

***La verdad es que estoy muy triste y desilusionada,
como no había estado en años,
ni si quiera cuando vi correr la sangre por los canales de la que era mi casa,
esta tristeza sumada a cansancio y rabia me lastiman profundamente.
La guerra se ha propuesto joderme la vida y no se cansa de hacerlo,
estoy harta, ya no tengo 35 años como cuando me desplazé,
a veces me pregunto ¿cuál ha sido mi pecado?, ¿cuál ha sido mi error?
Yo me he tenido que enfrentar a un Estado y una sociedad podridos, a un
sistema macabro en donde sobrevive el que tiene los medios para someter
al resto. [...] no le estamos quitando la tierra a nadie, tenemos derechos,
solo queremos que se nos garantice el acceso a esos Derechos.
Testimonio mujer en la Costa Caribe***

**¡BASTA YA! Colombia: Memorias de guerra y dignidad
Julio de 2013**



Fotografía: Jesús Abad Colorado © 2003



**Del Retorno y la Reubicación
en la Superación del Estado de Cosas Inconstitucional
de la Población Desplazada en Colombia.
Del pronunciamiento constitucional a la respuesta y la acción institucional**

**AUTORA
MARÍA PAOLA ÁLVAREZ YEPES**

**MONOGRAFÍA ANÁLISIS DE EXPERIENCIA
TRABAJO DE GRADO PARA OBTENER EL TÍTULO DE
ABOGADA**

**ANA MARÍA MESA ELNESER
ASESORA**

**UNIVERSIDAD AUTONOMA LATINOAMERICANA
FACULTAD DE DERECHO
DERECHO
MEDELLÍN
2019**

-Porque hay preguntas que terminan en pregrado-

***Para quienes son el origen:
Marta Elena y Jorge Antonio.***

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	8
1. PRIMER APARTADO. DEL ABORDAJE METODOLÓGICO	10
2. SEGUNDO APARTADO. DEL CONTEXTO HISTÓRICO Y JURÍDICO.	13
2.1. CAPÍTULO 1. Desplazamiento Forzado en Colombia.	13
2.1.1. Evolución normativa.	15
2.2. CAPÍTULO 2. Estado de Cosas Inconstitucional de la Población Desplazada en Colombia, [Sentencia T-025 de 2004].	16
2.2.1. Los problemas jurídicos.	17
2.2.2. Los argumentos y la decisión.	17
2.2.3. Las órdenes proferidas.	18
2.2.4. La competencia progresiva de la Corte.	19
2.3. CAPÍTULO 3. El derecho al retorno y la reubicación.	20
2.3.1. Normatividad asociada.	21
2.4. CAPÍTULO 4. Del retorno y la reubicación en el acuerdo de paz.	23
2.4.1. Los antecedentes.	23
2.4.2. El proceso de negociación.	23
2.4.2.1. La fase de acercamiento (el tanteo).	24
2.4.2.2. La fase exploratoria.	24
2.4.2.3. La fase de diálogos.	25
2.4.2.4. La fase de posconflicto.	25
2.4.3. El acuerdo.	26
2.4.3.1. Punto 1: Política de Desarrollo Agrario Integral. Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral (RRI).	26
2.4.3.2. Punto 2: Participación Política. Apertura	

democrática para construir la paz.	27
2.4.3.3. Punto 3: Fin del conflicto.	27
2.4.3.4. Punto 4: Solución al problema de las drogas ilícitas.	27
2.4.3.5. Punto 5: Víctimas del conflicto. Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición.	27
2.4.3.6. Punto 6: Implementación, verificación y refrendación.	28
2.4.4. La importancia de las víctimas en el acuerdo.	28
2.4.5. El retorno y la reubicación en el acuerdo y en la realización del posconflicto.	29
3. TERCER APARTADO. DEL PRONUNCIAMIENTO CONSTITUCIONAL A LA RESPUESTA Y LA ACCIÓN INSTITUCIONAL	32
<i>El alcance de la experiencia</i>	33
3.1. CAPÍTULO 5. Superar el Estado de Cosas Inconstitucional. [Auto 373 de 2016]	33
3.2. CAPÍTULO 6. Las órdenes impartidas	34
3.3. CAPÍTULO 7. Los informes realizados	37
3.3.1. Orden 34.	38
3.3.1.1. Estrategia.	39
3.3.1.2. Construcción.	40
3.3.1.3. Informes.	40
3.3.2. Orden 36.	40
3.3.2.1. Estrategia.	41
3.3.2.2. Construcción.	41
3.3.2.3. Informes.	42
3.3.3. Orden 39.	42
3.3.3.1. Estrategia.	43
3.3.3.2. Construcción.	43
3.3.3.3. Informes.	44
3.3.4. Orden 40.	44
3.3.4.1. Estrategia.	45
3.3.4.2. Construcción.	46
3.3.4.3. Informes.	46
El sentido de la experiencia	46
3.4. CAPÍTULO 8. Ejes temáticos para la reflexión.	46
3.5. CAPÍTULO 9. Limitantes/Barreras	47

3.5.1. El sistema de información.	47
3.5.2. Las carencias históricas.	49
3.6. CAPÍTULO 10. Potencialidades/Oportunidades	51
3.6.1. La acción interinstitucional.	51
3.6.2. La mirada transversal de los pronunciamientos	52
3.7. CAPÍTULO 11. Desafíos	53
3.7.1. El abordaje integral del Auto.	53
3.7.2. La seguridad y la legitimidad como Garantía de No Repetición.	54
3.7.3. El Retorno y la Reubicación como derecho fundamental.	55
A modo de cierre	56
CONCLUSIONES	57
RECOMENDACIONES	60
BIBLIOGRAFÍA	62
ANEXOS	66

PRESENTACIÓN

“El conflicto armado, que tiene múltiples causas, ha ocasionado un sufrimiento y un daño a la población sin igual en nuestra historia. Son millones los colombianos y colombianas víctimas de desplazamiento forzado, cientos de miles los muertos, decenas de miles los desaparecidos de toda índole y un amplio número de familias, colectivos y poblaciones afectadas a lo largo y ancho del territorio, incluyendo comunidades campesinas, indígenas, afrocolombianas, negras, palenqueras, raizales, y Rom, personas en razón de sus creencias religiosas, partidos políticos, movimientos sociales y sindicales, población LGBTI y gremios económicos, entre otros. Sin olvidar otras formas menos visibles pero no menos dolorosas de victimización, como la violencia sexual, las afectaciones psicológicas, o la simple convivencia con el miedo”

[Acuerdo Final para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera]

Más de seis décadas de conflicto armado han provocado el desplazamiento masivo de más de siete millones de personas en el país. Como consecuencia de esta problemática la Corte Constitucional ha estado al frente no solo de su estudio sino también del seguimiento progresivo a la misma. En este sentido ha proferido numerosos fallos y providencias entre los que se destaca la Sentencia T-025 que declaró el Estado de Cosas Inconstitucional -ECI- de la población desplazada y en uno más reciente, el Auto 373 de 2016, que imparte ordenes fundamentales a la institucionalidad y el gobierno nacional, entre otros, sobre el cómo superarlo.

Esta monografía de análisis de experiencia, es el resultado del proceso llevado a cabo por su autora, en la coordinación, elaboración y construcción de respuestas dirigidas a la Corte Constitucional en relación con dichos pronunciamientos, en representación del Grupo de Retornos y Reubicaciones de la Unidad para las Víctimas.

Para dar cuenta de dicho proceso, su contenido se divide en tres apartados. El primero, describe el abordaje metodológico de acuerdo a la propuesta de

sistematización de experiencias propuesta por el autor peruano Oscar Tara Holliday. El segundo, es un acercamiento preliminar al contexto histórico y normativo relacionado con el fenómeno del desplazamiento forzado en el país, la declaración del Estado de Cosas Inconstitucional por parte de la Corte y el derecho al retorno y a la reubicación, que se constituye en el componente dinamizador alrededor del cual gira el relato de la experiencia, y su importancia en el acuerdo final de paz.

El tercero y último, es el resultado de dos miradas que confluyen: la primera, el alcance de la experiencia, que incluye los contenidos relevantes del Auto 373 de 2016 a través de los cuales la Corte le indica al Gobierno nacional qué acciones debe adelantar para la superación del ECI y presenta de manera sucinta, el proceso de construcción de las respuestas elaboradas desde la Unidad para las Víctimas en relación con las órdenes asociadas al componente de Retornos y Reubicaciones. La segunda, da cuenta del sentido de la experiencia, esto es, el ejercicio de reflexión derivado de la función de coordinación de las respuestas institucionales, en la que se identifican las limitantes, potencialidades y desafíos que tienen las instituciones –específicamente la Unidad para las Víctimas- en el proceso que permite ir del pronunciamiento constitucional a la respuesta y la acción institucional.

Finalmente, se presentan las conclusiones y las recomendaciones.

1. PRIMER APARTADO. DEL ABORDAJE METODOLÓGICO

En atención a los pronunciamientos realizados por la Corte Constitucional sobre la situación de la población desplazada en el país y fundamentalmente para dar cumplimiento a las órdenes proferidas en el Auto 373 de 2016 sobre el componente de Retornos y Reubicaciones, la Unidad para las Víctimas a través del Grupo de Retornos y Reubicaciones, creó un nuevo cargo profesional con el propósito de realizar la coordinación, elaboración, construcción y presentación de respuestas dirigidas a la Corte Constitucional.

En cumplimiento de las actividades profesionales derivadas del cargo, se lideraron tres procesos relevantes, a saber:

1. Informe ECI. De carácter anual, este informe es presentado por el Gobierno Nacional en cabeza del Presidente de la República y da cuenta de los avances relacionados con la Superación del Estado de Cosas Inconstitucional desde las instituciones vinculadas con la Sentencia T-025 de 2004.
2. Informes Autos Étnicos. La Sala de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 ha proferido de manera permanente autos específicos para atender las necesidades de las comunidades étnicas en condición de desplazamiento, entre ellos: 051 de 2013 (Medidas adoptadas para atender a las comunidades indígenas Embera Katío -Chocó- y Embera Chamí -Risaralda- y aquellas que se encuentran desplazadas en la ciudad de Bogotá), 173 de 2012 y 565 de 2016 (Plan de trabajo de Retornos y Reubicaciones para los pueblos Jiw y Nukak asentados en Meta y Guaviare), 091 de 2017 (Solicitud de información sobre las medidas adoptadas para atender y proteger a las comunidades étnicas de la región del Bajo San Juan y Bajo Calima -Valle del Cauca y Chocó-, ubicadas en los municipios de Buenaventura y El Litoral del San Juan, respectivamente) 504 de 2017 (Solicitud de información sobre la coincidencia de los Procesos de Retorno y Reubicación con los procesos de reconocimiento de Derechos Territoriales Étnicos: Afros e Indígenas en el Chocó) y 266 de 2017 (Evaluación de los avances, rezagos y retrocesos en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) declarado

mediante la sentencia T-025 de 2004, en el marco del seguimiento a los autos 004¹ y 005² de 2009).

3. Informes de cumplimiento de órdenes proferidas por la Sala de Seguimiento en el Auto 373 de 2016.

Sin embargo, este documento de análisis, solo relacionará el proceso experiencial en el direccionamiento, construcción, elaboración y presentación de los informes descritos en el numeral tercero.

En consecuencia, y de acuerdo a la metodología propuesta por Oscar Jara Holliday en su libro “Sistematización de experiencias. Práctica y teoría para otros mundos posibles”, a continuación se describe el plan de sistematización propuesto y alrededor del cual gira este relato:

¿Para qué queremos sistematizar?

Para identificar elementos clave que se presentan en el proceso de acción y respuesta institucional y producir reflexiones críticas que permitan avanzar a la institución en el cumplimiento de los pronunciamientos constitucionales.

¿Qué experiencia queremos sistematizar?

La acción y la respuesta institucional en relación con el pronunciamiento constitucional del Auto 373 de 2016 sobre el retorno y reubicación en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional de la población desplazada.

¿Qué aspectos centrales nos interesan?

Las limitantes/barreras, las potencialidades/oportunidades y los desafíos de la institucionalidad respecto del pronunciamiento constitucional contenido en el Auto.

En cuanto al contenido propuesto, el primer interrogante se desarrolla en los apartados dos y tres mediante la reconstrucción del proceso vivido. El segundo interrogante, tiene como punto de partida el primer apartado pero se desarrolla en el tercero, denominado “el alcance de la experiencia” donde se describe el proceso experiencial y el tercer y último interrogante aparece descrito también en

¹ Sobre la protección de los derechos fundamentales de las personas y los pueblos indígenas desplazados por el conflicto armado o en riesgo de desplazamiento forzado, en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004.

² Sobre la protección de los derechos fundamentales de la población afrodescendiente víctima del desplazamiento forzado, en el marco del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004.

el tercer apartado pero corresponde al denominado “el sentido de la experiencia”, en la que se presentan las reflexiones de fondo.

Así mismo, esta monografía, es de carácter documental-descriptivo-reflexivo puesto que a través de la presentación de los informes y de la revisión bibliográfica, se relacionan los resultados y las reflexiones derivadas de los procesos institucionales en relación con el deber de respuesta que tienen ante requerimientos de carácter judicial, como los hechos por la Honorable Corte Constitucional.

En definitiva, el relato de la experiencia constituye una investigación socio-jurídica de carácter cualitativo en la que se analizan los impactos y avances de los pronunciamientos de la Corte Constitucional sobre el desplazamiento forzado y se presentan las estrategias institucionales para dar cumplimiento a las órdenes por ella proferidas. El entendimiento de este enfoque, permite explicar las acciones a través de las cuales se pasa del pronunciamiento constitucional a la acción institucional, para garantizar el goce efectivo de derechos de la población desplazada en Colombia. Es también una reflexión crítica sobre el proceso descrito.

