabajadoras con vocación agraria sin tierra o con tierra insuficiente, priorizando a (...) la población desplazada.”

⁹ Punto 1.1.5. “Formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad rural: (...) como garantías contra el despojo de cualquier tipo, el Gobierno Nacional formalizará progresivamente, con sujeción al ordenamiento constitucional y legal, todos los predios que ocupa o posee la población campesina en Colombia”

¹⁰ Punto 1.1.7. “Restitución: el Gobierno Nacional y las FARC-EP 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’”.

¹¹ Punto 1.3.2. “Desarrollo social: salud, educación, vivienda, erradicación de la pobreza”; Punto 1.3.3 “Estímulos a la producción agropecuaria y a la economía solidaria y cooperativa. Asistencia Técnica. Subsidios. Crédito. Generación de ingresos. Mercadeo. Formalización laboral”; Punto 1.3.4. “Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación”.

¹² Punto 1.2. “Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)”.

¹³ Punto 3.1.4.1. “Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN)”, hoy denominados como “Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación” en virtud de lo establecido en el artículo 3 del Decreto 1274 de 2017.

¹⁴ Punto 4.1.3. “Descripción y elementos del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito” y Punto 4.1.3.5. “Construcción participativa y desarrollo de los planes integrales comunitarios y municipales de sustitución y desarrollo alternativo” (PISDA).

¹⁵ Punto 5.1.b. El Sistema Integral está compuesto por: (i) Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición; (ii) Unidad especial para la búsqueda de personas dadas por desaparecidas en

medidas de reparación integral para la construcción de paz”¹⁶ incluidas en el punto 5 del AFP.

9. Por otra parte, en relación con la sección procedimental del AFP, en particular el punto 6.1.1, describe el alcance y las características del “*Plan Marco de Implementación de los Acuerdos*” (Plan Marco) como la hoja de ruta para la formulación, ejecución, seguimiento y financiamiento de las medidas requeridas para dar cumplimiento al Acuerdo Final. De esta manera, es posible identificar las siguientes características al tenor del Acuerdo Final, que dicho Plan Marco contiene:

- i. los propósitos y prioridades que orientan la implementación de los acuerdos;
- ii. los objetivos, metas e indicadores necesarios para el seguimiento a la implementación de los acuerdos;
- iii. la priorización y el cronograma para el cumplimiento de los acuerdos;
- iv. la identificación de instituciones responsables de la implementación de los acuerdos;
- v. las fuentes de financiación de las medidas de implementación de los acuerdos;
- vi. la identificación de las múltiples discriminaciones que deben ser atendidas para la ejecución de los acuerdos y, en esta medida, contempla como prioritarias, las necesidades prácticas y estratégicas de las mujeres;
- vii. medidas que impulsan políticas públicas, programas y reformas que reconocen las particularidades de las mujeres y los pueblos étnicos, incluyendo indicadores para medir los avances en la implementación e impactos de las medidas adoptadas;
- viii. la vigencia de diez (10) años, con una primera fase de implementación prioritaria que irá hasta el 20 de mayo de 2019;
- ix. la determinación que será revisado anualmente por parte de la CSIVI.
- x. la determinación que será incorporado en un documento CONPES, el cual incluirá además los recursos indicativos necesarios para su financiación y las fuentes correspondientes;
- xi. la formulación de un “*Plan Cuatrienal de Implementación de los Acuerdos*”, como capítulo que integrará el Plan Nacional de Desarrollo de dos (2) períodos presidenciales.

10. Por otra parte, y tal como se mencionó atrás, el Gobierno Nacional en su más reciente informe anual, señaló en diversas oportunidades que las medidas adoptadas y la priorización de las intervenciones realizadas se daban en el marco de la implementación del AFP. En particular, el Gobierno hizo alusión a los acuerdos en la presentación de los avances en lo que denomina los “*Componentes relacionados al Goce Efectivo de Derechos*”, en particular en:

el contexto y en razón del conflicto armado; (iii) Jurisdicción Especial para la Paz; (iv) Medidas de reparación integral para la construcción de la paz; y (v) Garantías de No Repetición.

