El Reto

ante la tragedia humanitaria
del desplazamiento forzado

Análisis sobre el estado de cosas inconstitucional

Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado

Equipo Nacional de Verificación
Luis Jorge Garay Salamanca
Director

El reto ante la tragedia humanitaria
del desplazamiento forzado
Análisis sobre el estado de cosas inconstitucional

El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado

Análisis sobre el estado de cosas inconstitucional

Volumen 15

Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado

Equipo Nacional de Verificación

Luis Jorge Garay Salamanca, director

Fernando Barberi Gómez, coordinador académico

Clara Leonor Ramírez Gómez, investigadora

Fernando Vargas Valencia, investigador

Nathalia Romero Figueroa, investigadora

2016

El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado
Análisis sobre el estado de cosas inconstitucional
Volumen 15

© Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado
© Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES)
ISBN: 978-958-8881-08-9

Equipo Nacional de Verificación:
Luis Jorge Garay Salamanca, director
Fernando Barberi Gómez, coordinador académico y administrativo
Clara Leonor Ramírez Gómez
Fernando Vargas Valencia
Nathalia Romero Figueroa

Otros investigadores:
Adriana Rodríguez Castillo, Andrés Mauricio Mendoza, Carlos Ariel Cortés Mateus, Ivonne Moreno Horta, Raúl Bernal Díaz, Yamile Salinas Abdala

Coordinación editorial:
Natalia Colmenares Rincón

Diseño y diagramación:
Diego Quintero

Corrección:
Juan Solano y Fabián Gullaván

Imagen de cubierta:
"L'homme et la formation du foetus" (1677)

Impresión:
Digiprint Editores

Impreso en Colombia
Marzo de 2016

Integrantes de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado:
Marco Romero Silva • Luis Jorge Garay Salamanca • Pedro Santana Rodríguez • Rodrigo Uprimny Yepes • Fanny Uribe Idárraga • Eduardo Cifuentes Muñoz • Monseñor Héctor Fabio Henao • Olga Amparo Sánchez • Padre Emigdio Cuesta • Patricia Lara Salive • Luis Fernando Arias • Antonio Madariaga • Orlando Fals Borda (q.e.p.d.).

Con el acompañamiento internacional de Rigoberta Menchú y Roberto Meier

Organizaciones:
Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES) • Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (DeJusticia) • Corporación Viva la Ciudadanía • Secretariado Nacional de Pastoral Social • Casa de la Mujer • Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas (CNOA) • Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC)

Agradecimientos:
El director del Equipo Nacional de Verificación, Luis Jorge Garay Salamanca, agradece de manera muy especial la colaboración prestada para la realización de este informe por Fernando Barberi Gómez, coordinador académico y administrativo, y los investigadores Clara Leonor Ramírez Gómez, Fernando Vargas Valencia y Nathalia Romero Figueroa.

Especial reconocimiento merecen también los investigadores Adriana Rodríguez Castillo, Andrés Mauricio Mendoza, Carlos Ariel Cortés Mateus, Ivonne Moreno Horta, Raúl Bernal Díaz y Yamile Salinas Abdalá y Rodrigo Uprimny Yepes y Diana Rodríguez Franco (Dejusticia).

Se agradece también el apoyo financiero de la Embajada de Suiza a través de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE), así como la colaboración permanente del equipo de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes), conformado por Marco Alberto Romero Silva, Natalia Colmenares Rincón y Gloria Nieto Moreno, en lo administrativo.

A los demás miembros de la Comisión de Seguimiento se agradece la confianza depositada, así como los comentarios realizados.

El contenido de esta publicación es responsabilidad de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado y no compromete a la agencia cooperante.

Se permite la reproducción de este texto, siempre y cuando se cite como fuente.

Contenido

Introducción. Diez años del estado de cosas inconstitucional 17

PARTE I. SITUACIÓN DEL GOCE EFECTIVO DE DERECHOS Y EL ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL

Goce efectivo de los derechos de la población desplazada entre 2007 y 2014 27

Comparación de las encuestas de la Contraloría y la Unidad de Víctimas 37

Aspectos metodológicos 37

Comparación de los indicadores 49

Evolución de los indicadores de goce efectivo 94

Derecho a la subsistencia mínima 94

Derecho a la identificación 94

Derecho a la salud 109

Derecho a la educación 113

Derecho a la alimentación 125

Derecho a la vivienda 126

Derecho a la generación de ingresos 141

Conclusiones 146

De la comparación de las encuestas 146

De la evolución de indicadores de goce efectivo 151

Referencias 158

El estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado 165

Avances en el marco del estado de cosas inconstitucional a la población desplazada 170

Visibilización del delito del desplazamiento forzado 172
Presupuesto 172
Capacidad institucional 174

Críticas a la Corte Constitucional en torno al estado de cosas inconstitucional 177

Escenarios de decisión sobre el estado de cosas inconstitucional 180

Comentarios sobre el subsistema de derechos civiles y políticos y el subsistema de derechos a la verdad, la justicia, la reparación y garantías de no repetición 189

Subsistema de derechos civiles y políticos 190
Subsistema de derechos a la verdad, la justicia, la reparación y garantías de no repetición 190

Reflexiones finales 199

Referencias 200

Comentarios a la propuesta del Gobierno Nacional sobre el estado de cosas inconstitucional y criterios para su eventual superación 205

Comentarios dogmáticos a la propuesta de seguimiento del Gobierno Nacional y sus solicitudes 209

Descripción de la propuesta metodológica de seguimiento 210
Reflexiones sobre la propuesta metodológica de seguimiento 218

Comentarios a las solicitudes del Gobierno Nacional relativas a los componentes y a los derechos 230

Hacia una propuesta de parámetros para la eventual superación del estado de cosas inconstitucional 253

Criterios para el levantamiento parcial y condicionado del estado de cosas inconstitucional 254
Umbrales de cumplimiento y de superación 256

Referencias 269

PARTE II. POLÍTICAS PÚBLICAS HACIA EL LEVANTAMIENTO DEL ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL

La financiación de la Ley de Víctimas 275

El universo de la población desplazada 280

Estimación de recursos para vivienda 281

Escenarios 281

Conclusiones 281

Estimación de recursos para indemnización 282

Normativa para la indemnización administrativa 282

Consideraciones 283

Conclusiones 284

La desfinanciación de la ley por vivienda e indemnización 285

Espacio fiscal disponible 285

Personas jurídicas 287

Personas naturales (asalariados y rentistas del capital) 289

Recursos frescos 290

Referencias 291

Política de vivienda rural para la población desplazada 295

La política de vivienda rural en Colombia 301

¿Cómo opera la política de vivienda de interés social rural? 301

¿Cuál es la estructura institucional y operativa? 302

Especificidad de la política de vivienda rural para la población en situación de desplazamiento 303

Diagnóstico de la garantía del derecho a la vivienda digna 305

Las estadísticas 305

Los autos de la Corte y las respuestas del Gobierno 310

Los organismos de control 314

Experiencias internacionales ... 319
México: producción social de vivienda indígena ... 319
El caso de Uruguay ... 322
Propuestas ... 323
La vivienda rural en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un nuevo país ... 323
La vivienda rural en la Misión de Transformación del Campo (MTC) ... 325
Los Acuerdos de La Habana ... 327
Las organizaciones campesinas ... 327
Las organizaciones de víctimas ... 328
Conclusiones ... 328
Transformaciones institucionales ... 328
Incremento de la asignación presupuestal ... 331
Nuevos instrumentos de política ... 332
Referencias ... 333

La problemática de la vivienda urbana para la población desplazada ... 339
Contexto y antecedentes de la política de vivienda urbana del Gobierno Nacional y de la política para población en situación de desplazamiento ... 344
Normatividad vigente en materia de vivienda ... 350
Leyes en los Planes Nacionales de Desarrollo ... 351
Leyes generales sobre vivienda urbana ... 352
Decretos vigentes ... 352
Marco institucional ... 354
Reseña de las recomendaciones emitidas por la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado ... 355
La nueva política de vivienda urbana ... 356
Avances y logros en el marco de la Ley 1537 de 2012 ... 362
Frente a la asignación de subsidios ... 362

Frente a las características de la población beneficiaria del programa 364
Frente a las condiciones de los proyectos y las unidades habitacionales ... 365
Frente al componente social 366
Frente a la concurrencia de otras entidades 367
Frente a los impactos en materia económica, de empleo y de crecimiento del PIB 368

Propuestas 369

Recomendaciones de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado 375

Referencias 376

Política de generación de ingresos y empleo rural para población desplazada 377

Diagnóstico 385
Elementos de contexto del campo colombiano 385
La situación de la población desplazada 387

La generación de ingresos para población desplazada 389

Los Autos de la Corte: las respuestas del Gobierno y de los organismos de control 390
Las respuestas del Gobierno Nacional 386
Los organismos de control 400

Propuestas existentes 406
La inclusión productiva desde el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un nuevo país 406
La inclusión productiva desde la Misión para la Transformación del Campo 409
La perspectiva de las organizaciones campesinas 411
Desde los Acuerdos de La Habana 413
Desde las experiencias de generación de ingresos rurales 415

Conclusiones 416

Recomendaciones 417

Recomendaciones para los programas de generación de ingresos rurales ... 418
Propuestas para la política de política de generación de empleo rural ... 425
Anexo 1 ... 427
Hacia un plan estructural de reparación integral de las víctimas en Colombia: El papel de un programa de *buffer* de empleo incluyente ... 427
Referencias ... 431

Algunos aspectos de la política de tierras ... 435
Restitución de tierras ... 441
Ritmo de implementación ... 443
Coordinación interinstitucional y otras consideraciones ... 448
Segundos ocupantes ... 452
Acumulación procesal ... 467
Microfocalización ... 472
Actuación administrativa de la Unidad de Tierras ... 477
Esclarecimiento de la verdad sobre el despojo ... 480
Falsos reclamantes ... 484
Cumplimiento de fallos ... 486
Información predial y actualización catastral ... 489
Actualización de la información catastral ... 490
Sistematización de la información ... 492
Sistema de información sobre la titularidad de tierras ... 495
Sistema de catastro especial ... 496
Recomendaciones ... 498
Referencias ... 499

La política pública de retorno ... 505
Conceptos relevantes ... 512

Jurisprudencia sobre el tema de retorno 516
Auto 116 de 2008 517
Auto 008 de 2009 518
Auto 383 de 2010 519
Auto 219 de 2011 520
Auto 202 de 2015 528
Normatividad en materia de retorno 524
Ley 387 de 1997 524
Decreto 2569 de 2000 526
Decreto 250 de 2005 526
Ley 1190 de 2008 527
Decreto 1997 de 2009 528
Ley 1448 de 2011 528
Decreto 4800 de 2011 529
Estrategias de política pública para el retorno 530
Retornar es Vivir (2009) 531
Política pública de retorno para la población desplazada (SNAIPD, 2009) 531
Programa Familias en su Tierra (DPS) 533
Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (2012) 534
Protocolo para el acompañamiento a retornos y reubicaciones en el marco de la reparación integral a víctimas del desplazamiento forzado (2014) 536
Casos exitosos de retorno 537
San Carlos 537
Samaná 539
Análisis presupuestal de evolución del gasto en acompañamiento a retornos 540
Análisis de las estrategias implementadas por el Gobierno frente a las órdenes de la Corte 541
Conclusiones 548

Recomendaciones de política pública 557
Recomendaciones sobre diseño institucional y presupuesto 558
Recomendaciones sobre el requerimiento de información 561
Referencias 561

La problemática de las víctimas y la ayuda humanitaria 567
¿Es el Decreto 2569 de 2014, adecuado y garantista para atender y reparar a las víctimas del conflicto armado y otras manifestaciones de violencia y relación cercana y suficiente con este? 572
¿Es el MAARIV aplicable en los territorios teniendo en cuenta las situaciones de conflicto armado? 580
Consideraciones de la Comisión de Seguimiento sobre la ayuda humanitaria 582
Antecedentes 582
Causales por las que la propuesta de la Unidad de Víctimas vulnera la Constitución y atenta contra la jurisprudencia de la Corte Constitucional 585
Observaciones puntuales al Decreto 2569 de 2014 601
Observaciones puntuales a la Resolución 351 de 2015 609
Conclusiones 617
Recomendaciones 619
Referencias 621