2. SEGUNDO APARTADO. DEL CONTEXTO HISTÓRICO Y JURÍDICO

2.1. CAPÍTULO 1. Desplazamiento forzado en Colombia.

Según el Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera “El conflicto armado, que tiene múltiples causas, ha ocasionado un sufrimiento y un daño a la población sin igual en nuestra historia. Son millones los colombianos y colombianas víctimas de desplazamiento forzado, cientos de miles los muertos, decenas de miles los desaparecidos de toda índole y un amplio número de familias, colectivos y poblaciones afectadas a lo largo y ancho del territorio, incluyendo comunidades campesinas, indígenas, afrocolombianas, negras, palenqueras, raizales, y rom, personas en razón de sus creencias religiosas, partidos políticos, movimientos sociales y sindicales, población LGBTI y gremios económicos, entre otros. Sin olvidar otras formas menos visibles pero no menos dolorosas de victimización, como la violencia sexual, las afectaciones psicológicas, o la simple convivencia con el miedo”³.

8.794.542⁴ víctimas ha dejado medio siglo de conflicto armado en Colombia. De ellas, 7.476.056 han sido víctimas de desplazamiento forzado. Para Jorge Orlando Melo “Esta violencia es la gran tragedia de la sociedad colombiana del último siglo y constituye su mayor fracaso histórico”⁵.

No se falta a la verdad cuando se dice que el desplazamiento forzado ha traído como consecuencia la crisis humanitaria más importante del país en las últimas dos décadas por la violación masiva de Derechos Humanos -DDHH- y un número elevado de infracciones al Derecho Internacional Humanitario -DIH-. “La dimensión

³ Acuerdo Final para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera.2016. p. 126.

⁴ De acuerdo a las cifras presentadas por la Red Nacional de Información de la Unidad para las Víctimas al treinta de noviembre de 2018. {En línea} {Febrero de 2019} disponible en: (<https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>)

⁵ MELO, Jorge Orlando. Historia mínima de Colombia. Madrid: Turner Publicaciones, 2017. p. 128.

del desplazamiento interno en Colombia, su carácter prolongado y su impacto negativo para el goce efectivo de derechos humanos de millones de personas constituyen una de las principales tragedias humanitarias no solo en la región sino a nivel mundial”⁶

Sobre esta problemática, el informe del Centro Nacional de Memoria Histórica - CNMH- denominado Una nación desplazada y publicado en 2015, menciona “En efecto, el desplazamiento forzado, presenta esas dos caras, como cabeza de Jano: uno de sus perfiles afirma que los colombianos que han sido desplazados forzosamente de sus lugares de origen lo han sido por causa del conflicto armado, obligados a huir de sus tierras en medio del fuego cruzado, las amenazas, las retaliaciones de los actores armados; el otro perfil, que lo complementa, diría que el conflicto armado ha sido usado como instrumento de despojo y desalojo de territorios codiciados por muy variados actores”⁷. Así pues, el desplazamiento tiene dos caras: la primera, como consecuencia del conflicto y la segunda, como estrategia de despojo.

En cuanto a la definición de desplazado aparecen de manera relevante dos definiciones: en la Ley 387 de 1997 “toda persona 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 de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado 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 público” y en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos⁸, “las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado...”.

⁶ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Verdad, Justicia y Reparación. Cuarto Informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia. 2013. p. 223.

⁷ CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA. Una nación desplazada. 2015. p. 17.

⁸ Presentados por el Representante Especial del Secretario de General para la cuestión de los desplazados internos, Francis M. Deng, a la Comisión de Derechos Humanos en 1998, en su informe E/CN.4/1998/Add2.

2.1.1. Evolución normativa

Sobre el desplazamiento forzado y su ordenamiento jurídico internacional, se pueden identificar tratados, convenios y pronunciamientos desde dos perspectivas; la primera, vinculada con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y la segunda, con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. En relación con la primera, aparecen en su orden, la Carta de las Naciones Unidas (1945), la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y sus protocolos facultativos (1966), el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969) y el Protocolo adicional a la Convención Americana en materia de derechos económicos, sociales y culturales (1988). En relación con la segunda, se referencian los cuatro Convenios de Ginebra en su artículo 3 común (1949), el artículo segundo del Protocolo II sobre los conflictos armados no internacionales (1949) y el Estatuto de Roma (1998).

Ahora bien, en lo relacionado con el ordenamiento jurídico interno, el punto de partida para el reconocimiento del problema del desplazamiento forzado es la Ley 387 de 1997 “por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia” y su Decreto Reglamentario 2569 de 2000.

La normativa más reciente en este sentido, aparece con la promulgación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras o Ley 1448 de 2011⁹ mediante la cual el Gobierno Nacional dicta las medidas para la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno. En su capítulo III define lo correspondiente a la atención de las víctimas de desplazamiento forzado.

Finalmente, no es posible dejar de lado el papel preponderante que ha jugado la Corte Constitucional, puesto que como consecuencia de sus pronunciamientos y recomendaciones, esta última ley, abanderada por las víctimas de todo el país, logró erigirse como el más completo ordenamiento jurídico, dirigido a satisfacer los

⁹ Esta Ley y sus Decretos Reglamentarios hacen parte del Decreto 1084 de 2015 por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector de la inclusión social y la reconciliación. Para facilitar la citación de artículos asociados en esta normativa, no se tendrán en cuenta los numerales asignados por este nuevo ordenamiento.

derechos fundamentales de las víctimas del conflicto armado en general, y en específico, de las de desplazamiento forzado.

2.2. CAPÍTULO 2. Estado de Cosas Inconstitucional de la población desplazada en Colombia [Sentencia T-025 de 2004].

Con la premisa de que los desplazados por el conflicto armado son los más vulnerables entre los vulnerables, y que “las medidas especiales a favor de los desplazados facilitan que éstos se tornen menos vulnerables, agencian la reparación de las injusticias derivadas del desplazamiento involuntario y se orientan a la realización efectiva de ciertos derechos de bienestar mínimo que constituyen la base para la autonomía y el autosostenimiento de los sujetos de desplazamiento”¹⁰, el 22 de enero de 2004 la honorable Corte Constitucional profirió la Sentencia T-025 de 2004 y determinó que existía un Estado de Cosas Inconstitucional -ECI-¹¹ respecto de la población desplazada en el país.

Ésta sería considerada la sentencia hito que marcaría, en adelante, el abordaje del fenómeno del desplazamiento respecto de los derechos fundamentales reconocidos a esta población y las acciones que debería emprender el Gobierno Nacional para superarlo.

La sentencia, radicada bajo la referencia de expediente número T-653010, acumuló 108 expedientes (acciones de tutela) asociados a 1150 víctimas de desplazamiento forzado radicadas en diferentes ciudades y municipios del país.

¹⁰ Citado por la Corte Constitucional, p. 57. Sentencia T-602 de 2003, MP: Jaime Araujo Rentería.

¹¹ Los elementos que tiene en cuenta la Corte para determinar cuando una situación es contraria a la constitución y decretar el ECI son los siguientes: 1) La vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas. 2) La prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos. 3) La adopción de prácticas inconstitucionales, como la incorporación de la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado. 4) La no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos. 5) 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 y 6) El hecho de que 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.

2.2.1. Los problemas jurídicos.

En relación con los hechos y las pretensiones descritas por los actores en dicho proceso, la Corte Constitucional identificó como problemas jurídicos a resolver, entre otros, los siguientes:

- La vulnerabilidad de la población desplazada.
- La falta de atención oportuna a sus solicitudes por parte de las entidades demandadas.
- El tiempo excesivamente prolongado que deben esperar para recibir las ayudas.
- El altísimo volumen de tutelas presentadas para obtener las ayudas.

Insiste la Corte en que la mayoría de estos problemas son reiterados desde que se estableció la Política Pública de Atención a la Población Desplazada; razón por la cual dichos problemas son de carácter constitucional complejo en tanto están asociados con el contenido, alcance y limitaciones de la misma.

Para ello, la Corte definiría dos categorías fundamentales: la primera, los *bloques institucionales* que relacionan la falta de respuesta adecuada –atención, asistencia y asignación presupuestal- por parte de las entidades, y segundo, las *prácticas inconstitucionales* para referirse a la vulneración masiva de uno o más derechos fundamentales ya sea por discriminación, exclusión o invisibilización derivada de la actuación estatal.

2.2.2. Los argumentos y la decisión.

Una vez realizada la revisión de las tutelas, la Sala Tercera de Revisión concluye que ha existido una violación masiva y generalizada a los derechos de la población desplazada en general, entre ellos a la vida digna, a la integridad personal, a la igualdad, de petición, a la salud, al trabajo, a la seguridad social, a la educación, al mínimo vital y se ha desconocido el tratamiento diferenciado a los sujetos de especial protección constitucional (personas de la tercera edad, mujeres cabeza de familia y niños y niñas) como resultado de la vulneración extrema en la que se encuentra dicha población y la omisión por parte de las autoridades para brindarle atención y protección oportuna y efectiva. Menciona

además, que esta violación de carácter prolongado y reiterado¹² no es imputable a una sola autoridad sino que corresponde a un problema estructural que afecta la política, y por tanto, a sus componentes, derivado de la asignación insuficiente recursos para su financiación y la precaria capacidad institucional para su implementación.

Para la Corte, la situación descrita con anterioridad, constituye un estado de cosas contrario a la Constitución, en razón de la cual, decide, en el numeral primero de la parte resolutive: “DECLARAR la existencia de un estado de cosas inconstitucional en la situación de la población desplazada debido a la falta de concordancia entre la gravedad de la afectación de los derechos reconocidos constitucionalmente y desarrollados por la ley, de un lado, y el volumen de recursos efectivamente destinado a asegurar el goce efectivo de tales derechos y la capacidad institucional para implementar los correspondientes mandatos constitucionales y legales, de otro lado”¹³.

“La declaratoria formal del Estado de Cosas Inconstitucional tiene como consecuencia que las autoridades nacionales y territoriales encargadas de atender a la población desplazada deben ajustar sus actuaciones de tal manera que se logre la concordancia entre los compromisos adquiridos para cumplir los mandatos constitucionales y legales y los recursos asignados para asegurar el goce efectivo de los derechos de los desplazados”¹⁴. Este alcance permitiría que la decisión beneficiara a todas las víctimas de desplazamiento forzado y no exclusivamente a las personas que interpusieron la acción.

2.2.3. Las órdenes proferidas.

En la providencia descrita, la Corte Constitucional emitió una cantidad considerable de órdenes específicas (23 en total) dirigidas a las autoridades encargadas de la atención de la población desplazada con el propósito de que cumplieran sus obligaciones y garantizaran la protección de los derechos constitucionales de las personas desplazadas.

¹² Antes de esta sentencia, la Corte ya había proferido 17 fallos relacionados con la garantía de derechos constitucionales de la población desplazada.

¹³ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-025 de 2004. p. 110.

¹⁴ *Ibíd.*, p. 40.

Para el investigador César Rodríguez Garavito, las órdenes centrales fueron tres: “1. La creación de un plan de acción para superar el Estado de Cosas Inconstitucional, ante la ausencia de políticas públicas sobre el desplazamiento; 2. La realización de todos los esfuerzos posibles para conseguir el presupuesto requerido para atender a los desplazados y 3. La garantía del goce efectivo del contenido esencial de los derechos básicos de la población desplazada”¹⁵. Dichos mandatos se resumen en tres elementos fundamentales: acción, presupuesto y garantía orientados al goce efectivo de derechos de la población desplazada y desde la respuesta en la atención y la asistencia por parte de las entidades ordenadas.

2.2.4. La competencia progresiva de la Corte.

Teniendo como punto de partida la ineficiencia en la aplicación de los anteriores fallos proferidos sobre ECI, este tribunal optó por conservar la jurisdicción sobre el tema a través de un seguimiento y monitoreo detallado de las decisiones y actuaciones del Estado. A diferencia de los fallos anteriores sobre ECI, en el caso de la T-025 la Corte Constitucional no concluyó su labor con la promulgación de la sentencia. “El tribunal conservó la competencia en el caso, por considerar que el ECI aún no se ha superado y, durante los años siguientes, el fallo ha estado acompañado por un proceso de seguimiento periódico, público y participativo, que ha garantizado la vigencia y eficacia de las órdenes de la Corte”¹⁶.

Como parte de ese proceso, la Corte creó la Sala de Seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004 y habilitó la celebración de audiencias públicas en la que participan los representantes del Gobierno Nacional y las entidades vinculadas a la Política Pública, las víctimas, los organismos internacionales, los organismos no gubernamentales, la academia y expertos temáticos. Dichas actividades han derivado en la promulgación de más de 100 autos a la fecha, en los cuales se solicita información o se reiteran llamados de atención en relación con componentes específicos sobre las condiciones del desplazamiento en el país. En ese orden de ideas, algunos de los autos más representativos derivados del seguimiento progresivo realizado por la Sala, son: 092 de 2008 (Mujeres), 251 de 2008 (Niñas, niños y adolescentes), 004 de 2009 (Pueblos indígenas), 005 de

¹⁵ RÓDRIGUEZ GARAVITO, César y otros. Más allá del desplazamiento: políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia. 2010. p. 28.

¹⁶ *Ibíd.*, p. 29.

2009 (Población afrodescendiente) y 006 de 2009 (Personas desplazadas con discapacidad).

2.3. CAPÍTULO 3. El derecho al retorno y la reubicación.

Tal y como se identificó en el capítulo anterior, la Sentencia T-025 de 2004 establece que el retorno y la reubicación constituyen un derecho de la población desplazada y por tanto, las autoridades en cumplimiento de la normatividad y la jurisprudencia vigente, deberán garantizar su realización y actuar en consecuencia.

Así las cosas, el derecho al retorno se define como el proceso a través del cual una persona o un hogar -núcleo familiar- decide voluntariamente regresar al lugar del cual salió desplazado y permanecer allí de manera indefinida. Por su parte, el derecho a la reubicación se entiende como el proceso mediante el que un hogar o una persona víctima de desplazamiento forzado decide asentarse en otro lugar, es decir, en uno distinto desde el cual se desplazó inicialmente.

Los procesos de retorno y reubicación, ya sean individuales o colectivos, tienen como esencia la realización de tres principios fundamentales, ellos son:

Voluntariedad: se refiere a que las víctimas de desplazamiento podrán retornar o reubicarse siempre y cuando su decisión sea libre y voluntaria, sin estar sujeta a presión o coerción de ninguna clase u origen. Adicional a ello, deberán contar con información clara y suficiente sobre el lugar de destino, las condiciones de seguridad y la oferta institucional disponible.

Seguridad: se orienta a la garantía de la integridad personal y física de las víctimas de desplazamiento que deciden retornar o reubicarse. También se relaciona con las acciones de prevención y protección en cabeza de las autoridades competentes.