¹⁶ Punto 5.1.3.5 “Procesos colectivos de retornos de personas en situación de desplazamiento y reparación de víctimas en el exterior”; Punto 5.1.3.6 “Medidas sobre restitución de tierras”; y Punto 5.1.3.7. “Adecuación y fortalecimiento participativo de la Política de atención y reparación integral a las víctimas en el marco del fin del conflicto y contribución a la reparación material de las víctimas”.

(i) Prevención y protección¹⁷; (ii) Retornos y reubicaciones¹⁸; y (iii) Trabajo y generación de ingresos¹⁹.

(ii) Verificación del respeto al marco de política y las reglas jurisprudenciales desarrolladas para la garantía y protección de los derechos de la población desplazada, en los instrumentos de implementación del Acuerdo Final.

11. Dada la convergencia identificada por esta Sala Especial entre algunos aspectos del AFP con los componentes de la política de atención y reparación a la población desplazada, y en razón al nuevo contexto de implementación de dicho Acuerdo en que se enmarcan varias de las intervenciones del Gobierno Nacional, es necesario indagar sobre la forma en que se insertan o articulan las medidas de implementación del AFP, con las acciones dirigidas a asegurar la protección de los derechos de la población desplazada. Lo anterior, con el fin de mitigar eventuales retrocesos en los niveles de protección alcanzados a la fecha, y evitar que se postergue indefinidamente la superación del ECI declarado en esta materia.

12. Desarrollo rural integral (Acceso a la tierra, formalización de la propiedad rural, restitución de tierras y planes nacionales para la reforma rural integral):

12.1. Tierras: Tal como lo recoge el **auto 373 de 2016**, los vacíos identificados en el componente de tierras se han abordado a lo largo del seguimiento a partir de dos dimensiones principales, a saber: (i) la entrega de tierras a la población desplazada, que incluye la restitución de los predios abandonados y la entrega de tierras para la reubicación; y (ii) la protección de las tierras abandonadas o despojadas forzosamente a esa población.

En relación con la primera dimensión, esta Corporación reconoció los importantes avances del Gobierno Nacional al incorporar un “*procedimiento de restitución completo, coherente y racionalmente orientado a la satisfacción del derecho a la restitución de tierras*”, lo cual ameritaba el reconocimiento de un nivel de cumplimiento alto. Sin embargo, consideró necesario mantener su competencia al identificar, por una parte, un *bloqueo institucional* por la

¹⁷ Título II. Componentes relacionados con el goce efectivo de derechos; Capítulo I. Componente de prevención y protección; 1. Derecho a la vida, integridad, libertad y seguridad personal; 1.6. Balance de política pública; 1.6.2. Planes integrales de prevención y protección; 1.6.2.3. Actuaciones del componente de prevención y protección de las entidades que hacen parte del subcomité nacional de prevención, protección y garantías de no repetición (págs. 155 – 200).

¹⁸ Título II. Componentes relacionados con el goce efectivo de derechos; Capítulo III. Componentes de estabilización socioeconómica; 2. Derecho a retornos y reubicaciones; 2.2. Balance de órdenes y falencias; 2.2.3. La reconfiguración territorial causada por el desplazamiento forzado; 2.2.3.1 Competencias específicas de las agencias recientemente creadas (págs. 398 – 404); 2.2.6. Seguridad jurídica sobre la tenencia de la tierra para los procesos de retorno o reubicación; 2.2.6.1 Retornos y reubicaciones rurales (págs. 408 – 416).

¹⁹ Título II. Componentes relacionados con el goce efectivo de derechos; Capítulo III. Componentes de estabilización socioeconómica; 1. Derecho al trabajo y a la generación de ingresos; 1.2. Balance de política pública; 1.2.2. Análisis comparativo de la población desplazada por la violencia y la población pobre; 1.2.2.4 Promoción de la adecuación y fortalecimiento para el desarrollo rural (págs. 322 – 324); 1.2.5. Oferta programática para el fortalecimiento; 1.2.5.10 Convocatoria para la generación de encadenamientos productivos con procesos asociativos bajo el esquema de marca social jalonados por empresas ancla para impulsar la comercialización de la producción agrícola familiar Ejecución 2017 MINCIT (pág. 352).

persistencia de obstáculos en el proceso de restitución y la falta de mecanismos de corrección al interior de la propia institucionalidad para resolverlos²⁰; y por otra, una *práctica inconstitucional* en la situación de invisibilización ante la ley que afecta a los segundos ocupantes²¹.