Criterios jurisprudenciales de razonabilidad sobre verdad, justicia y reparación: bases para una propuesta política 625
Necesidad y contexto normativo de la política 635
Criterios jurisprudenciales de razonabilidad: alcance y contenido mínimo de los derechos de VJR en escenarios judiciales y administrativos 635
Sentencia T-025 de 2004 635

Sentencia C-370 de 2006 636
Autos de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 639
Sentencia SU-254 de 2013 644
Sentencia 34547 de 2011 (Corte Suprema de Justicia) 649
Sentencia 25000-23-26-000-2001-00213-01 (AG) de 2006 (Consejo de Estado) 654

Presentación crítica de la situación actual de la política de VJR 656
Avances y retrocesos en materia de reparación 656
Avances y retrocesos en materia de verdad 671
Avances y retrocesos en materia de justicia 679

Conclusiones y recomendaciones de política 691
Necesidad de garantizar la interrelación entre los derechos 693
Recomendaciones de política en materia de verdad 697
Recomendaciones de política en materia de justicia 700
Recomendaciones de política en materia de reparación 703

Epílogo. La reparación colectiva como programa puente entre las políticas de verdad, justicia, reparación y paz 708
Referencias 710

Elementos para una valoración de la política de protección 717
Antecedentes 721
Cambios legales 727
Elementos de valoración de la política de protección 730
Conclusiones 735
Referencias 736

La problemática del Registro Único de Víctimas para población desplazada 739
Conceptos relevantes 744
Jurisprudencia en materia de registro 745

Auto 178 de 2005 746
Auto 011 de 2009 746
Sentencia T-215 de 2009 747
Auto 385 de 2010 748
Sentencia T-265 de 2010 748
Sentencia T-141 de 2011 748
Auto 219 de 2011 749
Sentencia T-441 de 2012 749
Auto 052 de 2013 750
Auto 119 de 2013 750

Normativa sobre registro 751
Ley 387 de 1997 751
Decreto 2569 de 2000 752
Ley 1448 de 2011 753
Decreto 4800 de 2011 754

Estrategias de política pública para el componente de registro 745
Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas 745
Plan Operativo de Sistemas de Información (POSI) 756
Formato Único de Declaración (FUD) 757

Análisis de las estrategias del Gobierno Nacional frente a las demandas de la Corte Constitucional 759

Conclusiones 761

Recomendaciones de política pública 764
Modificación de los criterios de valoración en consonancia con la jurisprudencia y la normativa internacional 764
Recomendaciones sobre validación de aspectos relacionados con la valoración 759
Recomendaciones sobre diseño institucional 765

Referencias 766

Sobre la informalidad, desprotección y riesgos de los grupos étnicos 771

Avances en la implementación de la política de reparación y restitución 779

Falencias en la política para la población indígena 781

Esfuerzo presupuestal 781

Recomendaciones 782

Informalidad y desprotección de los derechos territoriales étnicos 783

Formalización 783

Protección 781

Recomendaciones 790

Factores estructurales que agudizan los riesgos y contrarían la garantía del goce efectivo de derechos 793

Reiterado desconocimiento del derecho a la participación en beneficio de proyectos de crecimiento económico 793

Los PINES *vs.* los derechos fundamentales de los grupos étnicos 795

Agroindustria *vs.* derechos fundamentales de los grupos étnicos 797

Militarización e intereses económicos en territorios étnicos 800

Impunidad del delito de desplazamiento de comunidades étnicas 806

Conclusiones 809

Referencias 810

La dinámica del desplazamiento forzado de la población afrocolombiana a partir del Auto 005 de 2009 817

Subregistro de la dimensión de la crisis humanitaria en el caso de los afrodescendientes afectados por el desplazamiento 822

Magnitud de la crisis humanitaria afrodescendiente 824

Crisis humanitaria en los territorios colectivos afrodescendientes titulados 824

Desplazamiento forzado en los municipios con territorios solicitados en titulación colectiva afrodescendientes 825

Desplazamiento forzado en los territorios de población mayoritariamente afrodescendiente 827
Eventos de minas antipersonal y municiones sin explotar en los municipios con población afrodescendiente mayoritaria y con territorios colectivos 829
Situación humanitaria de los niños, niñas y adolescentes afrodescendientes 833
Violencia contra las mujeres afrodescendientes 834
Amenazas y asesinatos contra líderes y lideresas afrodescendientes 836
Conclusiones 837
Referencias 838

Introducción

Diez años del estado de cosas inconstitucional

En 2014, se cumplieron diez años de la Sentencia T-025 de 2004, mediante la cual, la Corte Constitucional de Colombia declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucional (ECI), en alusión directa al incumplimiento masivo y sistemático respecto de los derechos de la población desplazada, reconocidos no solo en el plano internacional sino en el orden jurídico interno. Por esta razón, la Sentencia T-025 de 2004 adoptó los principios rectores sobre desplazamientos forzados y profirió un conjunto de órdenes abiertas para el cumplimiento de los mandatos de la Ley 387 de 1997, que contiene la carta de derechos especiales a las personas desplazadas por razones de violencia, de conflicto armado y demás causales de su situación.

Esta decisión ha sido trascendental porque constituye el reconocimiento de una cadena de falencias de la institucionalidad en su deber de proteger los derechos ciudadanos: La Corte reacciona frente al incumplimiento gubernamental respecto de la Ley de Desplazados, pero la existencia de esa ley en si misma significa el reconocimiento del fracaso del Estado como garante de la protección de los derechos de los pobladores en sus territorios de origen y de su deber de llevar a la justicia a los responsables de la victimización.

En principio toda acción de tutela se debe resolver en diez días y los casos de incumplimiento deben dar lugar a declarar el incidente de desacato, que su vez puede llevar a la cárcel al funcionario que incumpla las órdenes del juez. Por esta razón es importante preguntar por el significado de una acción de tutela cuyos efectos se extienden por más de diez años, sin que se haya superado el estado de cosas inconstitucional.

El ECI es una figura jurisprudencial extraordinaria que resulta de la extensión de los efectos de una acción de tutela, a todas las personas que se encuentran en una situación similar o igual de violación o desconocimiento de sus derechos, en este caso por una autoridad pública. Como tal, se trata de una innovación muy importante

de la Corte Constitucional para dar salida a una contradicción propia de la cultura jurídico-política colombiana, consistente en reconocer formalmente los derechos, sin asegurar su desarrollo material a través de acciones institucionales eficaces. Más precisamente, la Constitución colombiana reconoce una serie de derechos fundamentales y en muchos casos el Congreso ha regulado las condiciones de su ejercicio, pero el poder administrativo no ha logrado asegurar el goce efectivo de esos derechos (GED), con lo cual los jueces quedan en la obligación de conocer los recursos que interponen los ciudadanos y en casos de desconocimiento masivo y sistemático de los derechos, apelar a figuras como el ECI, pues lo contrario equivaldría a desconocer el mandato constitucional y a erosionar la eficacia de instrumentos de exigibilidad como la acción de tutela. Se trata de una cuestión de lógica elemental en un Estado democrático, pero de enorme complejidad en el caso colombiano: Si las instituciones no tienen la capacidad para garantizar los derechos ciudadanos, lo que procede es tomar acciones para asegurar que esas instituciones cumplan su función y no apelar a la tradición de negar en la práctica derechos fundamentales.

Como era de esperarse, la declaratoria del ECI ha despertado múltiples controversias. Pero ninguna de las críticas que se han formulado interpela el sentido fundamental de la figura. Lo sorprendente es que se haya desplegado mayor creatividad para criticar las actuaciones de la Corte Constitucional que para cumplir los mandatos constitucionales. El gobierno del expresidente Uribe intentó en sus primeros años una reforma radical de la acción de tutela y frente a la Sentencia T-025 de 2004, argumentó que el ECI era comparable a un estado de excepción, que esta figura no era de creación constitucional ni legal y que se trataba de un "invento" de la Corte Constitucional, mediante el cual se afectaba a su favor la división de poderes, propia del sistema político colombiano. Por otra parte, durante el primer gobierno del presidente Santos, se tramitó en el Congreso una reforma de tipo constitucional, destinada a establecer el criterio de sostenibilidad fiscal como principio prevalente al deber del Estado de garantizar los derechos fundamentales, y aunque esta pretensión fue modulada, hoy las Cortes están obligadas a poner en practica la figura del "incidente fiscal" cuando sus sentencias tengan impacto sobre el gasto público. Semejante iniciativa contrasta con el impulso del gobierno Santos a la Ley de Víctimas de 2011.

Pero, además de estos intentos de hondo calado contra la figura del ECI, también se escuchan voces en el ámbito de la comunidad jurídica que plantean razones de eficacia, de estancamiento y de agotamiento ante su vigencia prolongada por más de diez años. Esta línea de pensamiento insiste en que este tipo de figuras desnaturalizan la función "clásica" de una Corte Constitucional y que la duración prolongada del proceso de

seguimiento deslegitima su autoridad, por lo cual no deberían ser declaradas y frente a los casos en curso demandan la salida en el corto plazo de esta situación.

Todos estos argumentos evidencian las profundas raíces de la precariedad del Estado de derecho en Colombia. Por el contrario, la evidencia histórica muestra que el camino tomado por la Corte Constitucional en sus primeros veinte años ha construido una línea de jurisprudencia que sienta las bases para dejar atrás la cultura y la institucionalidad refractaria a los derechos fundamentales. En un país en el que la ciudadanía ha interpuesto más de cinco millones de acciones de tutela en dos décadas, las sentencias estructurales sobre los derechos de la población penitenciaria, sobre el derecho a la salud y sobre los derechos de la población desplazada, constituyen ejemplos de una respuesta responsable y un llamado a la transformación general de las políticas públicas, usualmente concebidas al margen de su impacto directo sobre el GED. En materia de desplazamiento forzado, la declaratoria del ECI ha sido fundamental no solo para dar el paso decisivo de reconocer los derechos de las víctimas en Colombia, sino para asegurar muchas de las prestaciones que hoy tienen y constituye un antecedente sin el cual habría sido improbable la expedición de la Ley de Víctimas en 2011 y las políticas públicas que la desarrollan.

Hay mucho en juego en las decisiones por venir respecto de la acción de tutela y del ECI. De entrada, la superación del ECI por negación nos deja en la Constitución de 1886. Pero la superación por agotamiento institucional y no por cumplimiento cabal de los derechos también establece grandes interrogantes sobre la eficacia de la acción de tutela. En el caso de la Sentencia T-025 de 2004, una decisión de este tipo, en vez de legitimar, produciría una erosión profunda en la legitimidad de la Corte Constitucional, puesto que las víctimas han dado el mayor ejemplo de civilidad, depositando su confianza en los recursos de la institucionalidad para demandar el acceso a sus derechos como base para la reconstrucción de sus proyectos de vida, pese a haber sufrido todo tipo de arbitrariedades en sus territorios. En un país marcado por el mito de la venganza, la mayor parte de las víctimas se definen por los derechos humanos y por la paz y esto debe tener una respuesta cierta y sistemática desde la institucionalidad democrática. Más aún, la perspectiva de una sociedad en paz demanda con mayor razón un Estado social de derecho en el que no sea necesario hacer declaratorias de ECI, porque objetivamente no lo sea, dado que todas y todos los colombianos tienen acceso básico a sus derechos fundamentales. Lo que debe preocupar a la conciencia democrática no es la persistencia en el tiempo de la exigencia de la Corte Constitucional sobre la protección de los derechos de la población desplazada, sino el hecho de que el Estado colombiano no haya logrado

atender en una década el nivel básico de los derechos a una población de millones de personas que además de ser victimizadas y despojadas, han sido desarraigadas y sometidas a procesos masivos de pauperización. La duración del ECI no es el problema sino el síntoma de su existencia: Como lo han demostrado los estudios de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (CSPPDF) y recientes mediciones institucionales, los desplazados son la población más vulnerable entre los grupos vulnerables de la sociedad colombiana y, además, son una de las expresiones más radicales de la crisis de la sociedad rural.