Dignidad: se basa en la oferta de planes, proyectos y proyectos institucionales para el goce efectivo de derechos y la estabilización económica de las víctimas retornadas y/o reubicadas.

Para el caso de los retornos y reubicaciones, la Ley de Víctimas a través del Decreto Reglamentario 4800 de 2011, en su artículo 77, definió el desarrollo de los esquemas especiales de acompañamiento con el propósito de priorizar los aspectos de vivienda, seguridad alimentaria, trabajo e ingresos.

A su vez, incorporó el Protocolo de Retornos y Reubicaciones (artículo 78) que se constituye en un instrumento técnico para la coordinación, planeación, seguimiento y control; y su relación directa con los Planes de Retorno y Reubicación, en los que se describen las necesidades, actividades, responsables y cronogramas de ejecución de estos procesos.

2.3.1. Normatividad asociada.

En el ámbito internacional, se destaca que el derecho al retorno y a la reubicación no aparece de manera expresa en ningún tratado o convenio internacional. Sin embargo, numerosos organismos internacionales no han desconocido su relevancia jurídica, por su relación estrecha y derivada con el derecho a la propiedad y a los fenómenos de refugio y migración. Entre ellos se cuentan la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículo 17) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos conocida como Pacto de San José (artículo 21).

Más recientemente, se identifican las declaraciones de principios lideradas por la Organización de Naciones Unidas como Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de 1998 y los Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas de 2005. Sobre el primero es indispensable mencionar, que dicha declaración, también conocida en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos como Principios Deng¹⁷, tiene su origen y fundamento jurídico en una normativa colombiana, la Ley 387 de 1997. Dice la mencionada declaración en su Sección V denominada Principios relativos al regreso, al reasentamiento y la reintegración, principio 28 “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”¹⁸.

¹⁷ Este es a la fecha, el instrumento internacional más importante y específico sobre desplazamiento forzado.

¹⁸ OFICINA EN COLOMBIA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS -OACNUDH-, y otros. *Compilación sobre Desplazamiento Forzado. Normas, doctrina y jurisprudencia nacional e internacional.* 2001. p. 204.

Por otra parte, en el ordenamiento jurídico nacional se identifica que el retorno y la reubicación aparecen por primera vez en la Ley 387 del 18 de julio de 1998, en la sección V, artículo 16, se menciona que el gobierno nacional apoyará a la población desplazada que quiera retornar a sus lugares de origen.

Posteriormente, el Decreto 2569 de 2000, dispuso en el literal h) del título 1 que la Red de Solidaridad Social debería coordinar, en nombre del gobierno nacional, “la adopción de medidas para posibilitar el retorno voluntario a la zona de origen o la reubicación de la población desplazada”¹⁹. Es en el artículo 28 del título VII referido a la estabilización socioeconómica, donde se describen el procedimiento que debe llevarse a cabo para el retorno o la reubicación.

Su artículo 66 reza así: “Con el propósito de garantizar la atención integral a las personas víctimas del 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 derechos...”²⁰. En este mismo sentido, en el Decreto Reglamentario 4800 de 2011, aparecen expresadas las definiciones de retorno y reubicación (artículo 71 y 72 respectivamente), los principios (artículo 73), los esquemas especiales de acompañamiento (artículo 77) y el protocolo y los planes de retorno y reubicación (artículo 78).

No es posible dejar de lado, que el derecho al retorno y la reubicación, también ha sido planteado por la Corte Constitucional en múltiples y reiteradas jurisprudencias. La Sentencia T-025 afirma que “(f) no se han aplicado los programas de reactivación económica, ni proporcionado los elementos que permitan que las comunidades que intentan volver a sus lugares de origen puedan sobrevivir de manera autónoma. Tampoco se han implementado los mecanismos que protegen la propiedad o la posesión de las tierras de las personas desplazadas”²¹.

¹⁹ *Ibíd.*, p. 321.

²⁰ MINISTERIO DEL INTERIOR Y DEL DERECHO. Ley de Víctimas y Restitución de Tierras y sus Decretos Reglamentarios. Ley 1448 de 2011.2012. p. 42.

²¹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-025 de 2004. p.70.

2.4. CAPÍTULO 4. Del retorno y la reubicación en el acuerdo de paz.

2.4.1. Los antecedentes.

Desde el nacimiento de las guerrillas a partir de los años 60 en Colombia, la confrontación armada tuvo entre otras motivaciones: la falta de representatividad y la reivindicación de derechos sociales. La primera soportada en la imposibilidad de participar directamente en la contienda democrática, lo que implica la no realización del derecho a la participación política y por tanto, la ausencia de representantes afines a sus propósitos. La segunda, vinculada directamente con la búsqueda de la igualdad social, la redistribución de la tierra, el modelo económico y de inversión extranjera, entre otros. La consecuencia: en razón de dichos ideales políticos, estos grupos insurgentes se alzaron en armas.

Hacia 1964, se crearon las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC EP) como respuesta al bombardeo de Marquetalia adelantado por el Ejército Nacional. A partir de ese día, 48 campesinos dirigidos por Manuel Marulanda Vélez, alias Tirofijo, empuñarían las armas para hacerle frente al poder político derivado del pacto de élites -entre los partidos conservador y liberal- mejor conocido como Frente Nacional.

Más de 50 años de lucha armada verían el inicio del fin con la propuesta de Alfonso Cano -que para 2012 era el jefe máximo de las Farc- al Presidente Juan Manuel Santos de buscar una salida negociada -dialógica diría Habermas, el filósofo alemán- al conflicto.

Desde 1964 hasta la fecha, se desarrollaron 4 intentos de negociación con este grupo armado al margen de la ley en los gobiernos de Belisario Betancur, Cesar Gaviria, Andrés Pastrana y Álvaro Uribe.

2.4.2. El proceso de negociación.

El más grande ejército y la mayor inversión por PIB de todos los países de Latinoamérica, no fueron suficientes para derrotar a las FARC-EP militarmente, a pesar de contar con una política de persecución bélica incansable durante los dos períodos de gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) conocida como la Política de Seguridad Democrática. Durante este período de tiempo las

Fuerzas Armadas de Colombia dieron los golpes más importantes a los líderes de esta guerrilla con los bombardeos en los que fallecieron Raúl Reyes, Alfonso Caño y el Mono Jojoy.

Sentarse a negociar una salida al conflicto armado fue la solución. El proceso de negociación -que tuvo una duración de seis años- se desarrolló con la ejecución de las fases que se describen a continuación:

2.4.2.1. La fase de acercamiento (el tanteo).

Entre 2011 y 2012, a través de correos humanos, comenzaron los acercamientos entre el gobierno y la guerrilla. Esta fase y la siguiente, estuvo en cabeza de Eduardo Santos, hermano del presidente Juan Manuel Santos, acompañado del Alto Comisionado para la Paz, Sergio Jaramillo y el empresario vallecaucano, Henry Acosta. Uno de los momentos críticos que marcaron el proceso de negociación se presentó el 4 de noviembre de 2011, con el bombardeo al campamento de Alfonso Cano, que para la época era el máximo comandante de las FARC, en el que falleció. ¿Cómo se entiende entonces que un negociador mate a su contraparte? Pese a esta crítica circunstancia, la guerrilla decidió continuar con las negociaciones iniciales.

2.4.2.2. La fase exploratoria.

Durante esta etapa, los funcionarios del gobierno y los miembros de la guerrilla elaboraron un acuerdo preliminar en el que en esencia se acordó “ponerse de acuerdo”. Adicional a ello también se llevó a cabo el proceso de prenegociación en el que se definió el “cómo” hacer la negociación.

Ambas acciones derivaron en un Acuerdo Marco firmado el 26 de agosto de 2012 en La Habana, Cuba por los representantes de ambas partes, y presentado públicamente ante la comunidad internacional el 12 de octubre del mismo año en Oslo, Noruega.

Esta hoja de ruta, definió las reglas de juego y los puntos de la negociación -que se abordarán más adelante-. Así las cosas, tres fueron las reglas a las que las partes deberían sujetarse durante el proceso de negociación:

1. Negociar en medio del conflicto armado.
2. Lo que pasa en La Habana se resuelve en La Habana, lo que pasa en Colombia se resuelve en Colombia.
3. Nada está acordado hasta que todo esté acordado.

2.4.2.3. La fase de diálogos.

Durante este período, que dio inicio el 18 de noviembre de 2012 en La Habana Cuba, las partes llegaron a 6 preacuerdos que fueron conocidos por la opinión pública como acuerdos parciales, algunos de ellos, acompañados por protocolos adicionales frente al desarrollo y la ejecución de los compromisos allí asumidos.

El primero que se firmó fue el punto de Reforma Rural Integral el 26 de mayo de 2013; para los expertos este era el punto más difícil pues constituía la razón fundamental de la lucha en armas de las FARC, una vez acordado éste con toda seguridad, el acuerdo avanzaría. El preacuerdo sobre Participación Política fue firmado el 6 de noviembre de 2013 y posterior a éste, el de Drogas Ilícitas el 16 de mayo de 2014. En lo que respecta al eje transversal del acuerdo, es decir, el punto sobre Víctimas enmarcado en los principios de verdad, justicia y reparación, fue suscrito el 15 de diciembre de 2015. Finalmente, los preacuerdos sobre Fin del Conflicto y sobre Implementación, Verificación y Refrendación fueron presentados el día posterior al anuncio de finalización de conversaciones, el 25 de agosto de 2016.

Es de reconocer, que durante el proceso se desarrollaron dos interfaces sustanciales: la primera conformada por 4 declaraciones de cese unilateral al fuego por parte de las FARC y la segunda, de desescalamiento que surge con el anuncio del 12 de junio de 2015 en el que la guerrilla y el Gobierno Nacional se comprometen a disminuir los enfrentamientos armados.

Adicional a ello, los diálogos contaron con la presencia permanente de los países garantes, Cuba y Noruega. También los países acompañantes Venezuela y Chile, jugaron un papel preponderante, al igual que otros que se sumaron conforme avanzaron los diálogos como Estados Unidos y la Unión Europea.

Tres años, ocho meses y ocho días duró el proceso de negociación formal entre las FARC-EP y el Gobierno con sede en La Habana, Cuba. Tres años, ocho meses y ocho días fue el tiempo que se tomaron los negociadores para concluir que todo estaba acordado.

2.4.2.4. La fase de posconflicto.

Esta fase tenía como punto de partida el día D+1, es decir, el día después de la firma del acuerdo, fecha que fue modificada por la Sentencia C-379 de 2016 que

la sujetó al día después de la refrendación. Dicha fase incluía entre otras: la dejación de armas, la reincorporación política y social de las Farc y el proceso de pedagogía sobre el acuerdo. Y desde luego, 2 años para el ajuste constitucional del acuerdo por el proceso de fast track (vía rápida) en el legislativo. Sin embargo y debido al fracaso del proceso de refrendación a través del plebiscito del 2 de octubre de 2016, la fecha de inicio se trasladó al primero de diciembre de 2016. Sin lugar a duda, esta fase es la más desafiante del proceso en tanto vincula de manera decidida la voluntad y la acción de la sociedad civil, no solo del Estado y las FARC, con el proyecto de reconciliación nacional.

2.4.3. El acuerdo.

Luego de casi cuatro años de negociación, el 24 de agosto de 2016, las partes anunciaron que todo estaba acordado. El proceso de negociación había finalizado satisfactoriamente. El texto final de 297 páginas estaba listo y firmado por los jefes de delegación: Humberto de la Calle por el Gobierno Nacional e Iván Márquez por la guerrilla.

Seis fueron los puntos que estableció el acuerdo marco denominado “Proceso de negociaciones para la terminación del conflicto armado en Colombia y la construcción de una paz estable y duradera”²²

2.4.3.1. Punto 1: Política de Desarrollo Agrario Integral. Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral (RRI).

Este acuerdo sienta las bases para la transformación del campo y crea las condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural. Busca la erradicación de la pobreza rural extrema y la disminución en un 50 % de la pobreza en el campo en un plazo de 10 años, la promoción de la igualdad, el cierre de la brecha entre el campo y la ciudad, la reactivación del campo y, en especial, el desarrollo de la agricultura campesina, familiar y comunitaria.

²² Definiciones de los puntos del acuerdo {En Línea} {17 de septiembre de 2018} disponible en <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/Documents/informes-especiales/abc-del-proceso-de-paz/index.html>

2.4.3.2. Punto 2: Participación Política. Apertura democrática para construir la paz.

Este acuerdo busca fortalecer la participación de todos los colombianos en la política, los asuntos públicos y la construcción de la paz. Busca la ampliación de la democracia como camino para tramitar los conflictos de manera pacífica y el rompimiento definitivo del vínculo entre política y armas, así como abrir la puerta para que en Colombia nos integremos a una cultura de reconciliación, convivencia, tolerancia y no estigmatización.

2.4.3.3. Punto 3: Fin del Conflicto.

Este acuerdo establece los términos en que se dará el fin de las confrontaciones con las FARC mediante un cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo, así como un cronograma preciso para la dejación de todas las armas en 180 días y el inicio de su reincorporación a la vida civil. Naciones Unidas -a través de un proceso técnico, trazable y verificable- recibirá la totalidad de las armas de las FARC y le garantizará al pueblo colombiano su dejación completa e irreversible.

2.4.3.4 Punto 4: Solución al problema de las drogas ilícitas.

Para contribuir al propósito de sentar las bases para la construcción de una paz estable y duradera, es necesario encontrar una solución definitiva al problema de las drogas ilícitas. En el marco del fin del conflicto será posible dar un tratamiento diferenciado a este problema promoviendo la sustitución voluntaria de los cultivos de uso ilícito y la transformación de los territorios afectados, dando la prioridad que requiere el consumo de drogas ilícitas bajo un enfoque de salud pública e intensificando la lucha contra el narcotráfico.

2.4.3.5. Punto 5: Víctimas del conflicto. Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición.

El Sistema está compuesto por diferentes mecanismos judiciales y extrajudiciales que se pondrán en marcha de manera coordinada con el fin de lograr la mayor satisfacción posible de los derechos de las víctimas, rendir cuentas por lo ocurrido, garantizar la seguridad jurídica de quienes participen en él, y contribuir a alcanzar la convivencia, la reconciliación, la no repetición, y la transición del conflicto armado a la paz.