Respecto de la segunda dimensión, relacionada con la protección de predios y territorios abandonados, esta Corte observó un abierto incumplimiento de sus órdenes, “*toda vez que el nivel de protección que existía al momento de impartir la orden compleja no sólo no avanzó, sino que retrocedió*”. En esta medida, la Sala Especial ordenó a la Unidad de Restitución de Tierras, entre otras acciones, “*la creación de un mecanismo que permita la articulación de las rutas de protección de predios -individual y colectiva- vía su inscripción en el RUPTA, con la política de restitución de tierras*”.

Bajo estas premisas, se solicitará a la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP) y a la Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto (ACPC), como líderes del proceso de paz y de la implementación del Acuerdo Final²²; con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación (DNP) como secretario técnico del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) y orientador de la planeación nacional de corto, mediano y largo plazo²³, y de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) como coordinadora del Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas²⁴, que precisen a esta Sala Especial, la forma en que se articularán:

- (i) Las medidas relacionadas con el acceso a la tierra, la formalización de la propiedad rural y la restitución de tierras que prevé el Acuerdo Final, con el componente de tierras para la población desplazada (restitución y protección).
- (ii) Las acciones contempladas en el Plan Marco de Implementación sobre “Acceso y Uso” y “Formalización de la Propiedad”, con las acciones contempladas para resolver el *bloqueo institucional* y la *práctica inconstitucional* identificados en materia de restitución de

²⁰ Tal como lo advirtió el Auto 373 de 2016, M.P. Luís Ernesto Vargas Silva, la interpretación extensiva de las causales previstas en el artículo 84 de la Ley 1448 de 2011 por parte de algunos jueces especializados de restitución, se traduce en demoras que obstaculizan el trámite de las solicitudes de restitución, y en algunos casos la exclusión del proceso, tanto de las personas que acuden a la Unidad de Tierras para que las represente, como de aquellas que tramitan el proceso por su cuenta. Sin embargo, y pese a diversas advertencias del problema por parte de quienes hacen seguimiento al proceso de restitución, dicho *bloqueo* no había recibido oportuna atención por parte de las autoridades concernidas, ni era posible advertir que se diera solución a partir de los mecanismos ordinarios dispuestos en la Ley 1448 de 2011.

²¹ Auto 373 de 2016, M.P. Luís Ernesto Vargas Silva. La Corte identificó un “*déficit de protección injustificado*” de los derechos fundamentales de los segundos ocupantes, que se manifiesta en la situación de invisibilización de estas personas ante la ley, como consecuencia de la subsunción y confusión de la categoría de segundos ocupantes con aquella de los opositores, y la consecuente omisión del análisis sobre las medidas de asistencia y atención a las que tienen derecho en su calidad de segundos ocupantes o de población en condición de especial vulnerabilidad. “*Esta situación los está exponiendo a un escenario de mayor vulnerabilidad, ya que con ocasión de la sentencia, se ven abocados a perder su relación con el predio solicitado en restitución y enfrentar así condiciones de indigencia y afectación de otros derechos fundamentales*”.

²² Decreto 672 de 2017 “*por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República*”, artículos 12 y 21.

²³ Decreto 1832 de 2012 “*Por el cual se modifica la estructura del Departamento Nacional de Planeación*”, artículo 1º.

²⁴ 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*”, artículo 168.

tierras, y las acciones para superar el incumplimiento en materia de protección de predios y territorios abandonados.