En la perspectiva de valorar justamente lo que ha significado la declaratoria y el proceso de seguimiento del ECI y, ante todo, con el propósito de contribuir al desarrollo de una política pública eficaz que garantice el acceso efectivo a los derechos por parte de la población desplazada, la Comisión de Seguimiento ha desarrollado un sistema técnico de verificación, evaluación de las políticas públicas y formulación de propuestas alternativas. Los resultados son de carácter público y se han presentado ante la Corte Constitucional, se han socializado con el liderazgo de la población desplazada y la opinión pública y han constituido la base diálogo técnico con autoridades de Gobierno, el Congreso y los organismos de control.

En esta publicación, la Comisión de Seguimiento presenta un conjunto de documentos relativos a la naturaleza del ECI, los avances, los estancamientos y los campos en los que no se registran avances significativos en el GED, a corte de 2014. Estos documentos se han producido en ejercicio del mandato de verificación independiente, otorgado por la Corte Constitucional, el cual se desarrolla a partir de estudios estadísticos de medición de los indicadores de GED a nivel nacional y del análisis de las políticas públicas en los principales campos de acción gubernamental, según la línea de base que arrojan las mediciones del GED.

La principal conclusión de la Comisión de Seguimiento es que, respecto de los derechos de la población desplazada en Colombia, no se han dado los niveles de cumplimiento para declarar superado el ECI. En el año 2015, el Gobierno Nacional solicitó la declaratoria de superación parcial del ECI en algunos componentes de derecho, argumentando los avances institucionales y de política pública posteriores a la expedición de la Ley 1448 de 2011. Sin embargo, los actores intervinientes en el proceso de seguimiento coincidieron en afirmar que no están dadas las condiciones de goce efectivo de los derechos, pese a los avances institucionales.

La CSPPDF considera razonable la perspectiva de reconocimiento parcial de los avances acreditados por el poder Ejecutivo, en función de los resultados de verificación del sistema de indicadores de GED, siempre que se observe el principio de integralidad

de los derechos. Pero, a su vez, hace un conjunto de recomendaciones para evitar que la evaluación del ECI se desvíe del criterio fundamental de superar el divorcio entre el reconocimiento formal del derecho y su goce efectivo. Sin duda, la calidad de las políticas públicas, y especialmente su adecuación al fin principal de lograr el GED, constituyen un argumento de la mayor relevancia, siempre y cuando no se convierta en una promesa institucional de medios sofisticados y resultados inciertos.

Para una mejor contextualización de este informe, es importante tener en cuenta las siguientes consideraciones.

En primer lugar, el informe ofrece una visión de conjunto del estado de los derechos de la población desplazada y su evolución durante los últimos diez años, que equivalen al periodo de seguimiento de la Sentencia T-025 desde 2004 hasta la fecha. Esta lectura está fundada en las tres encuestas nacionales de verificación realizadas por la CSPPDF en los años 2007, 2008 y 2010 y en la Encuesta Nacional de Víctimas, realizada por la Contraloría General de la República —con participación de CODHES en la etapa de cartografía y de la CSPPDF en las etapas de diseño técnico, muestreo y construcción del formulario de encuesta—. También es necesario precisar que estas cuatro encuestas fueron realizadas por el Centro de Investigaciones para el Desarrollo de la Universidad Nacional de Colombia. En términos generales, estas cuatro encuestas son compatibles y permiten hacer conclusiones sobre avance o estancamiento del goce efectivo de derechos, porque están diseñadas a partir del sistema de indicadores de cumplimiento adoptado por la Corte Constitucional, a la vez que guardan continuidad en sus características técnicas y su implementación.

En segundo lugar, este informe contiene el primer análisis de las políticas públicas sobre la población desplazada, realizado en función del goce efectivo de los derechos, con posterioridad a la expedición y puesta en marcha de la Ley 1448 de 2011. En lo fundamental, el sistema de verificación y seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004, establecido por la Corte Constitucional, se basa en la premisa de que el máximo tribunal tiene la competencia de examinar las políticas públicas desde el punto de vista de su eficacia para garantizar los derechos de la población desplazada. Por consiguiente, no se puede predicar que la existencia de una nueva pieza legislativa en la materia y las políticas públicas diseñadas para su implementación constituyen en sí mismas un argumento de superación del ECI, sino que se debe examinar su impacto real a través del sistema de indicadores de GED, el cual mide los resultados de las nuevas políticas públicas y de los logros que la población obtiene por sus propios medios y que repercuten sobre sus derechos.

En tercer lugar, la CSPPDF llama la atención sobre la importancia del advenimiento de nuevas leyes o de nuevos desarrollos en materia de derechos de las víctimas, en el marco del diálogo de paz, porque podrían ampliar el horizonte de los derechos de las víctimas. El principal avance de la Ley 1448 es el reconocimiento del despojo y abandono de tierras y la creación de una institucionalidad destinada a la restitución. Los *decretos ley* de víctimas de los pueblos indígenas, afrodescendientes y Rrom implican el reconocimiento de daños colectivos y procesos de reparación de derechos culturales y territoriales. Por su parte, el proceso de paz redefine los tiempos y los sujetos que constituyen el universo de víctimas, afirma un principio de universalidad en el reconocimiento de las responsabilidades y crea condiciones para el acceso al derecho a la verdad y la justicia en el marco de las instituciones acordadas en la mesa de diálogo de La Habana. El acuerdo sobre retorno de las víctimas de exilio y refugio y la oferta de un contenido de paz territorial, crea condiciones favorables para el retorno de un sector significativo de las víctimas de desplazamiento. Estos nuevos temas demandan la reforma de la actual política de víctimas y crean condiciones favorables para avanzar en los temas deficitarios de la Sentencia T-025, de los cuales depende la creación de soluciones duraderas y sostenibles para evitar que las víctimas salgan de una trampa humanitaria para caer en una trampa de pobreza en el periodo del posacuerdo de paz.

La Comisión de Seguimiento extiende su agradecimiento a los y las integrantes del Equipo Nacional de Verificación y del equipo de expertos temáticos, por la calidad técnica de los informes y el compromiso con los derechos de la población desplazada. Igualmente, agradece a la Embajada de Suiza en Colombia, y en especial a la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE), por su aporte a la elaboración de este informe, en la oportunidad y con las características que demanda el proceso de seguimiento que adelanta la Corte Constitucional. La responsabilidad de las afirmaciones contenidas en este informe es de la Comisión de Seguimiento, pero en este ejercicio la cooperación internacional juega un papel muy importante para apoyar un sistema de seguimiento de carácter democrático habilitado por la Corte Constitucional.

Marco Romero Silva
Presidente de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES)
Secretario técnico de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública
sobre Desplazamiento Forzado (CSPPDF)

PARTE I
SITUACIÓN DEL GOCE EFECTIVO DE DERECHOS Y EL ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL

Goce efectivo de los derechos de la población desplazada entre 2007 y 2014

Elaborado y revisado por el Equipo Nacional de Verificación

Contenido

Lista de siglas 30
Lista de tablas 32
Lista de figuras 34

Comparación de las encuestas de la Contraloría y la Unidad de Víctimas 37

Aspectos metodológicos 37
Contexto general 37
Diferencias en los aspectos muestrales 38
Auditoría 47
Indicadores 47

Comparación de los indicadores 49
Derecho a la subsistencia mínima 50
Derecho a la identificación 59
Derecho a la salud 62
Derecho a la educación 68
Derecho a la alimentación 72
Derecho a una vivienda digna 76
Derecho a la generación de ingresos 89

Evolución de los indicadores de goce efectivo 94

Derecho a la subsistencia mínima 94

Derecho a la identificación 108

Derecho a la salud 106

Derecho a la educación 113

Derecho a la alimentación 125

Derecho a la vivienda 126

Derecho a la generación de ingresos 141

Conclusiones 146

De la comparación de las encuestas 146
Derecho a la subsistencia mínima 147
Derecho a la identificación 147
Derecho a la salud 148
Derecho a la educación 149
Derecho a la alimentación 149
Derecho a la vivienda 152
Derecho a la generación de ingresos 151

De la evolución de indicadores de goce efectivo 151
Derecho a la subsistencia mínima 151
Derecho a la identificación 153
Derecho a la salud 153
Derecho a la educación 153
Derecho a la alimentación 155
Derecho a la vivienda 155
Derecho a la generación de ingresos 156

Referencias 158

Lista de siglas

AHE	Ayuda humanitaria de emergencia
ARP	Administradoras de riesgos profesionales
CALMAR	*CALage sur MARges* ('calibración en las márgenes')
CGR	Contraloría General de la República
CID	Centro de Investigaciones para el Desarrollo (UNAL)
CSMCL-1448-2011	Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011
CSPPDF	Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado
CVE %	Coeficiente de variación estadístico
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DP	Defensoría del Pueblo
DPT	Difteria, tosferina tétanos
ECV	Encuesta de Calidad de Vida, realizada por el DANE
EGED-GOB 2013-2014	Encuesta para la Medición de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos de la Población Desplazada, adelantada por la UARIV y el DANE a finales del 2013 y principios del 2014
ELCSA	Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria
ENV-CSPPDF-CID	Encuesta Nacional de Verificación realizada por la CSPPDF y el CID
FCS	*Food Consumption Score* ('Puntaje de consumo de alimentos')
GEIH	Gran Encuesta Integrada de Hogares, realizada por el DANE
HB	Hepatitis tipo B
HD	Hogares desplazados
Hib	*Haemophilusinfluenzae* tipo b
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Brasil
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
ICTJ	Internacional Center for Transitional Justice
I-ENV_CGR-2013	Primera Encuesta Nacional de Víctimas, adelantada por la CGR y el CID en 2013
IGED	Indicador/es de goce efectivo de derechos
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques, Francia
IPF	*Iterative Proportional Fitting*

IPM	Índice de pobreza multidimensional
OACDH	Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ONU)
ONU	Organización de las Naciones Unidas
LI	Línea de indigencia o pobreza extrema (DANE)
LP	Línea de pobreza (DANE)
MA	Metodología antigua de medición de la pobreza (DANE)
MN	Metodología nueva de medición de la pobreza (DANE)
MNPV	Mesa Nacional de Participación de Víctimas
no RUT	Personas, hogares, grupos familiares, grupos poblacionales o población no registrada en el RUT
no RUV	Personas, hogares, grupos familiares, grupos poblacionales o población no registrada en el RUV
NUIP	Número Único de Identificación Personal
PAVSIVI	Programa de atención psicosocial y salud integral a víctimas
PD	Población desplazada
PGN	Procuraduría General de la Nación
PIB	Producto interno bruto
RUPD	Registro Único de Población Desplazada
RUT	Registro Único Tributario
RUV	Registro Único de Víctimas
SAS	*Statistical Analysis Sofware*
SGSSS	Sistema General de Seguridad Social en Salud
SRP	Sarampión, rubéola y paperas
TCB	Tasa de cobertura bruta
TCN	Tasa de cobertura neta
UARIV	Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas
UNAL	Universidad Nacional de Colombia
UPM	Unidad Primaria de Muestreo

Lista de tablas

Tabla 1. Porcentaje de personas desplazadas incluidas en el RUV que se encuentran afiliadas al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), según regímenes 65

Tabla 2. Coberturas de vacunación en niños y niñas, desplazados menores de 5 años 67

Tabla 3. Porcentaje de personas desplazadas entre 5 y 17 años que no asisten a establecimientos educativos, por condición de inscripción en el RUV y sexo..... 70