2.4.3.6. Punto 6: Implementación, verificación y refrendación.

Este acuerdo señala que tras la firma del Acuerdo Final, éste será refrendado por la ciudadanía en las urnas y ese paso dará inicio a la implementación de todos los puntos acordados. Asimismo, habrá un sistema robusto para hacerle seguimiento y verificación al cumplimiento de la implementación, incluyendo un acompañamiento internacional.

Con los resultados del plebiscito, fue necesario renegociar. Dos meses después, el acuerdo final de 310 páginas fue firmado por Timoleón Jiménez, comandante de las FARC-EP y Juan Manuel Santos, presidente de Colombia, el 24 de noviembre de 2016 en el Teatro Colón de Bogotá.

2.4.4. La importancia de las víctimas en el acuerdo.

Para los expertos internacionales, el acuerdo de paz es el mejor acuerdo para la terminación de un conflicto armado que se ha suscrito. Reconocen en él su carácter integral pero por sobre todas las cosas, destacan que en su construcción hayan participado de manera activa las víctimas²³. Un hecho que no se había registrado antes en el mundo. En palabras del recién fallecido exsecretario de Naciones Unidas Koffi Anan, Colombia es un ejemplo inspirador.

Dicha participación no solo estuvo representada en aquellas víctimas directas del grupo armado que estaba sentado en la mesa, sino también las víctimas de los grupos paramilitares y el Estado, lo que permitió que las partes identificaran claramente los daños y las consecuencias derivadas del conflicto armado y la necesidad tangible de satisfacer los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición.

De ahí que el punto 5 del Acuerdo y su intento por resarcir a las víctimas, constituya el centro del mismo, al definir el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición. Dicho apartado, incluye una declaración de principios entre los que se cuentan: el reconocimiento, la satisfacción de los derechos, la participación y la reparación de las víctimas, el reconocimiento de responsabilidad,

²³ A La Habana, viajaron 6 delegaciones de representantes de víctimas y en los cuatro foros nacionales organizados por Naciones Unidas y la Universidad Nacional, participaron cerca de 3.000 víctimas. En la web Mesa de Conversaciones se registraron más de 17mil propuestas y recomendaciones de víctimas y sociedad en general.

el esclarecimiento de la verdad, las garantías de protección y seguridad y de no repetición, la reconciliación y el enfoque de derechos.

Este sistema integral, se compone de cinco mecanismos²⁴: La Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad -CEV-²⁵, la Unidad Especial de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del Conflicto Armado²⁶, la Jurisdicción Especial para la Paz²⁷-JEP-, las medidas de reparación integral para la construcción de la paz²⁸ (Reparación) y finalmente, las garantías de no repetición²⁹.

En palabras de los negociadores “Esperamos que con la implementación de éste y de todos los Acuerdos se asegure la dignificación de las víctimas, se haga justicia y se sienten las bases para acabar para siempre con la violencia del conflicto en el país, y para que nunca nadie más en Colombia sea víctima”³⁰.

2.4.5. El retorno y la reubicación en el acuerdo y en la realización del posconflicto.

Además de los mecanismos, el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, tal y como se explicó anteriormente, también presenta una serie de medidas en desarrollo del componente de reparación.

En el acuerdo, el numeral Reparación: Medidas de reparación integral para la construcción de paz³¹, incluye un aparte dedicado al retorno y la reubicación denominado “Procesos colectivos de retornos en situación de desplazamiento”³²

²⁴ Estos mecanismos se corresponden en cuatro componentes así: Verdad: CEV y UBPD, Justicia: JEP. Reparación y Garantías de No Repetición. Mientras que los primeros componentes se relacionan directamente con la creación de una institucionalidad autónoma, los dos restantes están asociados a la implementación de medidas y acciones en cabeza del gobierno, las FARC, las fuerzas militares y la sociedad civil.

²⁵ Se recomienda la consulta del numeral 5.1.1.1 del Acuerdo Final, p. 130 y ss.

²⁶ Se recomienda la consulta del numeral 5.1.1.2 del Acuerdo Final, p. 139 y ss.

²⁷ Se recomienda la consulta del numeral 5.1.2 del Acuerdo Final, p. 143 y ss.

²⁸ Se recomienda la consulta del numeral 5.1.3 del Acuerdo Final, p. 178 y ss.

²⁹ Se recomienda la consulta del numeral 5.1.4 del acuerdo Final, p. 186 y ss.

³⁰ Acuerdo Final para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera.2016. p. 127

³¹ Este numeral incluye siete acciones directas más, a saber: Actos tempranos de reconocimiento de responsabilidad colectiva, Acciones concretas de contribución a la reparación, Reparación colectiva en el fin del conflicto, Rehabilitación psicosocial, Medidas sobre restitución de Tierras y Adecuación y fortalecimiento participativo de la Política de Atención y Reparación Integral a Víctimas del conflicto armado y contribución a la reparación material de las víctimas.

³² Se recomienda la consulta del numeral 5.1.3.5 del Acuerdo Final, p. 182 y ss.

en el que prioriza el reconocimiento de este derecho para posibilitar no solo el goce efectivo por parte de las víctimas sino también la realización del posconflicto. Para ello, menciona que deberá fortalecerse su articulación con otros componentes del Acuerdo como la reparación colectiva y la restitución de tierras y con el punto 1 sobre la Reforma Rural Integral. Esta relación permite proyectar un enfoque integral de la cesación del desplazamiento forzado en el país, en tanto lo vincula con su causa –el despojo de tierras- y lo ubica como eje movilizador en la construcción de la paz territorial.

Tal y como se expuso en el segundo apartado de esta monografía, el acuerdo insiste en que los procesos de retorno y reubicación deben darse en condiciones de seguridad, dignidad y voluntariedad y añade como elementos adicionales: a. La identificación de los territorios y la priorización de los planes de RyR en las zonas donde se implementen los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET-; b. La coordinación interinstitucional, en relación con los programas liderados por la institucionalidad como los planes de vivienda, de acceso a tierras, de vivienda rural y aguas, de limpieza del territorio³³, restitución de tierras, entre otros; c. seguridad en los territorios para el retorno como acción gubernamental que garantice la integridad personal y la participación de las comunidades y d. el fortalecimiento de los defensores comunitarios en las funciones específicas de protección y promoción de los derechos humanos para el acompañamiento efectivo de las comunidades que retornan o se reubican.

Se destaca, que el enfoque colectivo pactado en el acuerdo, permite a su vez, entender que la dinámica del desplazamiento en el conflicto armado no solo fue de carácter individual, sino preponderantemente comunitario y masivo. Así, pues, el regreso de las comunidades de manera colectiva a su tierra, permitirán, tal y como se ha evidenciado en otras experiencias exitosas de retorno y reubicación, la consolidación de dichos procesos gracias al restablecimiento de los vínculos, la generación de infraestructura comunitaria y la construcción de proyectos productivos que posibiliten la reparación transformadora en sus proyectos de vida y la reparación integral en la satisfacción de sus derechos como víctimas.

Finalmente, se hace necesario mencionar que en el marco de la revisión constitucional que hace actualmente la Corte al Acuerdo de Paz y en relación con la competencia jurisdiccional que conserva la Sala de Seguimiento, ésta profirió el

³³ Entiéndase los programas de descontaminación de Minas Anti Personal (MAP), Artefactos Explosivos Improvisados (AEI), Munición Sin Explotar (MUSE) y TE (Trampas sin Explotar).

Auto 474 en septiembre de 2017, en el que solicitó 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 y sus autos complementarios. A la fecha, la Corte no ha realizado ningún pronunciamiento en este sentido.

3. TERCER APARTADO. DEL PRONUNCIAMIENTO CONSTITUCIONAL A LA RESPUESTA Y LA ACCIÓN INSTITUCIONAL.

Este apartado dará cuenta de las acciones emprendidas como resultado de la experiencia profesional en la coordinación, direccionamiento y construcción de informes de respuesta a las órdenes proferidas por la Corte Constitucional -a través de la Sala de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004- en el Auto 373 de 2016 sobre el componente de retornos y reubicaciones. Dicha experiencia se desarrolló en el Grupo de Retornos y Reubicaciones, adscrito a la Dirección de Reparaciones de la Unidad para las Víctimas.

Este relato, en suma, relaciona no solo las actividades desarrolladas para la elaboración de los informes de respuesta, sino además el abordaje y entendimiento de la jurisprudencia como fuente de derecho y el deber de la institucionalidad -en el caso concreto, de la Unidad para las Víctimas- en la generación de acciones y respuestas serias, oportunas y completas frente a los llamados, en ocasiones reiterados, de la Corte Constitucional.

En los capítulos y subtítulos de este apartado, se podrán apreciar de manera general, las acciones específicas que se llevaron a cabo por parte de la Institución para responder a los requerimientos de la Corte Constitucional y para avanzar en el cumplimiento de las órdenes impartidas. Si se quiere profundizar de manera específica en su abordaje, se recomienda hacer una lectura detallada de los informes que aparecen en los anexos.

En un ordenamiento jurídico, que como el colombiano, está caracterizado por un activismo constitucional en cabeza de dicha corte, entender la dinámica y el comportamiento de la institucionalidad es fundamental para dimensionar el sentido y alcance de las decisiones por ella tomadas y su viabilización desde la capacidad institucional (información, recursos, coordinación, articulación).

Finalmente, este apartado se desarrolla en dos contenidos, a saber: el primero, da cuenta del alcance de la experiencia, es decir, constituye el relato desde la acción, el segundo, relaciona el sentido de la experiencia, por tanto, incluye el proceso reflexivo en relación con la experiencia descrita.

Del alcance de la experiencia.

3.1. CAPÍTULO 4. Superar el Estado de Cosas Inconstitucional. [Auto 373 de 2016]

Teniendo en cuenta la declaración del Estado de Cosas Inconstitucional realizada por la Corte en la Sentencia T-025 de 2004 como consecuencia de la falta de capacidad presupuestal y los esfuerzos del Gobierno y la vulneración masiva, grave y sistemática de los derechos fundamentales de las víctimas de desplazamiento forzado, 12 años después, la Sala de Seguimiento presidida por el magistrado Luis Ernesto Vargas Silva³⁴ profirió el Auto 373 de 2016 a través del cual, presentó la evaluación de los avances, rezagos y retrocesos en la superación del ECI³⁵.

El Auto del 23 de agosto de 2016, describió nuevos elementos sobre la valoración la superación del ECI e hizo énfasis los aspectos de la política pública que deberán ajustarse y los ejes de análisis sobre los que se seguirá evaluando el seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004. Igualmente, reiteró los criterios para determinar la superación del estado de cosas contrario a la constitución como resultado del seguimiento implementado.

En este mismo sentido, el auto incluye dos decisiones de suma importancia para el seguimiento y la superación. En primer lugar, definió el nivel de cumplimiento y avance, de las órdenes complejas en Alto, Medio, Bajo e Incumplimiento y en segundo lugar, estableció los umbrales para superar el ECI en derechos y componentes específicos en materia de desplazamiento forzado.

³⁴ Dicha Sala estaba integrada, adicionalmente, por los magistrados Luis Guillermo Guerrero Pérez y Gloria Stella Ortiz Delgado.

³⁵ Esta evaluación se realiza teniendo en cuenta la medición de los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos (IGED) construidos por la Corte y presentados por el Gobierno Nacional en septiembre de 2015.

Respecto al nivel de cumplimiento, la Sala de Seguimiento precisó que el avance del componente de retorno y reubicación, es bajo. Frente al umbral, determinó que “debe obedecer al acompañamiento del 70% de las solicitudes de retorno y reubicación que se registren en el último año. Lo anterior, medido a través de registros administrativos, y considerando que el acompañamiento no se reduce a una serie de trámites para el traslado de la población retornada y reubicada, sino que también debe incluir una serie de acciones encaminadas a gestionar y concretar la oferta institucional necesaria para la atención y la estabilización socio-económica de esta población (i.e. diseño y aprobación de planes individuales y colectivos de atención, reparación y restablecimiento de derechos, en los cuales se indiquen de manera clara acciones, responsables, tiempos y presupuestos destinados al logro de la estabilización social y económica, conforme al marco normativo vigente)³⁶.

Adicional a ello, la Sala de Seguimiento también dio a conocer los argumentos y criterios derivados de la evaluación del nivel de cumplimiento para la realización de ajustes a los componentes de las políticas Pública sobre Desplazamiento Forzado y Pública de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado³⁷.

En el caso específico del retorno y la reubicación, la Sala de Seguimiento estimó que éste hace parte de los componentes que requieren importantes avances para lograr el Goce Efectivo de Derechos -GED- de la población desplazada.

3.2. CAPÍTULO 5. Las órdenes impartidas.

El resultado de la evaluación del componente de retornos y reubicaciones, en palabras de la Sala se resume en: “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

³⁶ CORTE CONSTITUCIONAL. Auto 373 de 2016. Numeral 1.3.2.3. Retornos y reubicaciones. p. 22

³⁷ Para una mejor comprensión de los componentes, el Auto define tres categorías de evaluación así: 1, Componentes que deben ser replanteados, 2. Componentes con vacíos protuberantes y 3. Componentes que requieren avances importantes.

frente al desplazamiento forzado, contrario a lo establecido en las obligaciones internacionales en la materia.”³⁸

Una vez revisadas las consideraciones, las mismas que se encuentran contenidas en el numeral 2.3.3 del Auto, y el anexo complementario³⁹, es posible deducir que la Sala de Seguimiento identificó algunos problemas generales⁴⁰, que a su juicio, impiden la consolidación de dichos procesos, los cuales están asociados directamente con las nueve órdenes proferidas en la parte resolutive del Auto así:

*Retornos y reubicaciones*⁴¹

Trigésimo cuarto.- ORDENAR, mediante la Secretaría General de esta Corporación, al Director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que presente informes trimestrales relativos a los avances en el proceso de cuantificación, ubicación (georreferenciación) y caracterización de la población desplazada que ha retornado o se ha reubicado sin acompañamiento tras haber solicitado de manera infructuosa apoyo institucional para su proceso de retorno o reubicación, de conformidad con las consideraciones desarrolladas en el presente auto. Lo anterior, a efectos de implementar las herramientas de acompañamiento y atención integral dentro de esta población. El primer informe deberá ser allegado a la Sala Especial de Seguimiento en un término inferior a dos (2) meses, contado a partir de la notificación de la presente providencia, en medio físico y magnético.