12.2. Vivienda: En los términos señalados por el **auto 373 de 2016** en lo relacionado con vivienda rural, esta Sala encontró que el nivel de cumplimiento a la orden de reformular de manera integral la política de vivienda era bajo; toda vez que el esquema de vivienda implementado desde el año 2012 fue deficiente para garantizar a la población desplazada acceso efectivo a una vivienda rural digna²⁵, por cuanto: (i) ignora el problema de acceso a la vivienda rural de las familias desplazadas cuyos proyectos de vivienda fueron siniestrados, inconclusos y/o paralizados en el marco del esquema de vivienda anterior; (ii) presenta retrasos en la consecución de las pólizas para el desarrollo de nuevos proyectos de vivienda en predios restituidos, formalizados o adjudicados, y, en consecuencia, se encuentra desarticulado de los procesos de retorno y reubicación rural que en estos predios se llevan a cabo; y (iii) no identifica las necesidades globales de la población desplazada en materia de acceso a la vivienda rural, dado que la política privilegia la demanda urbana de vivienda.

12.3. Educación: Otro de los componentes evaluados por la mencionada providencia es el de educación, respecto al cual esta Sala encontró que el Gobierno Nacional mostró un cumplimiento medio a la orden de realizar ajustes importantes en la política para avanzar en el goce efectivo de este derecho a favor de las personas desplazadas por la violencia. Dicha valoración del cumplimiento y el consecuente deber de mantener el seguimiento se da en la medida en la que aún se presentan un *bloqueo institucional por omisión* respecto de incluir al sistema escolar a los menores desplazados que aún se encuentran excluidos del mismo, y una *práctica inconstitucional* que produce un trato discriminatorio con los niños y niñas desplazados que habitan en zonas rurales y de difícil acceso, y en relación con los menores que enfrentan situaciones de emergencia causadas por el conflicto y la violencia.

Respecto de los componentes de vivienda y educación, se solicitará a la OACP y a la ACPC, con el apoyo del DNP y la UARIV, que precisen a esta Sala Especial la forma en que se articularán:

- (i) Las medidas relacionadas con el “Plan Nacional de Desarrollo Social: salud, educación, vivienda y erradicación de la pobreza” que prevé el Acuerdo Final, con los componentes de vivienda rural y educación para la población desplazada.
- (ii) Las acciones contempladas en el Plan Marco de Implementación sobre el “Plan Especial de Educación Rural” y el “Plan Nacional de

²⁵ A partir de las observaciones de los Organismos de Control, la Corte advierte que “*aun cuando el esquema de 2012 ha permitido el desarrollo de nuevos proyectos de vivienda rural, lo ha hecho (i) ignorando el problema de acceso a la vivienda rural de las familias desplazadas cuyos proyectos de vivienda fueron siniestrados, inconclusos y/o paralizados, en el marco del esquema anterior de vivienda (2001); (ii) con dilación en la consecución de las pólizas para el desarrollo de nuevos proyectos de vivienda en predios restituidos, formalizados o adjudicados, y, en consecuencia, en la falta de sincronía con los procesos de retorno y reubicación rural que en estos predios se llevan a cabo; y (iii) sin identificar las necesidades globales de la población desplazada en materia de acceso a la vivienda rural, dado que la política privilegia la demanda urbana de vivienda de la población desplazada*”. Auto 373 de 2016, M.P. Luís Ernesto Vargas Silva.

construcción y mejoramiento de la vivienda social rural”, con las acciones contempladas para resolver los *bloqueos institucionales* y las *prácticas inconstitucionales* identificados en materia de educación y vivienda rural para la población desplazada.

12.4. Generación de ingresos: En materia de generación de ingresos, esta Sala Especial resaltó en el **auto 373 de 2016** que “*no es constitucionalmente admisible que se considere superado el ECI en este componente cuando la población desplazada por la violencia se encuentra en una situación semejante a aquella que enfrentan las personas que se encuentran por debajo de la línea de pobreza extrema*”. Con esta premisa, y al evaluar los avances presentados por el Gobierno Nacional en la materia, la Corte encontró que el Gobierno incumplió con su obligación de replantear esta política de manera integral²⁶ y advirtió que las autoridades estarían incurriendo en una *práctica inconstitucional* al relevarse de su obligación en materia de generación de ingresos y de empleo respecto a la población desplazada²⁷.