Tabla 4. Causas de no asistencia escolar de niños y niñas desplazados entre 5 y 17 años, por sexo.... 71

Tabla 5. Tipo de tenencia de la vivienda de los hogares víctimas de desplazamiento forzado.... 79

Tabla 6. Porcentaje de hogares desplazados que tienen una vivienda con seguridad jurídica.... 80

Tabla 7. Indicadores de espacio suficiente en las viviendas de los hogares víctimas de desplazamiento 81

Tabla 8. Materiales de las paredes exteriores de la vivienda de hogares víctimas de desplazamiento 82

Tabla 10. Materiales de los techos de la vivienda de hogares víctimas de desplazamiento 83

Tabla 9. Materiales de los pisos de la vivienda de hogares víctimas de desplazamiento 83

Tabla 11. Porcentaje de hogares con viviendas de materiales apropiados 84

Tabla 12. Porcentaje de hogares con viviendas con acceso a servicios básicos 85

Tabla 13. Porcentaje de hogares con viviendas con acceso a los cuatro servicios básicos..... 85

Tabla 14. Porcentaje de hogares con viviendas ubicadas en zonas no declaradas como de alto riesgo 86

Tabla 15. Porcentaje de hogares con viviendas dignas..... 87

Tabla 16. Porcentaje de hogares que recibieron el subsidio de vivienda y cuentan con vivienda digna..... 88

Tabla 17. Tasa de dependencia económica, ingresos de mayores de 60 años y porcentaje de hogares con adultos asalariados o independientes..... 91

Tabla 18. Fuentes de ingreso de la población desplazada indagadas por las encuestas 92

Tabla 19. Porcentaje de hogares por encima de la línea de pobreza y de la línea de indigencia... 94

Tabla 20. Porcentaje de grupos familiares de personas desplazadas, incluidas en el RUPD/RUV que recibieron ayuda humanitaria de emergencia por año del último o único desplazamiento, según tipo de ayuda que recibieron 102

Tabla 21. Porcentaje de personas de personas desplazadas incluidas en el RUPD/RUV, según posesión de documentos y rangos de edad 107

Tabla 22. Porcentaje de hogares de hogares desplazadas incluidas en el RUPD/RUV, según posesión de documentos y rangos de edad 108

Tabla 23. Porcentaje de personas desplazadas incluidas en el RUV que se encuentran afiliadas al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), según regímenes 111

Tabla 24. Coberturas de la vacuna triple viral en niños y niñas desplazados entre 1 y 4 años, incluidos en el RUPD/RUV 114

Tabla 25. Coberturas de la vacuna pentavalente en niños y niñas desplazados entre 1 y 4 años, inscritos en el RUPD/RUV. 114

Tabla 26. Tasas brutas de escolaridad de la población desplazada inscrita en el RUV de 5 años y más, según nivel educativo 116

Tabla 27. Tasas netas de escolaridad de la población desplazada inscrita en el RUV de 5 años y más, según nivel educativo 117

Tabla 28. Porcentaje de personas desplazadas entre 5 y 17 años incluidas en el RUPD/RUV que asisten a establecimientos educativos. 118

Tabla 29. Porcentaje de personas desplazadas entre 5 y 17 años incluidas en el RUPD/RUV que asisten a establecimientos educativos por sexo 118

Tabla 30. Porcentaje de personas desplazadas entre 5 y 17 años que asisten a establecimientos educativos, por nivel educativo según pagos que tiene que realizar 120

Tabla 31. Razones de inasistencia escolar de niños y niñas de 5 a 17 años desplazados inscritos en el RUPD/RUV 122

Tabla 32. Porcentaje de personas desplazadas, incluidas en el RUPD/RUV y sexo, según indicadores de insuficiencia alimentaria 127

Tabla 33. Porcentaje de personas desplazadas, incluidas en el RUPD/RUV y grupos de edad, según indicadores de insuficiencia alimentaria 128

Tabla 34. Porcentaje de hogares de personas desplazadas, inscritas en el RUPD/RUV, según tipo de tenencia de la vivienda en que habitan. 130

Tabla 35. Porcentaje de hogares con personas desplazadas que habitan en vivienda tipo casa o apartamento incluidas en el RUPD/RUV que gozan de espacio suficiente 131

Tabla 36. Porcentaje de hogares con personas desplazadas que habitan en vivienda tipo casa o apartamento incluidas en el RUPD/RUV según material de las paredes externas de la vivienda. 132

Tabla 37. Porcentaje de hogares con personas desplazadas que habitan en vivienda tipo casa o apartamento incluidas en el RUPD/RUV según material de los pisos de la vivienda. 134

Tabla 38. Porcentaje de hogares con personas desplazadas que habitan en vivienda tipo casa o apartamento incluidas en el RUPD/RUV según material de los techos de la vivienda . . . 135

Tabla 39. Porcentaje de hogares con personas desplazadas que habitan en vivienda tipo casa o apartamento incluidas en el RUPD/RUV según acceso a los servicios públicos domiciliarios. 136

Tabla 40. Porcentaje de hogares con personas desplazadas que habitan en vivienda tipo casa o apartamento, incluidas en el RUPD/RUV según ubicación de la vivienda 137

Tabla 41. Porcentaje de hogares con personas desplazadas que habitan en vivienda tipo casa o apartamento, incluidas en el RUPD/RUV según indicadores de vivienda digna 139

Tabla 42. Componentes del derecho a la vivienda digna. 140

Tabla 43. Componentes del derecho a la vivienda. 141

Tabla 44. Magnitud del cambio en la pobreza por efecto de la metodología nueva 143

Tabla 45. Variaciones entre el 2010 y el 2013 si no se hubiera modificado la pobreza por el cambio de metodología. 144

Lista de figuras

Figura 1. Fotografía del menú de búsqueda en el capítulo de Metodologías (DANE) 40

La Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (CSPPDF), de acuerdo con el RESUELVE del Auto 161 del 2015 proferido por la Corte Constitucional, presenta a esta honorable corporación la comparación de los resultados de la Primera Encuesta Nacional de Víctimas, adelantada por la Contraloría General de la República (CGR) —desarrollada por el Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID) de la Universidad Nacional en el 2013 (I-ENV_CGR-2013)— y la Encuesta para la Medición de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos de la Población Desplazada, llevada a cabo por la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) —junto al Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) a finales del 2013 y principios del 2014 (EGED-GOB 2013-2014)—.

Asimismo, este informe incluye un análisis de la evolución de estos indicadores en el periodo 2007-2013 con base en las tres Encuestas Nacionales de Verificación (ENV-CSPPDF-CID) realizadas por la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (CSPPDF) —en conjunto con el Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID) de la Universidad Nacional de Colombia durante los años 2007, 2008 y 2010— y la I-ENV_CGR-2013.

Para analizar la evolución de los indicadores en referencia, cabe aclarar que la selección de estas encuestas obedeció, de una parte, al hecho de que la primera ENV-CSPPDF-CID fue considerada por la Corte Constitucional como la línea base del cumplimiento de los derechos de la población desplazada y, de otra parte, a que la I-ENV_CGR-2013 contó en sus primeras etapas con la asesoría de la CSPPDF en los aspectos relacionados con el muestreo y con la elaboración del formulario final.

Para profundizar el análisis del estado actual del cumplimiento de los derechos de la población desplazada —de modo que sean identificados los avances, estancamientos y retrocesos en el cumplimiento de esos derechos y uniformar el periodo de análisis de las Encuestas Nacionales de Verificación de la Comisión (ENV-CSPPDF-CID) al de la I-ENV_CGR-2013—, fueron hechas las siguientes solicitudes: a la Contraloría

General de la República (CGR), la base de datos de la información base para procesar los cuadros de salida y a la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), el resultado de los indicadores de goce efectivo no estimados por encuesta, así como el de los indicadores sectoriales que el Gobierno se comprometió a calcular por registros administrativos.

En una primera instancia, la CGR entregó una base de datos incompleta que no permitía a la CSPPDF estimar y armonizar el conjunto de indicadores requeridos para analizar la evolución de los indicadores utilizados en las ENV-CSPPDF-CID de los años 2007, 2008 y 2010. En consecuencia, se reiteró la solicitud de una base de datos completa. La CGR se comprometió a procesar gradualmente la información que requiriera la CSPPDF para desarrollar sus análisis. El 27 de julio de 2015, la CSPPDF recibió el primer envío de la CGR fecha que resultó tardía, puesto que este informe debía ser sometido a consideración de la Corte Constitucional a más tardar el 31 de julio de dicho año. Sin embargo, se mencionó que aquella información que fuese entregada con antelación al 6 de agosto sería muy útil para presentar un *adendum* a la Corte con antelación a la audiencia del 21 de agosto.

En lo que se refiere a la UARIV, su respuesta se limitó a enviar a la CSPPDF el informe analítico sobre la medición de indicadores de goce efectivo de derecho de la población desplazada (UARIV, 2015a), conocido desde enero del 2015 —publicado en la página *web* de la UARIV—, así como la presentación de resultados de la EGED-GOB 2013-2014. Al respecto, la CSPPDF recomienda a la Corte Constitucional solicitar a la UARIV que, por lo menos, suministre los indicadores solicitados antes de finalizar la primera semana de agosto, a fin de poder complementar este informe.

De otra parte, conviene señalar que, en algunos casos, hay una diferencia en el periodo contemplado para la población desplazada inscrita en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD) entre las Encuestas Nacionales de Verificación y la I Encuesta Nacional de Víctimas. Sin embargo, no es de esperar que este hecho tenga un efecto sustantivo dado que el desplazamiento se acentuó a partir de los últimos años de la década de los 90, de ahí que el análisis se efectúa solamente para la población registrada en el RUPD —hoy Registro Único de Víctimas (RUV)— pues el sistema de declaración y registro antes de 1999 era incipiente.

También debe resaltarse que los indicadores de goce efectivo de los derechos a la vida, a la seguridad, a la integridad, a la libertad, a la verdad y a la justicia no deben estimarse por encuesta sino calcularse por registros administrativos, al igual que los indicadores de derechos a la indemnización y a la satisfacción.

Antes de entrar a analizar la comparación de los indicadores efectuada por las instituciones mencionadas, conviene presentar algunos comentarios generales sobre las estimaciones realizadas, así como sobre la información presentada para consideración de la Corte.

Comparación de las encuestas de la Contraloría y la Unidad de Víctimas

Antes de entrar a realizar una comparación de las metodologías y de los indicadores de goce efectivo de las dos encuestas, es necesario realizar algunos comentarios de carácter general.

Aspectos metodológicos

Contexto general

En primer lugar, conviene señalar que la comparación de las encuestas respectivas realizadas por la CGR y la UARIV llevada a cabo por estas instituciones no tuvo como objeto juzgar su calidad técnica ni seleccionar el indicador de una de las encuestas como preferible o más preciso que el de la otra. Aunque esta actuación resultaría esperable, genera un nivel elevado de incertidumbre para la Corte Constitucional, particularmente en aquellos casos donde es apreciable la diferencia entre los estimativos de las dos encuestas.

En efecto, el documento de comparación si bien

> expone las características de diseño, implementación y resultados de las dos investigaciones con el fin de: i) identificar los aspectos en los cuales las dos investigaciones pueden ser comparables y en cuáles no y, de esta forma, conocer las razones de las similitudes y/o diferencias; ii) generar un documento explicativo que sea claro y conciso para la Honorable Corte Constitucional (HCC), no tiene como objetivo buscar una conciliación de metodologías, procesos o resultados; ni validar los resultados de una u otra investigación debido a que este aspecto se da por sentado producto de la experiencia y conocimiento de las entidades ejecutoras, así como consecuencia de los procesos de seguimiento e interventoría que se surtieron. (UARIV, 2015b, pp. 39-40)

Aunque la CSPPDF tiene conocimiento detallado del proceso realizado por la CGR —pues participó de manera activa en el diseño muestral y la elaboración del formulario final, lo que permitió conocer el parafraseo de las preguntas—, ello no implica que para todos los indicadores se privilegie el valor estimado por esta institución.