Trigésimo quinto.- SOLICITAR al Procurador General de la Nación, al Defensor del Pueblo y al Contralor General de la República, que presenten un informe conjunto, en medio físico y magnético, en un término no superior a dos (2) meses, contado a partir de la notificación de la presente providencia, relativo a sus observaciones sobre el proceso adelantado por la Unidad Administrativa Especial para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas, en el marco de la orden Trigésimo cuarta de este pronunciamiento.

³⁸ CORTE CONSTITUCIONAL. Auto 373 de 2016. Numeral 2.3.3 Retornos y Reubicaciones. p. 231.

³⁹ En este anexo la Sala de Seguimiento, amplía la información y profundiza algunos de los argumentos sobre los problemas abordados en relación con el componente de retornos y reubicaciones.

⁴⁰ Los detalles y argumentos asociados con estos problemas no serán detallados en este capítulo en tanto harán parte constitutiva del capítulo subsiguiente de manera genérica y de manera específica en los informes presentados ante la Corte Constitucional y que se anexan en el mismo.

⁴¹ CORTE CONSTITUCIONAL. Auto 373 de 2016. Resuelve. Página 312 a 314.

Trigésimo sexto.- REITERAR, a través de la Secretaría General de esta Corporación, al Director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, las órdenes décimo tercera y décimo sexta impartidas en el auto 202 de 2015, relativas a desarrollar un ejercicio de diagnóstico y valoración de la actual política pública de retornos y reubicaciones a partir de un estudio comparado de casos representativos; y, en ese sentido, AMPLIAR el plazo a tres (3) y ocho (8) meses para que el Director de esta entidad cumpla, respectivamente, con las órdenes décimo tercera y décimo sexta del auto 202 de 2015, de conformidad con las consideraciones expuestas en el presente auto y las consideraciones 39, 40, 41, 42 y 43 del auto 202 de 2015.

Trigésimo séptimo.- REITERAR, a través de la Secretaría General de esta Corporación, la solicitud décimo cuarta del auto 202 de 2015 al Contralor General de la República, al Procurador General de la Nación y al Defensor del Pueblo, en aras de remitir una respuesta a la Sala Especial de Seguimiento en un término no superior a tres (3) meses, contado a partir de la notificación de la presente providencia, de conformidad con las consideraciones expuestas en el presente auto y las consideraciones 39, 40, 41, 42 y 43 del auto 202 de 2015.

Trigésimo octavo.- REITERAR, mediante la Secretaría General de esta Corporación, la invitación décimo quinta del auto 202 de 2015 a los Representantes del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, el Consejo Noruego para Refugiados y la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, para que remitan una respuesta en un término no superior a tres (3) meses, contado a partir de la notificación de la presente providencia, de conformidad con las consideraciones expuestas en el presente auto y las consideraciones 39, 40, 41, 42 y 43 del auto 202 de 2015.

Trigésimo noveno.- ORDENAR, mediante la Secretaría General de esta Corporación, al Director del Departamento Nacional de Planeación, al Director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, al Director de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, al Director del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (en liquidación), al Director de la Agencia de Desarrollo Rural y al Director de la Agencia de Renovación del Territorio, que en un término de tres (3) meses, contado a partir de la notificación de la

presente providencia, presenten un informe conjunto, en medio físico y magnético, relativo a los avances o progresos alcanzados en el diseño e implementación del mecanismo de participación destinado a mitigar los impactos de los proyectos de gran escala en los territorios o municipios de las comunidades retornadas y reubicadas, y a promover proyectos de desarrollo propio.

Cuadragésimo.- ORDENAR, a través de la Secretaría General de esta Corporación, al Director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, al Director del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (en liquidación), al Director (a) de la Agencia Nacional de Tierras y al Director (a) de la Agencia de Renovación del Territorio, que en un término no superior a tres (3) meses, contado a partir de la notificación del presente auto, presenten un informe, en medio físico y magnético, que dé cuenta de un plan específico, con plazos definidos, en materia de reubicaciones rurales, de conformidad con las consideraciones expuestas en el presente auto.

Cuadragésimo primero.- ORDENAR, mediante la Secretaría General de esta Corporación, al Ministro del Interior, a la Ministra de Vivienda, Ciudad y Territorio y al Director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, que en un término no superior a tres (3) meses, contados a partir de la notificación del presente auto, presenten un informe conjunto, en medio físico y magnético, relativo a los asentamientos precarios o informales donde se encuentra la población desplazada, de conformidad con las consideraciones expuestas en la presente providencia.

3.3. CAPÍTULO 6. Los informes realizados.

Como resultado de las órdenes impartidas por la Sala de Seguimiento a la T-025 de 2004 en el Auto 373 de 2016, respecto del componente de retornos y reubicaciones, se identificó que de los nueve mandatos, cuatro de ellos estarían en cabeza de la Unidad para las Víctimas: trigésimo cuarta, trigésimo sexta, trigésimo novena y cuadragésima.

Las órdenes trigésimo quinta, trigésimo séptima y trigésimo octava, se dirigieron al Ministerio Público (Contraloría, Procuraduría y Defensoría) y a algunos organismos que acompañan el seguimiento a las políticas públicas sobre desplazamiento forzado, respectivamente. En última instancia, la orden cuadrágesimo primera sería liderada por el Ministerio de Vivienda.

Atendiendo las razones anteriores, este apartado sólo incluirá la descripción de las acciones desarrolladas a nivel institucional e interinstitucional y la construcción conjunta de los informes⁴² liderados por la Unidad para las Víctimas y coordinados desde el Grupo de Retornos y Reubicaciones. Así mismo, el proceso de elaboración de respuestas dirigidas a dar cumplimiento a las órdenes, contó con el acompañamiento del Grupo Corte de la Oficina Asesora Jurídica.

En este punto, se hace necesario precisar, que el análisis que se ha venido relatando a lo largo de este escrito, se refiere fundamentalmente a la coordinación realizada para llevar a cabo la implementación de las estrategias formuladas⁴³ a finales de 2016, por la Unidad para las Víctimas y las demás instituciones ordenadas y que, a su vez, fueron el punto de partida para el desarrollo de la experiencia en relación con el cumplimiento de las órdenes impartidas en el auto reseñado.

3.3.1 Orden 34.

Entidades Ordenadas: Unidad para las Víctimas

Lidera: Unidad para las Víctimas

Elabora informe: Grupo Retornos y Reubicaciones

Periodicidad: Trimestral

Para la Corte Constitucional y de acuerdo a la información recibida por parte del Gobierno Nacional es evidente que en los procesos de retorno y reubicación persiste un fenómeno de subregistro por el cual no ha sido posible ni identificar ni conocer “(a) el universo de los procesos de retornos y reubicaciones existentes en el país, atendiendo no sólo a los casos acompañados, sino también a los no acompañados; (b) ni las condiciones de dignidad tanto de los procesos

⁴² En los subtítulos Informes de este capítulo solo se presentará una corta reseña al respecto, si se desea profundizar al respecto, se recomienda consultar los informes que aparecen en los anexos.

⁴³ En los subtítulos Estrategias de este capítulo solo se presentará una pequeña reseña al respecto, si se desea profundizar al respecto, se recomienda consultar el primer informe de cada una de las órdenes que aparece en los anexos.

acompañados como de los no acompañados, toda vez que tan sólo se cuenta con registros administrativos parciales de la oferta destinada a casos acompañados”⁴⁴. Justificación que deriva en la siguiente orden:

Trigésimo cuarto.- ORDENAR, mediante la Secretaría General de esta Corporación, al Director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que presente informes trimestrales relativos a los avances en el proceso de cuantificación, ubicación (georreferenciación) y caracterización de la población desplazada que ha retornado o se ha reubicado sin acompañamiento tras haber solicitado de manera infructuosa apoyo institucional para su proceso de retorno o reubicación, de conformidad con las consideraciones desarrolladas en el presente auto. Lo anterior, a efectos de implementar las herramientas de acompañamiento y atención integral dentro de esta población. El primer informe deberá ser allegado a la Sala Especial de Seguimiento en un término inferior a dos (2) meses, contado a partir de la notificación de la presente providencia, en medio físico y magnético.

3.3.1.1. Estrategia.

Con el propósito de dar cumplimiento a la orden, se planteó la "Estrategia para la identificación, ubicación por georreferenciación y caracterización de población retornada o reubicada sin acompañamiento estatal" que tuvo como objetivo general el de identificar y caracterizar el total de personas y hogares que se han retornado o reubicado sin acompañamiento estatal, mediante un proceso de acopio, sistematización y análisis de información de población víctima de desplazamiento forzado, que permita evidenciar su ubicación por georreferenciación a escala departamental y municipal y caracterizar sus condiciones de vida actuales.

Esta estrategia detalló el universo de análisis y su alcance y formuló cuatro fases en su propuesta metodológica, así: I. Identificación y delimitación de población retornada y reubicada sin acompañamiento; II. Ubicación por georreferenciación; III. Caracterización de la población retornada o reubicada y IV. Verificación territorial de la información.

⁴⁴ CORTE CONSTITUCIONAL. Auto 373 de 2016. p. 232.

3.3.1.2. Construcción.

Para dar respuesta a esta orden, desde el Grupo de Retornos y Reubicaciones se lideró un equipo interno compuesto por representantes de Registro, la Red Nacional de Información -RNI- y el Grupo de Medición y Análisis de la Dirección de Reparación, a través del cual se llevaron a cabo actividades de recopilación, clasificación y organización de la información. También y debido a la periodicidad y al cronograma de trabajo propuesto, para la presentación de avances en cumplimiento de la estrategia, se desarrollaron reuniones y sesiones de trabajo que permitieron articular esfuerzos en ese sentido.

Respecto al relato de la experiencia, no sólo se coordinó el equipo de trabajo sino que además se llevó a cabo la elaboración de los informes no sin antes revisar, validar y reseñar la información entregada por las áreas responsables. Dicho proceso, incluyó además la incorporación de recomendaciones y ajustes -en los casos en los que a lugar- realizados por la coordinación del Grupo de Retornos, los asesores y la Dirección de Reparaciones y el Grupo Corte.

3.3.1.3. Informes

Durante la experiencia desempeñada se construyeron cinco informes a través de los cuales se presentaron los avances en el cumplimiento de las tres primeras fases de la estrategia presentada ante la Sala de Seguimiento⁴⁵.

3.3.2. Orden 36.

Entidades Ordenadas: DNP y UARIV

Lidera: DNP

Elabora informe: DNP. **Revisa:** Grupo Retornos y Reubicaciones

Periodicidad: NA

Esta orden constituye una reiteración de un pronunciamiento anterior realizado por la Corte Constitucional en el Auto 202 de 2015, en el que se solicitaba al Gobierno Nacional el desarrollo de una evaluación.

⁴⁵ Se recomienda la consulta de los informes que aparecen en los anexos de esta monografía.

Trigésimo sexto.- REITERAR, a través de la Secretaría General de esta Corporación, al Director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, las órdenes décimo tercera y décimo sexta impartidas en el auto 202 de 2015, relativas a desarrollar un ejercicio de diagnóstico y valoración de la actual política pública de retornos y reubicaciones a partir de un estudio comparado de casos representativos; y, en ese sentido, AMPLIAR el plazo a tres (3) y ocho (8) meses para que el Director de esta entidad cumpla, respectivamente, con las órdenes décimo tercera y décimo sexta del auto 202 de 2015, de conformidad con las consideraciones expuestas en el presente auto y las consideraciones 39, 40, 41, 42 y 43 del auto 202 de 2015.

3.3.2.1. Estrategia.

En cumplimiento de la orden, la Unidad para las Víctimas y el Departamento Nacional de Planeación -DNP- presentaron a la Sala de Seguimiento una estrategia con dos elementos relevantes. El primero de ellos, relacionaba los avances de la evaluación de la política de retornos y reubicaciones en cuanto a los procesos de diseño y adjudicación; en segundo lugar, lo relativo a la evaluación del Programa Familias en Su Tierra -FEST- mediante la descripción de la ejecución y los resultados generales. El proceso de consultoría y la evaluación fue adjudicado a la Unión Temporal Econometría – SEU.

3.3.2.2. Construcción.

Si bien la elaboración de los informes para esta orden, estaba encabezado por el DNP, desde las actividades encomendadas se realizó la revisión del segundo informe respecto al avance de ejecución de la evaluación. Es preciso anotar que, durante la experiencia, se participó activamente del Comité Técnico de la Evaluación en representación de la Unidad para las Víctimas y se realizaron los ajustes y recomendaciones necesarias a los tres productos finales de la misma: Producto 3. Informe final de trabajo de campo y primera entrega de documentación de bases de datos, Producto 4. Informe de resultados y segunda entrega de documentación de bases de datos y Producto 5. Plan de Transferencia e implementación de recomendaciones -PTIR-

Adicionalmente, se realizaron las gestiones con el DNP para la presentación del tercer y último informe⁴⁶.

3.3.2.3 Informes.

Durante el trabajo desarrollado se presentó el segundo informe a la Corte con los avances en la implementación de la estrategia relacionada con la evaluación⁴⁷.

3.3.3. Orden 39.

Entidades Ordenadas: UARIV, DNP, URT, ART y ADR.

Lidera: Unidad para las Víctimas

Elabora informe: Grupo Retornos y Reubicaciones.

Periodicidad: Los avances de cumplimiento se reportan en el Informe Superación ECI anual.

La Corte ordena la elaboración de un mecanismo de participación para la población retornada y reubicada afectada por proyectos a gran escala teniendo como soporte que “pese a que el actual Plan Nacional de Desarrollo prioriza el componente de retornos y reubicaciones, sigue incentivando el desarrollo de proyectos económicos de gran escala, sin reparar en los impactos que estos pueden generar en las comunidades restituidas, retornadas o reubicadas; sin garantizar mínimos de participación y concertación a estas comunidades para establecer la conveniencia o no de estos proyectos; y sin prever que, en muchos casos, estos proyectos fueron el factor causante del desplazamiento y, ahora, son la barrera para la consolidación del retorno o la reubicación”⁴⁸.