De conformidad con lo anterior, se solicitará a la OACP y a la ACPC, con el apoyo del DNP y la UARIV, que precisen a esta Sala Especial la forma en que se articularán:

- (i) Las medidas relacionadas con el Plan Nacional de “Estímulos a la producción agropecuaria y la economía solidaria y cooperativa. Asistencia Técnica. Subsidios. Crédito. Generación de ingresos. Mercadeo. Formalización laboral” que prevé el Acuerdo Final, con el componente de generación de ingresos para la población desplazada.
- (ii) Las acciones contempladas en el Plan Marco de Implementación sobre el “Plan para apoyar y consolidar la generación de ingresos de la economía campesina, familiar y comunitaria, y de los medianos productores y productoras con menores ingresos”, con las acciones contempladas para resolver la *práctica inconstitucional* y superar el incumplimiento en el componente de generación de ingresos.

13. Coordinación Nación-territorio (PDET²⁸, ETCR²⁹, PNIS³⁰):

13.1. Coordinación Nación-territorio: Tratándose del componente transversal de coordinación Nación-territorio, esta Sala Especial ha señalado en diversas

²⁶ La Sala Especial señaló que dicho incumplimiento se debe a “*las profundas debilidades e incoherencias relacionadas con el marco normativo, de planeación y de seguimiento de esta política pública, junto con la desarticulación de la oferta programática, así como la falta de impacto del mayor monto de recursos efectivamente destinado –situaciones que se agravan en el sector rural–, revelan que no se cuenta con planes e instituciones si quiera deficientes en este componente*”. Auto 373 de 2016, M.P. Luís Ernesto Vargas Silva.

²⁷ Esta Corporación encontró que, pese a los ajustes puntuales a la política de generación de ingresos y estabilización socioeconómica realizados por el Gobierno, y la ejecución de programas y estrategias específicas dirigidas a solucionar algunos de los problemas identificados en los autos de seguimiento previos; éste no cumplió con la orden de reformular de manera integral la política, “y anunció que hasta septiembre de 2016 [iba] a adoptar un nuevo documento CONPES que permita superar las falencias que persisten en la materia”. Auto 373 de 2016, M.P. Luís Ernesto Vargas Silva.

²⁸ Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial.

²⁹ Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación.

³⁰ Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito.

ocasiones³¹, la necesidad de resolver los problemas de coordinación a través de la adecuada aplicación de los principios de subsidiariedad, concurrencia y complementariedad entre las entidades del orden nacional y territorial; y el mejoramiento tanto del compromiso presupuestal y de la capacidad técnica de las entidades territoriales, así como de la articulación institucional.

De manera especial, esta Corporación resaltó en el **auto 373 de 2016**, la necesidad de mantener un seguimiento estricto al proceso de implementación del esquema de corresponsabilidad presentado por el Gobierno Nacional³², particularmente en materia de *“prevención y protección, y de ayuda humanitaria, en aquellos municipios que se enfrentan a crisis humanitarias recurrentes y que no cuentan con la capacidad para asumirlas, de una parte; y, de la otra, en aquellas entidades territoriales en las que se concentran las demandas de estabilización socioeconómica y que, no obstante, tienen capacidades institucionales limitadas, tal como ocurre con el componente de retornos y reubicaciones, y con la política de vivienda”*.

Así las cosas, en relación con el componente transversal de coordinación Nación-territorio, se solicitará a la OACP y a la ACPC, con el apoyo del DNP y la UARIV, que precisen a esta Sala Especial la forma en que se articularán:

- (i) El proceso de formulación e implementación de los PDET y el PNIS previstos en los puntos 1 y 4 respectivamente del AFP, con las instancias³³, mecanismos³⁴ e instrumentos³⁵ de coordinación Nación-territorio y el esquema de corresponsabilidad definido por el Gobierno Nacional, especialmente en aquellas entidades territoriales en las que se concentran las demandas de estabilización socioeconómica y que, no obstante, tienen capacidades institucionales limitadas.
- (ii) El proceso de establecimiento y puesta en marcha de los ETCR en los que mutaron las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN) previstas en el punto 3 del AFP, con las instancias, mecanismos e instrumentos de coordinación Nación-territorio y el esquema de corresponsabilidad definido por el Gobierno Nacional, especialmente en aquellos municipios que se enfrentan a crisis humanitarias recurrentes y que no cuentan con la capacidad para asumirlas.