Es claro que los diseños muestrales de las dos encuestas difieren, lo que afecta la comparabilidad de sus resultados, además de otros comentarios que se harán más adelante sobre los diseños muestrales, con base en la escasa información existente al respecto, particularmente en el caso de la EGED-GOB 2013-2014.

En el mejor de los casos, la comparabilidad de las encuestas podría realizarse a nivel nacional, puesto que los criterios de definición de las regiones en cada caso son sustancialmente diferentes. Sin embargo, de manera independiente, ambas investigaciones permiten analizar por subregión —en el caso de la EGED-GOB 2013-2014— o por región —en el caso de la I-ENV_CGR-2013—. Es interesante señalar en este punto, de una parte, que en el caso de la EGED-GOB 2013-2014 la selección de las subregiones se realizó probablemente por conveniencia geográfica general, mientras que la selección de las regiones de la I-ENV_CGR-2013 estuvo relacionada con las regiones de origen del desplazamiento, dada la importancia que se le dio al tema de tierras. De otra parte, conviene anotar que la I-ENV_CGR-2013 es representativa para 11 municipios del país —Bogotá, Medellín, Santa Marta, Barranquilla, Cali, Sincelejo, Cartagena, Valledupar, Villavicencio, Buenaventura y Florencia—, lo cual constituye una ventaja para el diseño de políticas públicas que depende de los municipios y no de las regiones[1].

Diferencias en los aspectos muestrales

Hay varias diferencias entre las dos encuestas en relación con diferentes aspectos del muestreo y la recolección de la información, cuyos efectos serán comentados posteriormente.

En primer lugar, debe señalarse que la I-ENV_CGR-2013 expande los resultados de la muestra a la población con corte hasta el 30 de abril de 2012 —con calibración al RUV al 30 de noviembre de 2013—, mientras que la EGED-GOB 2013-2014 la realiza a través de la población observada.

[1] Esta información se obtuvo de la discusión que tuvo lugar durante el proceso de definición del marco muestral de la encuesta.

Método de calibración

La utilización de la calibración constituye una de las principales diferencias de criterio entre las dos encuestas. Para los funcionarios del DANE y de la UARIV esta es una de las razones que afecta la comparabilidad de los resultados, pues para ellos la calibración generaría incertidumbre sobre el comportamiento supuestamente similar entre la población inscrita en el RUV y la que no está inscrita en el RUV y fue encuestada. Los funcionarios de la CGR discrepan de esta posición y sostienen que el proceso de calibración es aplicado acorde con el diseño muestral propuesto, donde se exponen las características que lo avalan. No obstante, se concluye de manera conjunta que los diseños muestrales no son comparables y que, en consecuencia, los procesos de expansión de los resultados cuentan con características diferentes y, por tanto, no resultan tampoco comparables. Como corolario de lo anterior, indican que el proceso de calibración *no es un factor puntual de análisis* para identificar diferencias y no debe ser utilizado para calificar la calidad de las estimaciones (UARIV, 2015b, pp. 42-43).

Al respecto, la CSPPDF considera oportuno señalar que el término *calibración* hace referencia a una familia de métodos similares, que son en sí mismos métodos de estimación de los valores del universo a partir de los datos obtenidos en una muestra. Esta metodología ha sido usada desde la década de los años 40 con el nombre de *Iterative Proportional Fitting* (IPF), también conocida como *Raking Ratio Estimation* (Deming y Stephan, 1940). En 1992, Deville y Särndal acuñaron el término para incluir varias metodologías que permitían ajustar los resultados de una encuesta a valores poblacionales conocidos. En 1993, el Institut national de la statistique et des études économiques de Francia (INSEE) publicó los programas desarrollados en *Statistical Analysis Sofware* (SAS) que contienen los principales algoritmos de estimación por calibración, bajo el nombre de CALMAR (*CALage sur MARges*, 'calibración en las márgenes') (Sautory, 1993). Desde los años 90 esta metodología ha sido ampliamente difundida y usada por las más importantes entidades estatales de estadística —INSEE (Francia), United States Census Bureau (EE. UU.), Statistics (Canadá), Statistisches Bundesamt (Alemania), IBGE (Brasil), etc. y otras entidades privadas como Nielsen—. No se sabe si el DANE usa este tipo de estimadores en sus encuestas, pues la búsqueda de la palabra "calibración" no arroja resultados en el buscador de su página de internet, en el capítulo de "Metodologías" (figura 1).

La metodología de calibración IPF tiene la ventaja de que, en general, reduce los sesgos, a pesar de que en algunos casos puede aumentar la varianza de las estimaciones y, por lo tanto, el coeficiente de variación estadístico (CVE %), el cual puede ser medido y que fue reportado para cada uno de los indicadores de la I-ENV_CGR-2013.

Figura 1. Fotografía del menú de búsqueda en el capítulo de Metodologías (DANE).

Fuente: Página de internet del DANE (tomada el 8 de julio del 2015)

Una de las aplicaciones particulares derivadas de esta metodología de calibración es ajustar la estimación por no respuesta (Särndal y Lundström, 2005). Este no fue el uso dado en la I-ENV_CGR-2013, ya que las tasas de no respuesta fueron muy bajas para este tipo de estudios (10 %).

Los métodos de calibración se han difundido ampliamente debido a que tienen una gran coherencia interna. Como toda metodología, la IPF tiene ventajas y desventajas y debe ser aplicada con sus debidas cautelas, a saber: un diseño muestral consistente, supuestos razonables sobre posibles sesgos (que en la práctica son muy difíciles de medir) y capacidad para calcular unos factores de expansión preliminares basados en el diseño muestral.

El método de cálculo utilizado es el siguiente:

1. Se calculan los factores de expansión de Horvitz-Thompson, que son el inverso de las probabilidades de selección, según el diseño muestral, teniendo en cuenta las dos etapas del diseño.
2. Se calculan los factores por no respuesta.
3. Se calculan los totales poblacionales para cada dominio principal (región de expulsión, estrato, once principales municipios), a los cuales se pretende expandir los valores de las estimaciones. En este caso, los valores poblacionales de calibración corresponden a:
    a) Total de grupos familiares por región de origen de desplazamiento (6).
    b) Total de grupos familiares por estrato del diseño (13).
    c) Total de grupos familiares para principales ciudades (11).
    d) Total de personas.

4. Se introducen los factores de Horvitz-Thompson para cada hogar, su pertenencia a cada dominio y los valores poblacionales marginales, a los cuatro algoritmos de la macro CALMAR, para escoger la mejor versión, basado en el CVE % y otras estadísticas que esta macro produce. Esta es una macro iterativa que reduce las diferencias de una función especificada entre el valor inicial y el final, y se detiene cuando encuentra un valor menor al indicado (normalmente 0,0001).
5. Se analizan los valores reportados por los cuatro algoritmos y se decide cuál usar. En el caso de la I-ENV_CGR-2013, las diferencias entre los diferentes métodos fueron mínimas, lo cual es un buen indicador.
6. Se proyectan los valores de cada grupo familiar y de las personas incluidas en él por el factor de expansión obtenido por el método de calibración.

En la medida en que solo se conocían los valores poblacionales para la población RUV, se calcularon estos factores de calibración para los grupos familiares RUV obtenidos en la muestra. Dichos factores fueron asignados a la población no RUV a nivel de segmento y tamaño de grupo familiar. En caso que no existiera ese tamaño de grupo familiar en el segmento, se escaló al nivel de centro urbano.

El supuesto inherente de aplicar el mismo factor de los grupos familiares RUV a los no RUV es que la dispersión geográfica de los dos grupos de población es similar, supuesto también usado y aceptado por la encuesta del Gobierno (ver abajo en mezcla de métodos de muestreo). Además, se observó que los hogares no RUV siempre fueron muy inferiores en número en comparación con los RUV en los segmentos seleccionados.

Por las razones anteriores la Comisión de Seguimiento se aparta del concepto emitido por funcionarios de la Unidad de Víctimas en relación con la utilización por parte de la Contraloría General de la República del método de calibración.

Tamaño de la muestra

El tamaño de la muestra de las dos encuestas es radicalmente diferente: el de la EGED-GOB 2013-2014 es de 25 000 hogares RUV, mientras que el de la I-ENV_CGR-2013 es de 9 106 hogares RUV y 1 660 hogares no RUV[2]. A este respecto también hubo una discrepancia entre las entidades responsables de las dos encuestas. La CGR argumenta que los tamaños de muestra no impactan la precisión de las estimaciones,

2 En el caso de la EGED-GOB 2013-2014, la cifra corresponde a las encuestas planeadas, mientras que en la I-ENV_CGR-2013 las cifras corresponden a las encuestas realizadas.

ya que ella obedece estrictamente a la estructura del diseño muestral; por su parte, la UARIV sostiene que las diferencias en los tamaños de muestra afectan los resultados: mientras mayor sea el tamaño de muestra, mayor será el nivel de precisión y confiabilidad, lo que implica una mejor distribución de la muestra a nivel territorial.

La Contraloría General de la República señala que

> el tamaño de muestra de dos encuestas se puede comparar cuando sus diseños muestrales son iguales, que no es el caso de la I-ENV_CGR-2013 y la EGED-GOB 2013-2014. La precisión deseada en las estimaciones condiciona el tamaño de muestra, es decir se controla *a priori* y de ello depende el tamaño de muestra. Como se evidencia claramente, la I-ENV_CGR-2013 presenta de manera detallada los niveles de precisión de las estimaciones con los cuales se construyó la muestra, los cuales fueron GARANTIZADOS con la muestra efectivamente recolectada. (CGR y CID, 2013)

La Unidad de Víctimas, en cambio, argumenta que

> La ley de los grandes números establece que de tenerse una sucesión infinita de variables aleatorias independientes provenientes de una misma población (aplicable a las encuestas porque son equivalentes a las respuestas de los individuos), la probabilidad de que el promedio de estas observaciones converja a la media poblacional real es de uno. Luego, uno de los resultados de este teorema es que a mayor cantidad de observaciones sobre la característica estudiada mayor será su aproximación al valor real desconocido (en términos de promedios).
>
> En el caso de los indicadores de EGED-GOB 2013-2014 se calculan como promedios o proporciones y es necesario aclarar que desde la teoría se entiende que las proporciones son promedios sobre variables Dummy (que toman valores 1 o 0 reflejando si una condición específica se cumple o no); luego el mayor tamaño de muestra de la EGED-GOB 2013-2014 hace que la convergencia de los indicadores sea más cercana al valor real, implicando así mayor precisión. (UARIV, 2015b, pp. 50-51)

Para la Comisión de Seguimiento resulta claro que si se mantienen diseños similares, *ceteris paribus*, un tamaño de muestra mayor, en general, da mejores precisiones que una muestra menor. Lo que ocurre es que este hecho no aplica de

forma homogénea para todas las variables. En el caso concreto de estas dos encuestas, los dos diseños son diferentes, lo cual puede beneficiar a algunas variables para una encuesta y lo contrario para otras.

Sin embargo, cuando se cuenta con tamaños de muestra suficientemente grandes como en estos dos casos, el beneficio de una muestra mucho más grande es inversamente proporcional a la raíz cuadrada del cociente de la razón de los tamaños de muestra y, por tanto, el *beneficio marginal* es cada vez menor. Ejemplo: bajo un mismo diseño muestral, duplicar el tamaño de muestra implica una mejora de aproximadamente 41 %, ya que la raíz cuadrada de 2 es 1,41. El aumento del tamaño de muestra de una encuesta de gran tamaño, normalmente se debe a objetivos de mejorar la precisión en alguno(s) de los subdominios, tales como regiones o ciudades, no tanto para beneficiar a las estimaciones del total país o al dominio mayor.