Trigésimo noveno.- ORDENAR, mediante la Secretaría General de esta Corporación, al Director del Departamento Nacional de Planeación, al Director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, al Director de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, al Director del Instituto

⁴⁶ Dicho informe no aparece, pues la fecha de radicación ante la Corte Constitucional excede el período de tiempo en el que se reseña este análisis de experiencia.

⁴⁷ Se recomienda la consulta del Informe que aparece en los anexos de esta monografía.

⁴⁸ CORTE CONSTITUCIONAL. Auto 373 de 2016. p. 245.

Colombiano de Desarrollo Rural⁴⁹ (en liquidación), al Director de la Agencia de Desarrollo Rural y al Director de la Agencia de Renovación del Territorio, que en un término de tres (3) meses, contado a partir de la notificación de la presente providencia, presenten un informe conjunto, en medio físico y magnético, relativo a los avances o progresos alcanzados en el diseño e implementación del mecanismo de participación destinado a mitigar los impactos de los proyectos de gran escala en los territorios o municipios de las comunidades retornadas y reubicadas, y a promover proyectos de desarrollo propio.

3.3.3.1. Estrategia.

En respuesta al requerimiento de la Sala de Seguimiento, tanto la Unidad para las Víctimas como el Departamento Nacional de Planeación, la Unidad de Restitución de Tierras, la Agencia de Renovación del Territorio y la Agencia de Desarrollo Rural, elaboraron de manera conjunta la Estrategia para promover la participación de la población retornada o reubicada en proyectos a gran escala con el objetivo de Impulsar y fortalecer la participación de la población retornada o reubicada impactada por la implementación de proyectos a gran escala para mitigar sus afectaciones negativas e impulsar la implementación de proyectos de desarrollo propio. De igual forma, diseñaron tres fases así: I. Identificación de procesos de retornos y reubicación con impacto de proyectos a gran escala; II. Formación y organización de comunidades retornadas y/o reubicadas y III. Mecanismo permanente en el marco del Sistema Nacional de Planeación. Adicionalmente, especificaron las competencias de cada una de las entidades ordenadas en relación con sus funciones y mandatos misionales.

3.3.3.2. Construcción.

Para avanzar en la implementación de la estrategia, se radicó ante la ANLA un oficio solicitando información sobre los PINES -Proyectos de Interés Nacional Estratégico-. Una vez allegada dicha información se realizó el cruce con los planes de RR y los resultados fueron presentados ante las demás entidades ordenadas.

Durante este proceso, la Coordinación del Grupo de Retornos solicitó a las entidades la modificación de la estrategia y como resultado de las reuniones

⁴⁹ Las funciones del INCODER fueron asumidas por la Agencia Nacional de Tierras -ANT-y la Agencia de Desarrollo Rural -ADR-, entidades creadas como consecuencia de su liquidación y la implementación del Acuerdo Final. En este mismo sentido, también aparece la Agencia de Renovación del Territorio -ART-.

periódicas sostenidas a lo largo de la experiencia, en la última reunión, se recomendó a la Unidad para las Víctimas y a las entidades, solicitar a la Corte Constitucional, incluir a la ANLA en dicha orden y que sea esta entidad la que encabece el proceso, debido a que entre sus funciones misionales está la de informar y socializar los proyectos con las comunidades que potencialmente pueden ser afectadas o impactadas.

En este mismo sentido, se sugirió a la entidad, insistir en que dicho mecanismo debe estar en cabeza del Congreso de la República, atendiendo los precedentes y pronunciamientos realizados por la Corte Constitucional en relación con los proyectos ambientales que se desarrollan en el país⁵⁰.

3.3.3.3. Informes

Debido a que esta orden no considera en su estrategia una periodicidad específica para entregar informes con los avances de implementación a la Sala de Seguimiento, por decisión de las entidades, éstos serían presentados en el Informe del ECI 2017. Así pues, dicha información aparece reseñada en el numeral 2. Derecho al retorno y la reubicación, en el subtítulo 2.2.3 La reconfiguración territorial causada por el desplazamiento forzado⁵¹.

3.3.4. Orden 40.

Entidades Ordenadas: UARIV, ANT y ART.

Lidera: Unidad para las Víctimas

Elabora informe: Grupo Retornos y Reubicaciones

Periodicidad: Los avances de cumplimiento se reportan en el Informe Superación ECI anual.

A través de esta orden, la Corte Constitucional insta a las entidades a elaborar un plan de trabajo en materia de reubicaciones rurales, ante la imposibilidad de conocer “(c) ni las reubicaciones rurales y urbanas existentes de manera previa a

⁵⁰ La recomendación se soporta en los pronunciamientos realizados por la Corte Constitucional en las sentencias de constitucionalidad 123 de 2014, 273 y 035 de 2016 y de tutela 445 de 2016 y 361 de 2017.

⁵¹ Se recomienda la consulta del Informe ECI 2017, (p. 427 y siguientes) que aparece en los anexos de esta monografía.

la implementación de los Subsidios Integrales Directos de Reforma Agraria (SIDRA)⁵²

Cuadragésimo.- ORDENAR, a través de la Secretaría General de esta Corporación, al Director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, al Director del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (en liquidación), al Director (a) de la Agencia Nacional de Tierras y al Director (a) de la Agencia de Renovación del Territorio, que en un término no superior a tres (3) meses, contado a partir de la notificación del presente auto, presenten un informe, en medio físico y magnético, que dé cuenta de un plan específico, con plazos definidos, en materia de reubicaciones rurales, de conformidad con las consideraciones expuestas en el presente auto.

3.3.4.1. Estrategia.

En aras del deber de cumplimiento que tienen las instituciones respecto a los mandatos de la Sala de Seguimiento, las instituciones ordenadas, es decir, la Unidad para las Víctimas, la Agencia Nacional de Tierras, la Unidad de Restitución de Tierras y la Agencia de Renovación del Territorio formularon la estrategia denominada: Plan de Trabajo de Reubicaciones Rurales, cuya premisa general consistía en Articular el proceso de retornos y reubicaciones para la población desplazada con la Política Pública de Desarrollo Rural Integral y Renovación del Territorio del Gobierno Nacional para garantizar a las víctimas de desplazamiento forzado que lo requieran y que tengan derecho, el acceso a la tierra y a los programas de Desarrollo Rural Integral en el marco de su proceso de retorno y/o reubicación.

El plan proyectó el desarrollo de seis fases: I. Socialización interinstitucional del proceso de retornos y reubicaciones y de la Política Pública de Desarrollo Rural Integral y Renovación del Territorio; II. Articulación de los sistemas de información de la Unidad para las Víctimas con el sector Agricultura; III. Identificación de dificultades y cuellos de botella para el acceso a la tierra de la población desplazada y elaboración de soluciones que permitan el acceso efectivo de la población retornada y/o reubicada; IV. Identificación de la población desplazada que puede ser sujeto de los Programas de Desarrollo Rural Integral, Acceso a Tierras y Renovación del Territorio; V. Diseño e implementación de la intervención

⁵² CORTE CONSTITUCIONAL. Auto 373 de 2016. p. 232.

para la garantía del acceso gradual y progresivo de la población retornada y/o reubicada a la tierra y a la oferta de desarrollo rural integral y VI. Seguimiento al acceso efectivo de la oferta en materia de acceso a la tierra, desarrollo rural integral y renovación del territorio por parte de la población desplazada.

3.3.4.2. Construcción.

Durante la experiencia se lograron ejecutar las primeras dos fases del plan mediante encuentros de trabajo que contaron con la presencia de las entidades ordenadas: la primera, la socialización interinstitucional del proceso de retornos y reubicaciones y de la política pública de desarrollo rural integral y renovación del territorio y la segunda, la articulación de los sistemas de información de la Unidad para las Víctimas con las demás entidades ordenadas (fuentes de información internas y externas). En relación con este último se concretaron acuerdos interinstitucionales para el intercambio de información de bases de datos y contenidos específicos de los programas adelantados por las instituciones con población desplazada.

3.3.4.3. Informes

Los avances sobre esta materia fueron presentados por cada una de las entidades y de manera independiente, en el Informe ECI 2017. Esta información se encuentra en el apartado 2. Derecho al Retorno y la Reubicación, subtítulo 2.2.6 Seguridad jurídica sobre la tenencia de la tierra para los procesos de retorno o reubicación⁵³.

Del sentido de la experiencia

3.4. CAPÍTULO 8. Ejes temáticos para la reflexión

Como resultado de la experiencia reseñada en los capítulos anteriores, se derivaron algunos ejes temáticos que serán motivo de reflexión para dotar de

⁵³ Se recomienda consultar el Informe ECI 2017 (p. 439 y siguientes) que aparece en los anexos de esta monografía.

sentido el quehacer descrito, y a su vez, darán luces sobre las limitantes, las oportunidades y los desafíos institucionales relacionados con el componente de Retornos y Reubicaciones y su importancia en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional.

Así pues, este relato reflexivo abordará en primer lugar las limitantes/barreras del proceso de respuesta institucional que corresponden a dos procesos puntuales: el sistema de información y las carencias históricas; en segundo lugar, presentará las potencialidades/oportunidades que se vinculan con dos acciones específicas: la acción interinsitucional y la mirada transversal de los pronunciamientos. En tercer y último lugar, identificará tres de los desafíos fundamentales que tiene la institucionalidad para superar la situación contraria a la constitución: el abordaje integral del Auto, la seguridad y la legitimidad como Garantía de No Repetición y el Retorno y la Reubicación como derecho fundamental de las víctimas de desplazamiento forzado.

3.5. CAPÍTULO 9. Limitantes/Barreras

3.5.1. El sistema de información.

Tal y como lo identificó la Corte Constitucional en el Auto 373 de 2016, una de las barreras que impide la realización del retorno y la reubicación en el marco de la reparación integral a las víctimas de desplazamiento forzado, es justamente la falta de información. Ello en relación con el universo de población retornada y/o reubicada que solicitó acompañamiento y que por la inexistencia de datos no ha sido posible identificar en su totalidad.

El punto de partida de dicha limitante es justamente el sistema de información con el que cuenta el SNARIV (Sistema Nacional de Asistencia, Atención y Reparación Integral a las Víctimas), pues la información que ha sido recopilada durante los últimos años ni es suficiente ni es completa ni mucho menos actualizada. Esta situación se debe en gran medida a que el RUV (Registro Único de Víctimas) incluye la información completa y suficiente de la declaración realizada por los núcleos familiares del momento en el que fueron sujeto de desplazamiento forzado pero no la información actual de los mismos. En el caso de los retornos y las reubicaciones esta información es de vital importancia y es justamente con la que no cuenta el sistema en la actualidad.

Cabe destacar que si bien la Unidad para las Víctimas, desde la entrada en vigencia de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, ha hecho innumerables esfuerzos para mejorar el sistema de información⁵⁴ con el que cuenta, éstos han sido insuficientes para dar respuesta oportuna a los requerimientos de las víctimas y por tanto, a los de la jurisdicción constitucional. Algunas de las razones se derivan específicamente de la falta de capacidad institucional y de asistencia técnica en los Centros de Atención a Víctimas para atender la demanda actual de las víctimas y captar la información necesaria.

Adicionalmente, y debido a que el sistema también lo integran otros demás ministerios y entidades gubernamentales, el proceso de intercambio de información y datos entre sí resulta, en la mayoría de los casos, en uno engorroso y demorado puesto que se deben realizar convenios interinstitucionales para autorizar el traslado de información entre ellas. Este cuello de botella, se convierte pues en una barrera significativa a la hora de recolectar información de las fuentes institucionales y realizar los cruces de información entre la población víctima y los beneficios brindados por el resto de entidades.

No cabe duda de que la falta de información completa y actualizada en las organizaciones, sobre todo en aquellas de carácter público, condiciona la capacidad para tomar decisiones y llevar a cabo acciones en beneficio de la población que atiende.

Con una población de víctimas tan representativa en el país, la cual se acerca al 10% del total de habitantes, la información se convierte en un insumo fundamental para planear, actuar y evaluar el impacto de sus instituciones. Así las cosas, es de suma importancia posibilitar procesos más expeditos entre las entidades y desde luego, destinar recursos económicos y técnicos para robustecer el sistema de información, de tal manera que la información que poseen las entidades relacionadas con la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas pueda intercambiarse de manera más eficiente y de esta manera, lograr intervenciones conjuntas mucho más efectivas y eficaces. De manera paralela, también se hace necesario generar estrategias de comunicación para que las víctimas actualicen

⁵⁴ Se destaca el Plan de Asistencia, Atención y Reparación Integral, las Víctimas (PAARI), una encuesta que se implementó durante la vigencia 2015-2017 para que las víctimas pudieran actualizar los datos personales, conocer la situación socioeconómica y sicosocial, y también establecer un plan de reparación de acuerdo con las necesidades reales de cada ciudadano.

sus datos de manera permanente y en caso de ser necesario, a través de los canales institucionales de los que dispone la Unidad para las Víctimas.

3.5.2. Las carencias históricas.

Colombia es un territorio con características espaciales y geográficas complejas. Eso sumado a la ausencia institucional ha marcado el crecimiento y la permanencia del conflicto armado en el país. Esa ausencia de Estado en la mayor parte del territorio nacional, sobre todo el rural, descrita por muchos autores y expertos durante más de seis décadas, se traduce en presencia de actores armados.

Esa ausencia también se ha convertido en una de las razones fundamentales del conflicto: la carencia de infraestructura física (servicios públicos, vías, comunicaciones, entre otros) y social (servidores públicos y organizaciones sociales)⁵⁵. Este hecho, que caracteriza a la mayoría de los lugares de los cuales han salido desplazados millones de colombianos, es a su vez, una de las mayores limitantes a la hora de viabilizar los procesos de retorno y reubicación.

La Corte Constitucional ha reiterado en múltiples pronunciamientos que la Unidad para las Víctimas debe garantizar 14 elementos para el retorno, es necesario recordar que un gran porcentaje de los mismos no dependen de la capacidad funcional e institucional de la Unidad sino más bien de las demás entidades que componen el Sistema. Así pues, los 7 derechos mínimos y universales a los que se refiere la Corte: salud, atención psicosocial, educación, vivienda, alimentación, reunificación familiar, identificación y orientación ocupacional; están en cabeza de los ministerios de Salud, Educación, Vivienda, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), la Registraduría Nacional del Estado Civil y Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), respectivamente.