³¹ Desde la sentencia T-025 de 2004, esta Corporación advirtió la necesidad de un marco normativo que definiera las responsabilidades de las entidades territoriales frente a la política de atención y asistencia a la población desplazada. Posteriormente, en los autos 176 y 177 del 2005 se realizó una evaluación de la respuesta estatal al respecto. Más adelante, en el auto 008 de 2009 consideró la coordinación nación territorio como uno de los aspectos relevantes a tener en cuenta para levantar el ECI. Finalmente, mediante Auto 383 de 2010 realizó un análisis sistemático sobre el tema, y analizó de manera puntual los obstáculos en materia de coordinación entre las entidades nacionales y territoriales que impedían la superación del Estado de Cosas Inconstitucional.

³² Esta Sala advirtió la necesidad de verificar la adopción de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad con la implementación del Decreto 2460 de 2015, con el fin que ésta *“no se enfrasque en esquemas rígidos, condicionando con ello su aplicación a la capacidad administrativa y financiera inexistente de algunos municipios, y sin observancia de las condiciones y necesidades que tiene la población en esos territorios, en materia de prevención y protección, de ayuda humanitaria, retornos y reubicaciones, y vivienda”*.

³³ Comité de Justicia Transicional, Subcomités (ej. Prevención y protección), entre otros espacios institucionales.

³⁴ Plan de Acción Territorial, planes sectoriales, entre otros planes institucionales y territoriales.

³⁵ Tablero PAT, el RUSICST y el FUT.

- (iii) Las acciones contempladas en el Plan Marco de Implementación sobre los “Planes de acción para la transformación regional (PATR)” y los Planes integrales comunitarios y municipales de sustitución y desarrollo alternativo (PISDA)”, con las acciones previstas por el Gobierno Nacional para superar los problemas de coordinación a través de la adecuada aplicación de los principios de subsidiariedad, concurrencia y complementariedad entre las entidades del orden nacional y territorial.

14. Derechos de las víctimas (Sistema de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición):

14.1. Justicia: En relación con los derechos a la verdad, la justicia y la reparación, esta Sala reconoció que el Gobierno Nacional realizó importantes esfuerzos con la creación y adopción de una nueva institucionalidad responsable de la efectividad de estos derechos de las víctimas del desplazamiento forzado, a través de la expedición de la Ley 1448 de 2011. Sin embargo, también identificó que dichos esfuerzos se tradujeron en resultados disímiles en materia de garantía del goce efectivo de derechos.

En efecto, en materia del derecho a la justicia esta Corporación señaló en el **auto 373 de 2016**, que persiste una falla estructural en la política *“que transmite un mensaje de tolerancia frente al delito del desplazamiento forzado y da a entender que su comisión no trae consecuencias jurídico-penales, ni rechazo institucional. La persistencia del alto grado de impunidad, por lo tanto, seguirá concentrando la atención de la Corte Constitucional a través del proceso de seguimiento”*.

Al valorar el nivel de cumplimiento de la orden de suplir los vacíos protuberantes que afectan los derechos a la verdad, la justicia y la reparación, con garantías de no repetición, encontró que éste era bajo. En particular, respecto del derecho a la justicia advirtió que el alto grado de impunidad que aún persiste, se encuentra enmarcado en una insuficiente capacidad institucional para investigar, enjuiciar y sancionar a los responsables del delito de desplazamiento forzado, lo cual se traduce en un *bloqueo institucional* que hace necesaria la intervención del juez constitucional.

De esta manera, respecto del derecho a la justicia, se solicitará a la OACP y a la ACPC, con el apoyo del DNP y la UARIV, que precisen a esta Sala Especial la forma en que se articularán:

- (i) Los procedimientos previstos en el marco de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) que prevé el punto 5 del AFP, con el componente de justicia respecto del delito de desplazamiento forzado y la participación efectiva de las víctimas de desplazamiento en dichos procedimientos.
- (ii) Las acciones contempladas en el Plan Marco de Implementación sobre investigación, juzgamiento y sanción del delito de desplazamiento forzado en el marco de la JEP, con las acciones

contempladas para superar el *bloqueo institucional* observado en materia del derecho a la justicia de la población víctima del delito de desplazamiento forzado.