Diseño y selección de la muestra

En tercer lugar, debe anotarse que el diseño y selección de la muestra también difirió entre las dos encuestas. Si bien ambas iniciaron el análisis estadístico a partir del RUV —con un total de 4 677 481 desplazados con corte al día 30 de abril de 2013, cifra con base en la cual se determinó la selección de los municipios y el tamaño de la muestra—, la UARIV decidió georreferenciar a nivel de manzana la información de la dirección o ubicación más reciente de los registrados para los municipios seleccionados, para obtener estimaciones adecuadas de la población objetivo y con la hipótesis de que la mayoría de los desplazados no registrados se ubican alrededor de los desplazados registrados. Este proceso fue aplicado solo en 75 municipios, con una cobertura del 23 %. Esta situación generó un operativo de contingencia para los restantes 82 municipios, que consistió en la realización de un recuento total de viviendas y hogares en las manzanas de las cabeceras municipales, identificando viviendas con presencia de desplazados. Este operativo, bajo responsabilidad del DANE, se realizó durante diciembre del 2013 y entre febrero y marzo del 2014, para un recuento de 13 904 manzanas en total (UARIV, 2015a, p. 5).

Para diseñar y seleccionar la muestra de la encuesta, así como la estimación de resultados, la CGR utilizó dos marcos de muestreo: el RUV de la UARIV, como se anotó, y la cartografía específica de la población víctima del desplazamiento forzado en 98 zonas del país. Así, en cada municipio se hizo cartografía social, lo que permitió identificar las concentraciones de población desplazada con base, primero, en información disponible y, luego, con recolección de coordenadas en visitas de campo para verificar los grados de concentración en el terreno. Como

resultado de ese trabajo, fueron identificados y marcados, en los mapas cartográficos de los municipios seleccionados, los bloques (conjunto de manzanas contiguas) de concentración de población desplazada. Dichos bloques se dividieron en segmentos (entre cuatro y ocho manzanas), sobre los cuales se aplicó el método de selección aleatoria (CGR, 2013, p. 32).

En este punto, la CSPPDF considera necesario señalar que la explicación de la combinación de dos métodos de muestreo en la EGED-GOB 2013-2014 es muy confusa. Pareciera que inicialmente se hubiera decidido escoger un marco de muestreo de lista (registrados en el RUV), método que ya fue probado infructuosamente[3] debido, obviamente, a la alta movilidad de esta población vulnerable. Es claro que los desplazados van buscando dónde encontrar algunas perspectivas de vida, con familiares, amigos o simplemente en la periferia de una gran urbe, casi siempre en los barrios más marginales. Por esta razón, las encuestas de la CSPPDF (ENV-CSPPDF-CID) y la reciente de la CGR (ENV_CGR) decidieron mapear las mayores concentraciones de población desplazada con la ayuda de organizaciones relacionadas con el tema.

Por el texto de los informes de la encuesta, pareciera que la UARIV y el DANE intentaron hacer el muestreo basado en los datos consignados en el RUV en 75 municipios. No se mencionan dichos municipios ni la tasa de respuesta obtenida, como tampoco se explica por qué tuvo que recurrirse a un operativo de contingencia ni en qué consistió dicho operativo. No explican la metodología utilizada para identificar viviendas con presencia de desplazados ni presentan los criterios empleados para seleccionar las 13 904 manzanas. Sin duda, no parece razonable ni posible que en tres meses hubiera podido realizarse un recuento total de viviendas y hogares en las manzanas de las cabeceras municipales identificando viviendas con presencia de desplazados, si estos eran los más grandes. Solo para tener una referencia, Bogotá tiene más de 50 000 manzanas. Ahora bien, si el método de contingencia se utilizó en los municipios más pequeños, quiere decir que el método de lista fue empleado en los municipios más grandes, como Bogotá, donde está la mayor concentración

3 En la encuesta de Ibáñez, Moya y Velásquez (2006), para una muestra esperada de 1 000 hogares en el Registro Único Tributario (RUT), se supuso una tasa de no respuesta del 66 %, la cual demostró luego que estaba subestimada. Se tomó una muestra complementaria, con supuesto de no respuesta del 75 %. En total seleccionaron 5 000 hogares, de las cuales pudieron obtener 794 encuestas efectivas, para una tasa de no respuesta final de 84 % (4 206 / 5 000), cálculo no publicado en el documento. Probablemente por esa razón, los estudios anteriores de Acción Social hicieron selección de conglomerados de población desplazada.

de desplazados (cerca del 10 %). Es decir, en estos grandes municipios se utilizó el marco de muestreo de lista del RUV, pero ¿cuál fue la tasa de no respuesta? Deberían haberla publicado, pero muy probablemente debería haber sido muy elevada.

En todo caso, para los municipios donde se realizó la selección a partir del registro RUV, hay un sesgo importante por la tasa de no respuesta (no publicada), ya que se privilegian los hogares desplazados recientemente o los hogares con menor movilidad, donde pueden suponerse mejores condiciones de vida. Hay que tener en cuenta que los hogares desplazados tienen un alto nivel de movilidad, en la medida en que buscan oportunidades de mejor calidad de vida.

Combinar métodos de muestreo es una práctica común, pero debe hacer parte de la estrategia de muestreo y diseñar claramente el cálculo de los estimadores o, por lo menos, identificar las posibles dificultades cuando se usa de forma contingente un segundo método, como el mencionado.

Sobre el diseño muestral de la EGED-GOB 2013-2014, es importante hacer dos comentarios:

1. Sobre la estratificación:

a. No se informa el detalle de la metodología para conformar los 60 estratos en los municipios con menos de 10 000 desplazados. Tampoco se informa cuántos son estos municipios pero deben ser cerca de 1 000, ya que Colombia tiene 1 101 municipios, se seleccionaron 97 con inclusión forzosa y no se informa de municipios excluidos.

b. Se selecciona una UPM (Unidad Primaria de Muestreo), o sea un municipio por cada estrato. La técnica de estratificación es altamente valorada porque mejora la precisión, al tener estratos con varianza menor dentro del estrato y varianza mayor entre estratos. Sin embargo, al seleccionar un solo municipio en cada estrato, no es posible calcular la varianza dentro del estrato, ya que la varianza solo se puede calcular para dos o más unidades. Por dicha razón, en la técnica de muestreo se recomienda seleccionar al menos dos unidades en cada estrato, para cada etapa del diseño. Como consecuencia, no es claro cómo se calcularon los coeficientes de variación estadística (CVE %), es probable que estén subestimados. Además, no es posible calcular el posible beneficio de haber construido estos 60 estratos.

2. El método de cálculo de los factores de expansión es parte del diseño muestral, por tanto de la metodología escogida como un todo. Según el documento de la EGED-GOB 2013-2014, los factores de expansión se calculan como el inverso

de las probabilidades de selección (estimadores de Horvitz-Thompson), que es una técnica válida y corrientemente usada. Posteriormente, este factor se ajusta por la tasa de no respuesta de la manzana.

a) Para la fase uno, estas tasas debieron ser muy altas (como se mencionó anteriormente), ya que probablemente no se encontraron muchos de los hogares en la dirección referenciada en el RUV. En ninguna de las dos fases se informan estas tasas. Al tener dos metodologías diferentes en las dos fases, la gran diferencia en las tasas de no respuesta puede implicar sesgos importantes.

b) En los cuadros de resultados se lee como pie de página: "Nota: datos expandidos con proyecciones de población, con base en los resultados del Censo 2005" (DANE y UARIV, 2015a). Esta afirmación es completamente contradictoria con el punto 1.8 del Informe, donde se explica el método de expansión, resumido arriba. Además, no tiene sentido para este tipo de encuesta expandir al total de la población (que son las proyecciones del DANE), cuando los marcos muestrales se refieren solamente a la población desplazada.

c) En el punto 5.3.3 del *Informe de respuesta al Auto 161 de 2015* (UARIV, 2015b), se lee: "La expansión de los resultados se realiza a través de la población observada". Esta afirmación es ambigua y no informa nada sobre la metodología usada, porque no se observa la población, sino la muestra. Si se pudiera observar la población, no se necesitaría tomar una muestra. Además, no agrega nada para clarificar el método de expansión.

Usar estos dos métodos de muestreo puede generar grandes sesgos si no son tratados correctamente dentro de una estrategia de muestreo, la cual no se informa. Por ejemplo, ¿cuáles son los 75 municipios en que se usó el marco de muestreo del RUV? ¿Están concentrados en una región? La misma pregunta es pertinente para los restantes 82 municipios: ¿Son municipios grandes o pequeños? ¿Cuál es su impacto en conjunto sobre el total de la población desplazada?

En esta materia, finalmente, tiene que advertirse que las estimaciones de los coeficientes de variación o niveles de precisión de la encuesta no pueden tomarse en cuenta si no se informa cómo fue manejada esta combinación de métodos de muestreo, que seguramente se encuentra incluida en el diseño muestral completo que se solicitó a la UARIV 26 de junio de 2015, el cual no fue suministrado.

Auditoría

No hay elementos suficientes para opinar sobre la encuesta de la Unidad de Víctimas (EGED-GOB 2013-2014) en la medida en que no se dispone de su detalle metodológico. En todo caso, sería conveniente informar si dicha encuesta tuvo algún tipo de auditoría independiente sobre la metodología empleada. Al respecto, cabe recordar que la encuesta de la CGR (I-ENV_CGR-2013) fue auditada en todas sus fases por la firma Infométrica, mientras que se informa que la EGED-GOB 2013-2014 fue auditada por funcionarios de la UARIV.

Indicadores

Sobre los indicadores del cumplimiento de los derechos de la población desplazada, que de acuerdo con la Corte Constitucional son de goce efectivo, complementarios y sectoriales, es pertinente señalar que tanto la CGR como la UARIV diseñaron las encuestas con base en la matriz de indicadores que, en general, recoge las coincidencias entre el Gobierno y la CSPPDF. La matriz incluye, además, algunas modificaciones a los indicadores estipulados por la Corte Constitucional en el Auto 116 de 2008, principalmente en los indicadores sectoriales que en principio no deben medirse por encuesta sino por medio de registros administrativos. Al respecto, conviene señalar la existencia de unas pocas diferencias entre la CGR y la UARIV por el hecho de que la I-ENV_CGR-2013 se diseñó con base en la matriz del 25 de febrero de 2013, mientras que la EGED-GOB 2013-2014 fue realizada con la batería de indicadores presentados a la Corte Constitucional el 12 de junio de 2013 —a juzgar por la presentación de la directora de la UARIV durante la audiencia del 16 de febrero de 2015, llevada a cabo en el recinto de la Corte Constitucional, en cumplimiento de lo dispuesto por el Auto 061 de dicho año— (DANE y UARIV, 2015a). No obstante lo anterior, el Gobierno señala que esta matriz tuvo modificaciones hasta el 1 de noviembre de 2013 (UARIV, 2015b, p. 51).

Las modificaciones efectuadas a la matriz de indicadores hasta junio de 2013, en lo que se refiere a los indicadores de goce efectivo, consistieron en eliminar el de atención psicosocial en el derecho a la salud e incorporar uno nuevo de este tipo de atención en el derecho a la rehabilitación. De igual manera, se introdujeron los indicadores de los derechos de verdad y justicia[4]. Entre los cambios efectuados a los indicadores complementarios se destacan la eliminación del indicador de atenciones

4 En estos derechos no hubo coincidencia entre el Gobierno y la CSPPDF.

de primera vez en el año y la modificación del rango de edad para el indicador relativo al esquema de vacunación, así como la aclaración que se hizo para tener en cuenta las particularidades de las viviendas rurales, al aceptar como alcantarillado la disponibilidad de pozos sépticos y como sistema de recolección de basuras formas alternativas de la prestación de este servicio. Los cambios realizados incidieron en el hecho de que la UARIV no estimara el indicador de atención psicosocial en el derecho a la salud, mientras que la CGR sí lo hiciera, y hubiera podido incidir en el indicador de vacunación si la CGR no hubiera utilizado una aproximación a las vacunas y edades que deben tenerse en cuenta para considerar que se cuenta con un sistema de vacunación completo.