Ahora bien, respecto a los 7 derechos de carácter progresivo y gradual, es necesario mencionar que muchos de ellos, ni siquiera existían en los territorios antes del conflicto armado, y por tanto no son consecuencia del mismo. Muchos de esos territorios tenían y tienen carencias históricas que desde luego se han acrecentado y han permanecido como consecuencia del conflicto a excepción del

⁵⁵ Para profundizar en este tema se recomienda la lectura del texto “El estado en la periferia” de los autores Javier Revelo Rebolledo y Mauricio García Villegas.

que se lista en primer lugar. Esos derechos son: restitución de tierras, servicios públicos básicos, vías y comunicaciones, seguridad alimentaria, ingresos y trabajo y fortalecimiento de la organización social y están en cabeza, en su orden, de los Institutos Colombiano de Desarrollo Rural y Geográfico Agustín Codazzi, la Unidad de Restitución de Tierras y la Superintendencia de Notariado y Registro; de los ministerios de Minas y Energía, Ambiente, Transporte, Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Trabajo, Salud, Agricultura, el Departamento para la Prosperidad Social, el ICBF y el SENA.

En este sentido, si bien la Unidad para las Víctimas, en atención a lo dispuesto por la Ley 1448 de 2011 es la entidad coordinadora del SNARIV, no es posible atribuir a ésta la obligatoriedad exclusiva del cumplimiento de los derechos descritos anteriormente, más aún, si dichas carencias son de carácter histórico en los lugares que han sido afectados por el conflicto armado interno. Cada una de las entidades del Sistema debe hacerse cargo de sus responsabilidades y avanzar en la satisfacción de dichas carencias de acuerdo a su alcance funcional.

Sin embargo, es importante señalar, que este tipo de intervenciones tienen un carácter más amplio y está relacionado con la voluntad política como factor decisivo. La decisión de acabar con la deuda histórica en los territorios en los que aún no hay presencia estatal es por decir lo menos, de gobierno y debe obedecer a las prioridades que se inscriben en el Plan Nacional de Desarrollo.

A ese factor decisivo se suman dos problemáticas adicionales: la primera, la debilidad insitucional y en algunos casos su inexistencia, es decir, la falta de presencia del Estado en el territorio lo cual desde luego contribuye a la deslegitimación del mismo y la segunda, la cantidad de instrumentos y herramientas de planeación que existen en el orden nacional, regional y local que son excesivos y que no conversan ni interactúan entre sí. La cantidad de planes, proyectos y programas para viabilizar la planeación y el desarrollo nacional terminan por dispersar y replicar acciones e infortunadamente, en el desperdicio de recursos financieros y técnicos.

En función de ello, el proceso de resolución de carencias históricas debería virar de causa del conflicto armado a desafío del posconflicto. No es fortuito que el acuerdo final firmado entre el Gobierno y las FARC, tenga como prioridades para la reparación integral a las víctimas la articulación de los procesos de retorno y reubicación con los de reparación colectiva y de restitución de tierras y desde luego su interlocución con los programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET) relacionados en el punto uno denominado Reforma Rural Integral.

Poner a conversar las herramientas de planeación con los que cuenta cada uno de los procesos mencionados permitirá avanzar en la superación de las carencias históricas siempre y cuando el gobierno logre visualizar la importancia de superar esta causa del conflicto y entienda la importancia que tiene la presencia institucional a lo largo y ancho del territorio nacional.

3.6. CAPÍTULO 10. Potencialidades/Oportunidades

3.6.1. La acción interinstitucional.

Muchos de los pronunciamientos recientes de la Corte Constitucional están dirigidos al cumplimiento de órdenes compartidas, esto es, en las que se incluyen a varias instituciones relacionadas con asuntos de interés específicos. Muchas de esas órdenes se realizan en concordancia con los reiterados llamados que ha hecho la honorable Corte para que las instituciones actúen de manera armónica y coordinada tal y como lo establece la Constitución Política.

El componente de Retornos y Reubicaciones en relación con la superación del ECI no ha sido ajeno a este llamado. De hecho, de las cuatro órdenes proferidas en el Auto 373 de 2016 que son de competencia directa de la Unidad solo una es exclusiva y las demás, compartidas con diferentes instituciones del gobierno nacional.

Se identifica en este accionar de la Corte una mirada potencial en función del cumplimiento de lo ordenado, puesto que una de las mayores oportunidades para poder superar el estado de cosas contrario a la constitución es justamente la posibilidad de que todas y cada una de las instituciones vinculadas al SNARIV puedan comprometerse desde su capacidad funcional con la realización de los derechos de las víctimas. Una acción interinstitucional que debe caracterizarse con el problema más que con las funciones que le son propias a cada una de las entidades.

En relación con ello, se ha podido identificar que la mayoría de las instituciones se excusan en el principio de la administración pública de solo hacer lo que le está estrictamente permitido, para evadir en muchas ocasiones, las responsabilidades directas que tienen respecto de las necesidades y requerimientos de la población

desplazada en situación de retorno o reubicación. Pese a ello, lo cual prodría considerarse más bien una limitante, desde la experiencia obtenida, es necesario considerar dicha situación como una potencialidad a través de la cual las entidades puedan relacionarse de manera estratégica sin extralimitarse en sus funciones pero posibilitando la realización de acciones coordinadas entre sí, de tal manera que no se corra el riesgo de sobreintervenir a la población desplazada y destinar los recursos de forma eficiente.

Esto, sin lugar a dudas, permitiría consolidar una respuesta integral a los problemas estructurales que ha identificado la Corte con relación a la problemática de la sostenibilidad del retorno y la reubicación desde un enfoque que no sólo es de carácter poblacional sino también territorial.

3.6.2. La mirada transversal de los pronunciamientos.

La estudio y revisión de la orden 39 contenida en el Auto 373 de 2016, constituyó un hallazgo importante a lo largo del proceso experiencial, puesto que permitió proponer relaciones de abordaje que no fueron identificadas por la Corte en su momento, lo que se traduce básicamente en la necesidad de ordenar al ANLA su participación en el cumplimiento de esta orden.

Propiciar una lectura más holística de los pronunciamientos constitucionales permitiría a la institucionalidad no sólo cumplir de manera adecuada las órdenes y mandatos de dicha instancia judicial sino además mejorar el impacto de las decisiones respecto de la capacidad de interlocución institucional en el gobierno nacional. Cuando se refiere una lectura holística se insiste en la urgencia de conocer y abordar otras providencias relacionadas con derechos fundamentales y aquellos que hacen parte de la categoría DESC (económicos, sociales y culturales) además de los de carácter ambiental, puesto que dichas sentencias también pueden contribuir al entendimiento de la funcionalidad gubernamental que no necesariamente tiene una relación directa o estrecha con las víctimas del conflicto armado.

Dichas acciones posibilitarían el entendimiento del desplazamiento forzado, y por tanto, del retorno y la reubicación, como un asunto de interés general no específico, en el que la superación de los problemas de carácter estructural identificados no dependería exclusivamente de la Unidad y su capacidad de gestión sino de la

totalidad de entidades que conforman el gobierno nacional en relación con su alcance funcional.

En esta misma línea de trabajo, es importante señalar que la Corte Constitucional deberá también avanzar en abordajes mucho más complejos y sistémicos que no se limiten a la institucionalidad directamente relacionada con la población víctima, sino también a aquellas relaciones potenciales en las cuales ya existen acciones y funciones adelantadas y debidamente delimitadas como en el caso de la Agencia Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) respecto de sus responsabilidades en relación con los Proyectos de Interés Nacional Estratégico (PINES) y del Congreso de la República y del Ministerio del Interior respecto de los mecanismos de participación de la ciudadanía.

Avanzar en este sentido, permitiría a la institucionalidad tener impactos directos en cumplimiento de las órdenes y a su vez, facilitaría de manera considerable la capacidad de acción e interlocución entre las diferentes entidades.

3.7. CAPÍTULO 11. Desafíos

3.7.1. El abordaje integral del Auto.

Gracias a la experiencia vivida, fue posible identificar que a la hora de construir la respuesta a los Autos, el procedimiento es el mismo y consiste básicamente en tres pasos: uno, identificar las órdenes y los responsables; dos: definir el alcance de la respuesta y tres: elaborar el informe. Esta visión fragmentaria del pronunciamiento hace que el interés de las instituciones se centre en el cumplimiento de las órdenes específicas que le competen y no en el sentido estructural del problema que ha sido identificado por la Corte Constitucional en el Auto que las contiene.

El proceder descrito juega en contra de la institucionalidad porque genera una lectura lineal no sistémica del desplazamiento forzado y del retorno y la reubicación como alternativa, lo cual hace que tanto las respuestas como las acciones que se emprenden sean independientes y no interdependientes entre los diversos componentes evaluados por la Honorable Corte en relación con la superación del ECI. Así pues, a la hora de elaborar los informes, cada área de la

Unidad consulta sus fuentes y datos y elabora un documento que luego se consolida en uno más general que se envía a la Sala de Seguimiento.

El desafío pues, radica en la modificación urgente de este procedimiento. Un problema con las dimensiones del desplazamiento forzado en el país exige a la institucionalidad ver más allá del cumplimiento independiente de cada orden para superar el ECI. Es necesario que se piense y viabilice el cumplimiento del auto como un todo, en perspectiva integral, sólo así será posible entender las dimensiones estructurales del desplazamiento y atender de manera oportuna en términos de goce efectivo de derechos a la población retornada o reubicada. Ello exige, desde luego, conversaciones y decisiones en todos los niveles de la institución que no se centren exclusivamente en el componente sino en la población como eje dinamizador.

3.7.2. La seguridad y la legitimidad como Garantía de No Repetición.

Si la premisa fundamental para garantizar el derecho al retorno y a la reubicación es la sostenibilidad del mismo, la seguridad y la legitimidad son las condiciones *sine qua non* para su viabilidad.

En perspectiva de Garantías de No Repetición esto implica que el Estado debe disponer de todas las acciones y recursos a su alcance para que una víctima de desplazamiento forzado que desee retornarse pueda hacerlo con plenas garantías de seguridad (presencia de fuerza armada) y dignidad (oferta institucional). Palabras más, palabras menos, el Estado debe garantizar su presencia no sólo en términos de fuerza pública sino además y quizá más relevante, con legitimidad, esto es, la posibilidad de contar con infraestructura física y social, funcionarios públicos y oferta institucional para brindar atención y asistencia a la población.

Las denominadas Garantías de No Repetición (GNR), son medidas implementadas por el Estado y que comprometen a la sociedad en su conjunto para que las violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario nunca vuelvan a ocurrir y tienen como propósito fundamental transformar las condiciones de tipo político, económico, social y cultural que propiciaron dichas vulneraciones.

Pensar el retorno y la reubicación en relación estrecha con la GNR no solo constituye un desafío sino que a su vez, permite a la institucionalidad condicionar

el goce efectivo de derechos a la presencia del Estado en términos de eficiencia y efectividad desde la territorialización de la política pública y a su vez, volver la mirada hacia las carencias históricas de los lugares más afectados por el desplazamiento forzado. Sin las garantías descritas anteriormente, la realización de este derecho no solo es inviable sino que se corre el riesgo de generar revictimizaciones y nuevos desplazamientos de la población.

3.7.3. El Retorno y la Reubicación como derecho fundamental.

Si bien el retorno y a la reubicación ya aparecían en ordenamientos legislativos anteriores como la Ley 387 de 1997 y el Decreto 2495 de 2000, su definición no estaba relacionada con la categoría jurídica de derecho. Incluso en normativas posteriores como la Ley de Víctimas tanto el retorno como la reubicación aparecen como medidas dirigidas a la población desplazada o como medidas de restitución - como opción derivada de la restitución de tierras-. Con la promulgación de la Sentencia T-025, el retorno y la reubicación, comienzan a perfilarse como derecho de la población desplazada.

Sin embargo, este abordaje no es suficiente, no basta con la denominación de derecho. El carácter fundamental⁵⁶ del derecho al retorno y a la reubicación radica en su relación estrecha con la dignidad⁵⁷ y su realización en el Estado Social de Derecho.

Para las víctimas de desplazamiento forzado, el retorno y la reubicación constituyen una oportunidad para retomar y/o reconstruir su proyecto de vida, nada más cercano a la idea de dignidad que aquella expresión de la voluntad mediante la cual las víctimas pretenden superar su condición -la de víctima- y recuperar la de ciudadano.

⁵⁶ De acuerdo a la Corte Constitucional en la Sentencia T-227 de 2003: "Será fundamental todo derecho constitucional que funcionalmente esté dirigido a lograr la dignidad humana y sea traducible en un derecho subjetivo".

⁵⁷ Ibid. "El concepto de dignidad humana que ha recogido la Corte Constitucional únicamente se explica dentro del sistema axiológico de la Constitución y en función del mismo sistema. Así las cosas, la elevación a rango constitucional de la "libertad de elección de un plan de vida concreto en el marco de las condiciones sociales en las que el individuo se desarrolle" y de "la posibilidad real y efectiva de gozar de ciertos bienes y de ciertos servicios que le permiten a todo ser humano funcionar en la sociedad según sus especiales condiciones y calidades, bajo la lógica de la inclusión y de la posibilidad de desarrollar un papel activo en la sociedad", definen los contornos de lo que se considera esencial, inherente y, por lo mismo inalienable para la persona, razón por la cual se traduce en derechos subjetivos (entendidos como expectativas positivas (prestaciones) o negativas) cuyos contenidos esenciales están sustraídos de las mayorías transitorias".

Lograr que la institucionalidad entienda el retorno y la reubicación como derecho y no como medida, permitiría pasar de la reparación a la transformación, esto es, no necesariamente regresar a la víctima a las condiciones en las que estaba antes de serlo -que es la esencia del enfoque reparador- sino más bien entregar herramientas para que la víctima mejore las condiciones en las que se hallaba antes de ser desplazada.

A modo de cierre.