14.2. Indemnización administrativa: En relación con la indemnización administrativa, esta Sala Especial evidenció vacíos protuberantes la política y concluyó que los esfuerzos adelantados por el Gobierno Nacional para su implementación, resultaban insuficientes, lo cual se traducía en un cumplimiento bajo de sus órdenes. En particular, en el **auto 373 de 2016** esta Corporación constató respecto a este componente la presencia de: (i) *prácticas inconstitucionales* como el trato discriminatorio que afecta a las víctimas del desplazamiento, cuyos hechos fueron el resultado del accionar de grupos pos-desmovilización; y (ii) la *restricción desproporcionada* en torno al acceso a la indemnización administrativa, para la población desplazada en general, que se efectúa a través de lo dispuesto en el Decreto 1377 de 2014³⁶.

En vista de lo anterior, tratándose de la medida de indemnización administrativa, se solicitará a la OACP y a la ACPC, con el apoyo del DNP y la UARIV, que precisen a esta Sala Especial la forma en que se articularán:

- (i) Las medidas de reparación integral para la construcción de paz que prevé el punto 5 del AFP, con el componente de indemnización administrativa para la población víctima de desplazamiento forzado.
- (ii) Las acciones contempladas en el Plan Marco de Implementación sobre la adecuación y fortalecimiento participativo de la Política de atención y reparación integral a víctimas en el marco del fin de conflicto y contribución a la reparación material de las víctimas, con las acciones contempladas para superar las *prácticas inconstitucionales* de trato discriminatorio que afecta a las víctimas de desplazamiento y la *restricción desproporcionada* en torno al acceso a la indemnización administrativa de las mismas.

14.3. Rehabilitación: En lo concerniente al deber de adoptar medidas de rehabilitación, esta Corporación valoró positivamente que el Gobierno Nacional implementó programas con un enfoque psicosocial y realizó acciones para lograr la reconstrucción sociocultural y la recuperación del tejido social de la población desplazada. Sin embargo, encontró que dichos programas presentaban problemas en su ejecución derivados del desconocimiento y desinterés de la población desplazada para acceder al mismo; en su escasa cobertura, especialmente a nivel rural; y la disminución de metas y presupuesto destinado en particular al Programa de atención psicosocial y salud integral a víctimas (PAPSIVI).

A juicio de esta Sala Especial, esta situación implica un posible *retroceso* en la atención psicosocial a las víctimas, mediante la implementación del PAPSIVI,

³⁶ Mediante el cual se reglamentó el artículo 132 de la Ley 1448 de 2011 y modificó el artículo 159 del Decreto 4800 de 2011 en lo que concierne a la medida de indemnización a las víctimas de desplazamiento forzado.

“que vulneraría una de las reglas básicas del cumplimiento progresivo de las facetas prestacionales del derecho a la reparación”.

En atención a lo anterior, respecto de las medidas de rehabilitación, se solicitará a la OACP y a la ACPC, con el apoyo del DNP y la UARIV, que precisen a esta Sala Especial la forma en que se articularán:

- (i) Las medidas de reparación integral para la construcción de paz que prevé el punto 5 del AFP, con el componente de rehabilitación para la población víctima de desplazamiento forzado.
- (ii) Las acciones contempladas en el Plan Marco de Implementación sobre las medidas de recuperación emocional a nivel individual y el Plan de rehabilitación psico-social para la convivencia y la no repetición, con las acciones contempladas para contener el posible *retroceso* en la atención psicosocial a las víctimas de desplazamiento forzado, en particular del PAPSIVI.