En segundo lugar, conviene tener en cuenta que la UARIV indica haber estimado 21 de los 29 indicadores de goce efectivo y 49 de los 81 complementarios, mientras que la CGR señala haber estimado también 21 de los 29 de goce y 33 de los 74 complementarios[5]. De estos indicadores se cuenta con la estimación de los 20 de goce efectivo y 31 complementarios por parte de la CGR; y con 21 de goce efectivo y 47 complementarios por parte de la UARIV[6]. Debe indicarse que la comparación entre las dos encuestas se hace a partir de los indicadores de goce efectivo con excepción del caso del de indemnización, para el cual se utilizan indicadores complementarios. Los derechos de la población desplazada cuyos indicadores son objeto de comparación son: subsistencia mínima, salud, educación, vivienda, generación de ingresos, identificación, retorno, protección y garantías de no repetición, rehabilitación, satisfacción, alimentación, seguridad e indemnización.

La UARIV estima los indicadores de los derechos de libertad, integridad y rehabilitación, mientras la CGR estima los indicadores del derecho de restitución de tierras. Ninguna de las instituciones presentó información sobre indicadores de los derechos de vida, reparación integral, reparación colectiva y prevención.

5 De acuerdo con la matriz de indicadores de junio de 2013, el número de indicadores de goce efectivo era de 28, teniendo en cuenta que verdad y justicia carecen de ellos; el número de indicadores complementarios es de 75, sin contar los de prevención y de 105 si se los tuviera en cuenta. La CGR señala, además, que estimó 21 indicadores sectoriales.

6 Esta información surge de la presentación de la directora de la UARIV en la audiencia del 16 de febrero del 2015 que tuvo lugar en la Corte. La información de la CGR fue tomada del disco compacto que entregó el día de dicha audiencia.

Comparación de los indicadores

Antes de revisar y comparar los indicadores del cumplimiento del derecho a la subsistencia mínima se presentarán las definiciones de etapas de atención humanitaria. Según la Ley 1448 de 2011, estas ayudas se definen de la siguiente manera:

> **Artículo 63. Atención inmediata:** Es la ayuda humanitaria entregada a aquellas personas que manifiestan haber sido desplazadas y que se encuentran en situación de vulnerabilidad acentuada y requieren de albergue temporal y asistencia alimentaria.
>
> Esta ayuda será proporcionada por la entidad territorial de nivel municipal receptora de la población en situación de desplazamiento. Se atenderá de manera inmediata desde el momento en que se presenta la declaración del desplazamiento, hasta el momento en el cual se realiza la inscripción en el Registro Único de Víctimas (RUV antes RUPD).
>
> **Parágrafo 1º.** Podrán acceder a esta ayuda humanitaria las personas que presenten la declaración de que trata el artículo 61 de esta Ley, y cuyo hecho que dio origen al desplazamiento haya ocurrido dentro de los tres (3) meses previos a la solicitud.
>
> [...]
>
> **Artículo 64. Atención humanitaria de emergencia:** Es la ayuda humanitaria a la que tienen derecho las personas u hogares en situación de desplazamiento una vez se haya expedido el acto administrativo que las incluye en el Registro Único de Víctimas, y se entregará de acuerdo con el grado de necesidad y urgencia respecto de su subsistencia mínima.
>
> [...]
>
> **Artículo 65. Atención humanitaria de transición:** Es la ayuda humanitaria que se entrega a la población en situación de Desplazamiento incluida en el Registro Único de Víctimas que aún no cuenta con los elementos necesarios para su subsistencia mínima, pero cuya situación, a la luz de la valoración hecha por la Unidad

Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, no presenta las características de gravedad y urgencia que los haría destinatarios de la Atención Humanitaria de Emergencia.

Derecho a la subsistencia mínima

Mediante el Auto 116 de 2008, la Corte Constitucional adoptó los siguientes indicadores de goce efectivo, complementarios y sectoriales del derecho a la subsistencia mínima:

Indicadores de goce efectivo

El hogar en situación de emergencia o vulnerabilidad extrema tiene cubiertas sus necesidades relacionadas con la subsistencia mínima.

Ahora bien, el derecho a la subsistencia mínima, de acuerdo con la matriz de indicadores de febrero de 2013, cuenta con tres indicadores de goce efectivo que corresponden a las etapas en que se presta la atención a la población desplazada.

El indicador de goce efectivo de la subsistencia mínima antes de la inclusión en el RUPD (RUV) se calcula como el cociente entre el número de hogares víctimas de desplazamiento forzado que tienen garantizada la subsistencia mínima en el marco de la atención inmediata antes de la decisión sobre la inclusión en el RUV (RUPD) y el número de hogares víctimas de desplazamiento forzado que declararon y solicitaron, antes de la decisión sobre su inclusión en el RUV (RUPD), algún componente de la subsistencia mínima. Los componentes de este tipo de ayuda son: alimentación, alojamiento, kit de habitabilidad, vestuario, atención médica y psicológica, manejo de abastecimientos y transporte de emergencia, así como agua potable y saneamiento básico cuando se trate de desplazamientos masivos.

Indicadores complementarios

- Hogares en situación de emergencia o vulnerabilidad extrema atendidos en sus necesidades relacionadas con la subsistencia mínima / Hogares a los que se les haya identificado necesidades de subsistencia mínima.

Indicadores sectoriales asociados

- Hogares desplazados en eventos masivos que han recibido atención humanitaria / Hogares desplazados masivamente.

- Hogares que han recibido atención humanitaria en la urgencia / Hogares que de acuerdo con su situación requieren atención humanitaria en la urgencia.
- Hogares vinculados a un esquema de seguridad social en salud en el marco de la AHE / Hogares en situación de emergencia.
- Hogares que han recibido raciones alimentarias en el marco de la AHE / Hogares en situación de emergencia.
- Hogares que han recibido alojamiento en el marco de la AHE / Hogares en situación de emergencia.
- Hogares que han recibido apoyo en kit no alimentario en el marco de la AHE / Hogares en situación de emergencia.
- Hogares atendidos con apoyo de vestuario en el marco de la AHE / Hogares identificados con necesidad en términos de este componente.
- Hogares que continúan en condición de vulnerabilidad y requieren alguno de los componentes de atención humanitaria / Hogares visitados con identificación de necesidad en términos de este componente.

De acuerdo con la reforma que se introdujo a los indicadores, siguiendo las instrucciones de la Corte Constitucional, el Gobierno Nacional y la CSPPDF coincidieron en los siguientes indicadores del derecho a la subsistencia mínima. Estos cuentan con tres indicadores de goce efectivo de derechos que corresponden a las etapas en que se presta la atención humanitaria a la población desplazada, así:

- Todos los hogares víctimas del desplazamiento forzado que declararon tienen garantizada la subsistencia mínima antes de la decisión sobre la inclusión en el RUV (RUPD), el cual se calcula teniendo en cuenta la siguiente fórmula: número de hogares víctimas de desplazamiento forzado que tienen garantizada la subsistencia mínima en el marco de la atención inmediata antes de la decisión sobre la inclusión en el RUV (RUPD) / Número de hogares víctimas de desplazamiento forzado que declararon y solicitaron antes de la decisión sobre la inclusión en el RUV (RUPD) algún componente de la subsistencia mínima.
- Todos los hogares víctimas del desplazamiento forzado tienen garantizada la subsistencia mínima en el marco de la atención humanitaria de emergencia una vez se dio su inclusión en el registro, el cual se calcula teniendo en cuenta la siguiente fórmula: número de hogares víctimas de desplazamiento forzado incluidos o cesados en el RUPD que recibieron los componentes de subsistencia

mínima en el marco de la Atención Humanitaria de Emergencia / Número de hogares víctimas de desplazamiento forzado incluidos o cesados en el RUPD.

- Todos los hogares víctimas del desplazamiento forzado tienen garantizada la subsistencia mínima en el marco de la atención humanitaria de transición, el cual se calcula teniendo en cuenta la siguiente fórmula: número de hogares víctimas de desplazamiento forzado incluidos o cesados en el RUPD que solicitaron, se evidenció la carencia y recibieron alguno de los componentes de la subsistencia mínima en el marco de la Atención Humanitaria de Transición / Hogares víctimas de desplazamiento forzado incluidos o cesados en el RUPD que solicitaron y se evidenció la carencia en alguno de los componentes de la subsistencia mínima en el marco de la Atención Humanitaria de Transición.

Indicadores complementarios y sectoriales por etapa de atención

Además, se establecieron los siguientes indicadores complementarios y sectoriales para cada una de las etapas de la atención humanitaria:

Ayuda o atención humanitaria inmediata (indicadores complementarios)

- Alimentación: Hogares víctimas de desplazamiento forzado que declararon, solicitaron y recibieron antes de la decisión sobre la inclusión en el RUV (RUPD) el componente de alimentación en el marco de la atención inmediata / Hogares víctimas de desplazamiento forzado que declararon y solicitaron antes de la decisión sobre la inclusión en el RUV (RUPD) el componente de alimentación en el marco de la atención inmediata.
- Alojamiento: Hogares víctimas de desplazamiento forzado que declararon, solicitaron y recibieron antes de la decisión sobre la inclusión en el RUV (RUPD) el componente de alojamiento en el marco de la atención inmediata / Hogares víctimas de desplazamiento forzado que declararon y solicitaron antes de la decisión sobre la inclusión en el RUV (RUPD) el componente de alojamiento en el marco de la atención inmediata.
- Vestuario: Hogares víctimas de desplazamiento forzado que declararon, solicitaron y recibieron antes de la decisión sobre la inclusión en el RUV (RUPD) el componente de vestuario en el marco de la atención inmediata / Hogares víctimas de desplazamiento forzado que declararon y solicitaron antes de la decisión sobre la inclusión en el RUV (RUPD) el componente de vestuario en el marco de la atención inmediata.

- Kit de habitabilidad (kit no alimentario): Hogares víctimas de desplazamiento forzado que declararon, solicitaron y recibieron antes de la decisión sobre la inclusión en el RUV (RUPD) el componente de kit de habitabilidad en el marco de la atención inmediata / Hogares víctimas de desplazamiento forzado que declararon y solicitaron antes de la decisión sobre la inclusión en el RUV (RUPD) el componente de kit de habitabilidad en el marco de la atención inmediata.
- Agua apta para consumo humano: Hogares víctimas de desplazamiento forzado en eventos masivos que accedieron a agua apta para consumo humano en el marco de la atención inmediata / Hogares víctimas de desplazamiento forzado en eventos masivos que requirieron agua apta para consumo humano en el marco de la atención inmediata.
- Saneamiento básico: Hogares víctimas de desplazamiento forzado en eventos masivos que accedieron a saneamiento básico en el marco de la atención inmediata / Hogares víctimas de desplazamiento forzado en eventos masivos que requirieron saneamiento básico en el marco de la atención inmediata.
- Atención médica: Personas víctimas de desplazamiento forzado que recibieron atención en salud (psicológica o física) en el marco de la atención inmediata / Personas que requirieron atención en salud en el marco de la atención inmediata.

Indicadores sectoriales

- Hogares víctimas de desplazamiento forzado en eventos masivos atendidos por la UARIV con los componentes de la atención inmediata bajo el principio de subsidiariedad / Hogares víctimas de desplazamiento forzado en eventos masivos.
- Hogares víctimas de desplazamiento forzado en eventos masivos atendidos por los entes territoriales con los componentes de la subsistencia mínima una vez las autoridades tuvieron conocimiento del hecho / Hogares víctimas de desplazamiento forzado en eventos masivos.

Ayuda humanitaria de emergencia (indicadores complementarios)

- Atención Humanitaria de Emergencia: Hogares víctimas de desplazamiento forzado incluidos o cesados en el RUPD que recibieron la Atención Humanitaria de Emergencia por primera vez (alimentación, alojamiento, kit de habitabilidad, en dinero o en especie) / Hogares víctimas de desplazamiento forzado incluidos o cesados en el RUPD.