La sostenibilidad del retorno, diríamos entonces, es la posibilidad concreta de la superación del Estado de Cosas Inconstitucional en relación con el componente de retornos y reubicaciones. Las reflexiones esbozadas anteriormente en las categorías de análisis de limitantes/barreras, potencialidades/oportunidades y desafíos, son el resultado de la experiencia vivida desde la coordinación de los informes. A ello se suma, la experiencia de más de 10 años de trabajo con víctimas, organizaciones sociales y gobierno.

Como resultado de su lectura también es posible identificar un sinnúmero de correlaciones representadas esencialmente por la necesidad de un abordaje sistémico de la problemática del conflicto armado, la importancia de la acción interinstitucional que supere la funcionalidad y la realización y el goce efectivo de derechos como premisa fundamental de acción.

Construir respuestas que luego deriven en acciones trascendentales para la población desplazada en relación con los pronunciamientos constitucionales seguirá siendo en los próximos años uno de los principales requerimientos institucionales. Resignificar el sentido de las mismas, modificar los procedimientos de elaboración y propiciar espacios interinstitucionales de respuesta y acción posibilitarán avances sustanciales hacia la superación del Estado de Cosas Inconstitucional y la realización del Estado Social de Derecho como promesa constitucional.

CONCLUSIONES

Sobre el primer apartado

La coordinación de respuestas a la Corte Constitucional, permitió entender que el marco jurisprudencial puede ser abordado desde una mirada transdisciplinaria y que allí radica el desafío fundamental desde la institucionalidad: la acción y la respuesta no puede ni debe concentrarse en la superación de las órdenes de manera independiente, sino más bien, en la superación de los autos de manera coordinada y armónica. Sólo si se trabaja en dicha perspectiva, será posible hablar de la superación del Estado de Cosas Inconstitucional de la Población Desplazada en el país.

Sobre el segundo apartado

El conflicto armado colombiano, que aún persiste, ha derivado en la mayor tragedia humanitaria de la que tengamos memoria en nuestro país: el desplazamiento forzado. Más del 80% de las víctimas registradas han padecido lo indecible como resultado del accionar de grupos al margen de la ley y también del Estado.

Dicha victimización, sin embargo, ha propiciado que la institucionalidad y el conjunto normativo se vean fortalecidos con el reconocimiento de nuevos derechos. Uno de ellos, es el del Retorno y la Reubicación, es decir, la posibilidad de que las víctimas del desplazamiento forzado puedan volver a su lugar de origen o asentarse en otro lugar diferente, de manera voluntaria, segura y digna.

Sin embargo, dicho reconocimiento no necesariamente está asociado con su realización y garantía. De ahí que la Corte Constitucional, desde hace más de una década, al proferir la Sentencia T-025 de 2004, continúe hasta hoy, reiterando las deficiencias y rezagos del Gobierno Nacional frente al incumplimiento en el goce efectivo de derechos de la población desplazada, específicamente en lo que ha

denominado los problemas estructurales de la Política de Asistencia y Atención: la ausencia de capacidad institucional para implementarla y la asignación insuficiente de recursos.

Uno de los desafíos más importantes del posconflicto como consecuencia del Acuerdo de Paz, es justamente el retorno y la reubicación y su relación estrecha con la restitución de tierras y en la viabilización del punto uno que corresponde a la Reforma Rural Integral. Más del 80% de la población desplazada vivía en el campo. Ejecutar estrategias y acciones en ese sentido, permitirá que las víctimas avancen en la cesación de la situación del desplazamiento y a la institucionalidad, cumplir con lo dispuesto por la jurisprudencia y la normatividad vigente.

Sobre el tercer apartado

El alcance interinstitucional de las órdenes permite entender el funcionamiento de las entidades y a su vez, comprender las funciones misionales que desempeñan. Los procesos de articulación y coordinación al interior del gobierno nacional aún no se destraban debido al desfase temporal de los procesos de planeación y ejecución de acciones, razón por la cual es posible identificar la realización simultánea de proyectos y planes por cada una de ellas. Es necesario que se establezcan sesiones de trabajo que faciliten el entendimiento entre ellas, más aún cuando se comparten órdenes judiciales.

Sin embargo, el ejercicio de coordinación no solo permitió acrecentar la experiencia académica y profesional, sino además, sensibilizar a las diferentes entidades vinculadas con las órdenes, sobre el alcance judicial que tienen los pronunciamientos y mandatos de la Corte Constitucional.

Por otro lado, la propuesta de litigio estratégico planteada para dar respuesta a la Orden 39 como acción institucional constituye un aporte importante dentro de la experiencia desarrollada, más aún cuando la Unidad para las Víctimas, no es una entidad que se caracterice por elevar propuestas constitucionales en las que de entrada se contradiga lo dispuesto por la Corte Constitucional.

Garantizar el goce efectivo de derechos y la estabilización socioeconómica, son elementos fundamentales de la reparación integral. Así mismo, el retorno y la reubicación de los desplazados, es claramente, el primer paso en la

reconstrucción de sus proyectos de vida, y por tanto, la esencia de la reparación transformadora.

En perspectiva, el retorno y la reubicación son componentes fundamentales para la superación del Estado de Cosas Inconstitucional, no solo por su capacidad de cesación de la condición de desplazamiento sino porque con su realización como derecho fundamental es posible contribuir a la garantía de los derechos mínimos/universales (salud, educación, identificación, alimentación, reunificación familiar, vivienda, orientación ocupacional y atención psicosocial) y progresivos (restitución de tierras, servicios públicos básicos, vías y comunicaciones, seguridad alimentaria, ingresos y trabajo y fortalecimiento organizativo) que ha señalado la Corte Constitucional. Ello, no será posible sin el concurso de la totalidad de instituciones gubernamentales (Ministerios, Departamentos Administrativos, Fuerza Pública y Entidades Territoriales), empresas, organizaciones de víctimas, organizaciones no gubernamentales, organismos de cooperación internacional y desde luego, la sociedad civil.

En últimas, el Gobierno está llamado a dar cumplimiento, en esencia, del mandato dispuesto por la Constitución Política para la realización del Estado Social de Derecho.

RECOMENDACIONES

El abordaje de la garantía del goce efectivo de derechos para la población desplazada en situación de retorno y/o reubicación no puede ser exclusivo de la Unidad para las Víctimas. Si bien esta entidad es la encargada de coordinar el Sistema Nacional de Atención, Asistencia y Reparación a las Víctimas -SNARIV-, este enfoque debe conminar a la totalidad de instituciones que conforman el gobierno nacional. Sus acciones no deben sujetarse exclusivamente a lo ordenado por la Corte Constitucional en sus providencias sino que debe partir de la voluntad política.

La respuesta, por parte de la Corte Constitucional, al fenómeno del desplazamiento a través del reconocimiento y viabilización del derecho al retorno y la reubicación, debe tener presente que existen asuntos estructurales que obedecen a carencias históricas que no necesariamente se causaron con el conflicto armado sino por la ausencia del Estado, pero que con toda certeza sí se acrecentaron y profundizaron como consecuencia de éste. Así las cosas, el trabajo deberá orientarse hacia la consolidación de soluciones sostenibles⁵⁸ para el retorno y la reubicación con un énfasis especial en los procesos de integración local y comunitaria desde la participación y el enfoque territorial.

Sin seguridad, la realización del derecho al retorno y la reubicación es inviable e insostenible. Por tanto ésta deberá ser entendida como Garantía de No Repetición, en cabeza de las autoridades del Estado. La seguridad en este sentido no se vincula exclusivamente con la presencia de las fuerzas armadas en el territorio sino más bien con la presencia integral del Estado en términos de legalidad y legitimidad.

⁵⁸ “Son procesos a través de los cuales los desplazados internos dejan de necesitar asistencia o protección específicas, vinculadas con su situación de desplazamiento y pueden disfrutar de sus derechos humanos sin ser discriminados por esa condición”. Informe del Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas para los Derechos Humanos de los Desplazados Internos Walter Kälin, sobre soluciones duraderas. Doc. N.U. A/HCR/13/21/Add.4 del 9 de febrero de 2010.

El proceso de seguimiento llevado a cabo por la Sala a la Sentencia T-025 de 2004 ha sido, por decir lo menos, ejemplarizante. Su contribución a la reivindicación y el reconocimiento de las víctimas de desplazamiento forzado y de otras victimizaciones y su persistencia en los llamados a la institucionalidad para que actúe en derecho no tienen precedente. Gracias a la jurisprudencia por ella emitida, millones de ciudadanos del país hoy pueden acceder a sus derechos como garantía constitucional. Pese a ello, el conflicto armado persiste y la presencia del desplazamiento hoy se ve incrementada por viejos y nuevos actores armados. En estas circunstancias, hay que oponerse de manera férrea y decidida a la intencionalidad que ronda los pasillos, sobre el posible cierre de la Sala de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 por parte de la Corte Constitucional.

Si el centro del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera son las víctimas, la Corte debe respaldarlas y persistir con su actuación garantista.

BIBLIOGRAFÍA

ACCIÓN SOCIAL. Sentencia T-025 y Autos de Seguimiento. Compendio Normativo. Tomo III. Bogotá: Editorial Servioffset Ltda., 2009.

ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS - ACNUR-. Memorias Conferencia de Soluciones Sostenibles para la Población Desplazada: Experiencias internacionales y nacionales. Bogotá: Pro-Offset Editorial S.A, 2013.

ALTO COMISIONADO PARA LA PAZ. Acuerdo de Paz. {En Línea} {17 de septiembre de 2018} disponible en <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/Documents/informes-especiales/abc-del-proceso-de-paz/index.html>

CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA. San Carlos, memorias del éxodo en la guerra. Bogotá: Ediciones Semana, 2011.

CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA. Basta ya Colombia: Memorias de guerra y dignidad. Informe general del Centro de Memoria Histórica. Bogotá: Imprenta Nacional, 2013.

CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA. Una nación desplazada. Informe nacional de desplazamiento forzado en Colombia. Bogotá: Imprenta Nacional, 2015.

COMISIÓN HISTÓRICA DEL CONFLICTO Y SUS VÍCTIMAS. Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia. Imprenta Nacional. Bogotá, 2015.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS -CIDH- y ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS -OEA-. Verdad, Justicia y

Reparación. Cuarto informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia. Diciembre de 2013.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, 2013.

CONSULTORÍA PARA LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DESPLAZAMIENTO - CODHES- Y EMBAJADA DE SUECIA. La Restitución de Tierras y el Retorno. Primera encuesta nacional sobre la intención de retorno de la población víctima de despojo o abandono forzado de tierras - 2015. Bogotá: Impresol Ediciones, 2016.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sala Tercera. (17 de marzo de 2003) Sentencia T-227 de 2003. [MP Eduardo Montealegre Lynett]

CORTE CONSTITUCIONAL. Sala Tercera. (22 de enero de 2004) Sentencia T-025 de 2004. [MP Manuel José Cepeda Espinosa]

CORTE CONSTITUCIONAL. Sala Plena. (5 de marzo de 2014). Sentencia C-123 de 2014. [MP Alberto Rojas Ríos]

CORTE CONSTITUCIONAL. Sala Plena. (8 de febrero de 2016). Sentencia C-035 de 2016. [MP Gloria Stella Ortiz Delgado]

CORTE CONSTITUCIONAL. Sala Plena. (25 de mayo de 2016). Sentencia C- 273 de 2016. [MP Gloria Stella Ortiz Delgado]

CORTE CONSTITUCIONAL. Sala Sexta de Revisión (19 de agosto de 2016). Sentencia T-445 de 2016. [MP Jorge Iván Palacio Palacio]

CORTE CONSTITUCIONAL. Sala de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004. (23 de agosto de 2016). Auto 373 de 2016 y Anexo Técnico. [MP Luis Ernesto Vargas Silva]

CORTE CONSTITUCIONAL. Sala Octava de Revisión. (30 de mayo de 2017). Sentencia T- 361 de 2017. [MP Alberto Rojas Ríos]

CORTE CONSTITUCIONAL. Sala de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004. (12 de junio de 2017). Auto 266 de 2017. [MP Gloria Stella Ortiz Delgado]

DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Compendio Normativo y Jurisprudencial de Atención al Desplazamiento Forzado. Autos. Tomo IV. Bogotá, 2007.

GOBIERNO DE COLOMBIA Y FUERZAS ARMADAS REVOLUCIONARIAS DE COLOMBIA FARC-EP. Acuerdo Final para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera. {En línea} {16 septiembre 2018} disponible en: (<http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>) MELO, Jorge Orlando. Historia mínima de Colombia. Madrid: Turner Publicaciones, 2017.

JARA HOLLIDAY, Oscar. Sistematización de experiencias. Práctica y teoría para otros mundos posibles. Lima: Centro de Estudios y Publicaciones Alforja, 2014.

REPÚBLICA DE COLOMBIA y MINISTERIO DEL INTERIOR Y DEL DERECHO. Ley de Víctimas y Restitución de Tierras y sus Decretos Reglamentarios. Bogotá: Imprenta Nacional, 2012.

OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS -OACNUDH-, ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS -ACNUR- y CONSULTORÍA PARA LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DESPLAZAMIENTO -CODHES-. Compilación sobre Desplazamiento Forzado. Normas, doctrina y jurisprudencia nacional e internacional. Bogotá: Quebecor World, 2001.

REVELO REBOLLEDO, Javier y GARCÍA VILLEGAS, Mauricio. El Estado en la periferia. Historias locales de debilidad institucional. Bogotá: Ediciones Antropos Ltda, 2018.

RODRÍGUEZ GARAVITO, César y RODRÍGUEZ FRANCO, Diana. Cortes y cambio social. Cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia. Bogotá: Ediciones Antropos, 2010.

RÓDRIGUEZ GARAVITO, César y otros. Más allá del desplazamiento: políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia. Universidad de los Andes. Facultad de Derecho. Bogotá: Ediciones Uniandes, 2010.

UNIDAD PARA LAS VÍCTIMAS. Red Nacional de Información. Registro Único de Víctimas. {En línea} {Febrero de 2019} disponible en: (<https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>)

ANEXOS

Orden 34

Primer Informe. Estrategia.

Segundo Informe.

Tercer Informe.

Cuarto Informe.

Quinto Informe.

Sexto Informe.

Orden 36.

Primer Informe. Estrategia.

Segundo Informe.

Orden 39.

Primer Informe. Estrategia.

Informe ECI 2017.

Orden 40.

Primer Informe. Estrategia.

Informe ECI 2017.