14.4. Retornos y Reubicaciones: Tal como lo recogió el **auto 373 de 2016**, esta Corporación ha ordenado al Gobierno Nacional ajustar el componente de retornos y reubicaciones a través de las órdenes impartidas en los **autos 008 de 2009, 383 de 2010 y 219 de 2011**. Sin embargo, luego de la evaluación realizada sobre la respuesta del Gobierno en la materia, esta Sala Especial concluyó que *“la actual política de retornos y reubicaciones 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 retornos y reubicaciones no representan una solución duradera o sostenible frente al desplazamiento forzado, contrario a lo establecido en las obligaciones internacionales en la materia”.*

En efecto, al evaluar el nivel de cumplimiento de las órdenes dictadas en materia de retornos y reubicaciones, esta Corporación constató un cumplimiento bajo, por cuanto los mecanismos adoptados para el acompañamiento y la atención de los procesos de retornos y reubicaciones, observaron múltiples fallas en su diseño e implementación. Lo anterior se ve reflejado en los resultados parciales y limitados que cada uno de estos mecanismos ha tenido al momento de garantizar mínimos de voluntariedad, seguridad, dignidad y sostenibilidad a los procesos de retornos y reubicaciones.

En particular, frente al componente de retornos y reubicaciones, esta Sala Especial constató la existencia de un *bloqueo institucional* traducido en *“la falta u omisión reiterada de acompañamiento y atención integral a la población desplazada que ha solicitado apoyo para sus procesos de retorno o reubicación; y en la insuficiente coordinación inter-institucional que se registra para la estabilización socio-económica definitiva y para la superación de la situación de vulnerabilidad producto del desplazamiento”.*

Por otra parte, encontró 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.

Bajo estas premisas, en materia del componente de retornos y reubicaciones, se solicitará a la OACP y a la ACPC, con el apoyo del DNP y la UARIV, que precisen a esta Sala Especial la forma en que se articularán:

- (i) Las medidas de reparación integral para la construcción de paz que prevé el punto 5 del AFP, con el componente retornos y reubicaciones (urbanas y rurales) de la población desplazada.
- (ii) Las acciones contempladas en el Plan Marco de Implementación sobre los procesos colectivos de retornos de personas en situación de desplazamiento y reparación de víctimas en el exterior, con las acciones contempladas para superar el *bloqueo institucional* y las *prácticas inconstitucionales* constatadas por esta Sala Especial en el **auto 373 de 2016** en materia de retornos y reubicaciones (urbanas y rurales).

En virtud de lo expuesto, la suscrita Magistrada,

RESUELVE

Primero. OFICIAR, a través de la Secretaría General de esta Corporación, a la Oficina del Alto Comisionado para la Paz y a la Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, para que, en el término de dos (2) meses contados a partir de la notificación de esta decisión y en el marco del seguimiento a la **sentencia T-025 de 2004**, remitan a esta Sala Especial de Seguimiento, un informe conjunto en el cual den respuesta integral a los interrogantes formulados en los numerales 12.1, 12.2, 12.3, 12.4; 13.1; 14.1, 14.2, 14.3 y 14.4 de las consideraciones del presente auto.

Segundo. ORDENAR, a través de la Secretaría General de esta Corporación, a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que, una vez agotado el término concedido en el numeral primero, remita copias del informe conjunto a la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, para los fines que se consideren pertinentes.

Tercero. SOLICITAR, a través de la Secretaría General de esta Corporación, a la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, una vez recibido el informe conjunto ordenado en el numeral primero y en un plazo no superior a quince (15) días, remitan a esta Sala Especial de Seguimiento un pronunciamiento respecto de dicho informe.

Cuarto. A través de la Secretaría General de esta Corporación, una vez agotado

el término otorgado en el numeral primero de la parte resolutive de esta providencia, **REMÍTASE** el informe conjunto recibido al despacho de la suscrita Magistrada en forma inmediata y **PÓNGASE A DISPOSICIÓN** de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, al representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), al representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) y al director en Colombia del Consejo Noruego para Refugiados (CNR), copia de dicho informe por el término de una (1) semana para que se pronuncien en lo que consideren pertinente.

Notifíquese y cúmplase.

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada Presidenta
Sala Especial de Seguimiento
Sentencia T-025 de 2004

ROCÍO LOAIZA MILIÁN
Secretaria General (E.)