- Vestuario: Hogares víctimas de desplazamiento forzado incluidos o cesados en el RUPD que solicitaron y recibieron el componente de vestuario en el marco de la Atención Humanitaria de Emergencia / Hogares víctimas de desplazamiento forzado incluidos o cesados en el RUPD que solicitaron el componente de vestuario en el marco de la Atención Humanitaria de Emergencia.
- Salud: Personas víctimas de desplazamiento forzado incluidas o cesadas en el RUPD que cuentan con afiliación a un sistema de seguridad social en el marco de la Atención Humanitaria de Emergencia / Personas víctimas de desplazamiento forzado incluidas o cesadas en el RUPD.

Indicadores sectoriales

- Tiempo promedio (días) transcurrido entre la inclusión en el RUV y la colocación de la Atención Humanitaria de Emergencia.
- Número de solicitudes de Atención Humanitaria de Emergencia colocadas y cobradas, cuando la Atención Humanitaria de Emergencia es en dinero / Número de solicitudes de Atención Humanitaria de Emergencia colocadas cuando la Atención Humanitaria de Emergencia es en dinero.
- Tiempo promedio transcurrido entre la solicitud y la colocación de la Atención Humanitaria de Transición (componente alojamiento solamente desde 2013) para solicitudes avaladas, según grupos de vulnerabilidad definidos por la UARIV (alta, media alta, media baja, baja).
- Tiempo promedio transcurrido entre la solicitud y la colocación de la Atención Humanitaria de Transición (componente alimentación desde 2013) para solicitudes avaladas.
- Número de solicitudes de Atención Humanitaria de Transición colocadas y cobradas, cuando la Atención Humanitaria de Transición es en dinero / Número de solicitudes de Atención Humanitaria de Transición colocadas cuando la Atención Humanitaria de Transición es en dinero.

Ayuda humanitaria de transición (indicadores complementarios)

- Alimentación y artículos de aseo: Hogares víctimas de desplazamiento forzado incluidos o cesados en el RUPD que solicitaron, en los que se evidenció la carencia y recibieron los componentes de alimentación y artículos de aseo en el marco de la Atención Humanitaria de Transición / Hogares víctimas de desplazamiento forzado incluidos o cesados en el RUPD que solicitaron y en

los que se evidenció la carencia en el componente de alimentación y artículos de aseo en el marco de la Atención Humanitaria de Transición.
- Alojamiento: Hogares víctimas de desplazamiento forzado incluidos o cesados en el RUPD que solicitaron, en los que se evidenció la carencia y recibieron el componente de alojamiento en el marco de la Atención Humanitaria de Transición / Hogares víctimas de desplazamiento forzado incluidos o cesados en el RUPD que solicitaron y en los que se evidenció la carencia en el componente de alojamiento en el marco de la Atención Humanitaria de Transición.

Indicadores sectoriales
- Número de solicitudes de Atención Humanitaria de Transición avaladas por la UARIV / Número total de solicitudes de Atención Humanitaria de Transición presentadas por las víctimas.
- Número de hogares que solicitaron y recibieron la Atención Humanitaria de Transición cuando han pasado más de 10 años de su desplazamiento / Número de hogares que solicitaron la Atención Humanitaria de Transición cuando han pasado más de 10 años de su desplazamiento.

Comparación de indicadores de subsistencia mínima

Atención humanitaria inmediata

La diferencia fundamental entre la EGED-GOB 2013-2014 (UARIV-DANE) y la I-ENV_CGR-2013 (CGR-CID) consiste en que la primera considera garantizada la ayuda inmediata cuando los hogares reciben uno o más de los componentes que forman parte de este tipo de ayuda, mientras que la segunda considera que esta es garantizada solo cuando los hogares reciben todos los componentes de la ayuda inmediata que solicitaron. En estas circunstancias, es factible afirmar que la posición adoptada por la UARIV fue minimalista y se aleja de lo estipulado por el indicador.

La segunda diferencia consiste en el hecho de que la UARIV estimó el indicador por hogares para todos los tipos de ayuda, mientras que la CGR lo hizo por grupos familiares.

Una tercera diferencia —extensiva para todos los tipos de la ayuda en el marco de la subsistencia mínima— es que para la EGED-GOB 2013-2014 la estimación de los indicadores y su análisis se realizó con base en el primero o único desplaza-

miento, mientras que para la I-ENV_CGR-2013 uno y otro se efectuaron con base en el último o único desplazamiento[7].

Como resultado de los distintos enfoques se registra una diferencia significativa en el valor del indicador, que para la EGED-GOB 2013-2014 fue de 80,8 %, con un coeficiente de variación de 1,3 %, mientras que para la I-ENV_CGR-2013 fue de 34,6 %, con un coeficiente de variación de 4,6 %. Para la CSPPDF resulta claro que la estimación presentada por la I-ENV_CGR-2013 se ajusta más al indicador de goce efectivo de la ayuda inmediata y a la situación de la población desplazada que de la EGED-GOB 2013-2014.

Si se acude a los indicadores complementarios de la ayuda inmediata disponibles, se detecta que para la UARIV el grado de atención de las solicitudes de ayuda inmediata es radicalmente superior frente a los restantes componentes de este tipo de ayuda. Es así como la satisfacción de las solicitudes de alimentación para la UARIV es del 75,8 %, con un coeficiente de variación del 1,7 %, mientras para la CGR es de 62,7 %, con un coeficiente de 1,5 %. Por su parte, el porcentaje de atención de las solicitudes de alojamiento alcanza el 57,6 % en el caso de la UARIV, con un coeficiente de variación de 3,2 %, mientras que para la CGR asciende a 40,7 %, con un coeficiente de variación de 2,3 %. En lo que se refiere a las necesidades de kit de habitabilidad y salud, la EGED-GOB 2013-2014 reporta porcentajes de satisfacción equivalentes a 78,1 % y a 83,7 %, con coeficientes de variación de 1,9 % y 12,0 %, respectivamente, mientras que la I-ENV_CGR-2013 presenta niveles de atención de las solicitudes del 46,8 % y 44,4 %, con coeficientes de variación de 2,0 % y 2,1 %, respectivamente.

Atención humanitaria de emergencia

En lo que se refiere a la atención humanitaria de emergencia, los indicadores de las encuestas bajo análisis no resultan comparables debido a varios factores, entre otros a la diferencia de los elementos que constituyen esta ayuda. En efecto, mientras que para la EGED-GOB 2013-2014 la ayuda contempla dos componentes —uno de ellos conformado por alimentación, alojamiento y kit de habitabilidad y otro por vestuario—, para la I-ENV_CGR-2013 la ayuda incluye auxilio para arriendo, afiliación o posibilidad de acceso al sistema de salud, mercados o bonos alimentarios, elementos de aseo y utensilios de cocina como parte del kit de habitabilidad, dinero en efectivo, tarjeta débito, bono o cheque (diferente al dinero de auxilio para arriendo). Es decir, la

7 Esta diferencia no es muy significativa pues el porcentaje de grupos familiares que sufrieron más de un desplazamiento fue menor al 10 %.

I-ENV_CGR-2013 incluye todos los elementos, a excepción de vestuario, y la EGED-GOB 2013-2014 contempla solamente alimentación, alojamiento o kit de habitabilidad. Desde este punto de vista, ninguna de las dos encuestas estima de manera precisa el indicador, aunque el de la I-ENV_CGR-2013 resulta claramente más comprensivo.

Además, el formulario de la UARIV ni siquiera captura la provisión simultánea de las ayudas de alimentación, alojamiento y kit de habitabilidad, condición que la UARIV asegura equivocadamente que garantiza la ayuda humanitaria. En efecto, en el formulario la pregunta respectiva es: "Desde el momento en que fue incluido en el registro de víctimas este hogar recibió: a) alimentación, alojamiento y/o kit de habitabilidad"[8].

En estas circunstancias, al menos en principio, el indicador estimado por la EGED-GOB 2013-2014 ha debido ser mayor al estimado por la I-ENV_CGR-2013. Sin embargo, de acuerdo con el *Informe de respuesta al Auto 161 de 2015* (UARIV, 2015b), el estimativo del indicador de esta ayuda, según la EGED-GOB 2013-2014, es de 43,4 %, con un coeficiente de variación de 10,5 %, mientras que para la I-ENV_CGR-2013 es de 49,9 %, con un coeficiente de variación de 2,4 %, lo cual no resulta explicable al menos a primera vista. Con todo, si se hubiera mantenido la relación existente entre grupos familiares y hogares de la III Encuesta Nacional de Verificación del 2010, que era de 1,1 hogares por grupo familiar, la diferencia entre los indicadores de las dos encuestas se reduciría a cerca de 2,0 puntos porcentuales: 49,9 % vs. 47,7 %.

Conviene indicar, además, que de los indicadores complementarios la CGR solo publicó el correspondiente a la afiliación en salud, para el cual estimó un valor de 43,2 %, con un coeficiente de variación del 2,4 %, mientras que la UARIV asimiló el indicador de alimentación, alojamiento y kit de habitabilidad al indicador global.

Atención humanitaria de transición

Antes de comparar la atención humanitaria de transición entre las encuestas mencionadas, y con el fin de comprender mejor las conclusiones de dicho análisis, es pertinente hacer algunas precisiones conceptuales sobre este tipo de ayuda.

Este concepto es involucrado en la legislación, fundamentalmente a instancias de Acción Social por medio de la Resolución 3069 de 2010 y elevado su estatus legal al introducirse en la Ley 1448 de 2011 y ser objeto de reglamentación en el Decreto 4800 de dicho año y finalmente en el decreto 2569 de 2014. Como su nombre lo indica, se trata de un auxilio que debe ser transitorio y servir como soporte mientras

8 En el formulario de la I-ENV_CGR-2013 la pregunta está bien formulada.

la población desplazada supera la situación de emergencia, producto del desplazamiento forzado.

Una lectura atenta del marco normativo permite concluir que la ayuda humanitaria de transición, tal como se introdujo en la resolución 3069 de 2010, era muy similar a la denominada prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia en la Ley 387 de 1997[9].

Sin embargo, a diferencia de esta normativa, la resolución 3069 diferenció aquellas personas que fueron desplazadas con un año o más de anterioridad a la fecha de la declaración del hecho del desplazamiento ante el Ministerio Público de aquellas que lo hicieron dentro de ese término. Las primeras, a pesar de que puedan encontrarse aún en una situación todavía caracterizada por carencias en materia de alimentación y alojamiento como consecuencia del desplazamiento forzado, ya no tendrían derecho a recibir la atención humanitaria de emergencia sino que serían sujetos de la atención humanitaria de transición[10].

Para este segmento poblacional, la ayuda de transición dejaría entonces de equipararse con la prórroga de la ayuda de emergencia, pues esta última solo procedería para la población que se encontrara dentro del año posterior a su declaración.

En este sentido, puede afirmarse que resulta apropiada la posición adoptada en la I-ENV_CGR-2013 al asimilar la atención humanitaria de transición a la prórroga de la ayuda de emergencia y estimar el indicador habiendo incluido solo los grupos familiares cuyo desplazamiento ocurrió entre 1985 y 2010. De hecho, este indicador solo debe calcularse por registros administrativos

Por su parte, la UARIV no específica el alcance que utiliza para estimar este indicador. De cualquier manera, se considera que esta institución debía haber utilizado como fuente de este indicador los registros administrativos y no la encuesta. Si carecía de la información requerida para estimarlo por esta vía, ha debido usar la metodología empleada por la CGR hasta el año 2010 y de ahí en adelante usar

9 Véase el Auto 099 de la Corte Constitucional (2013, p. 19).

10 De acuerdo con el decreto 2569 de 2014, también tienen derecho a la prórroga los hogares en que se identifiquen carencias graves en los componentes de alojamiento temporal o alimentación, cuyo desplazamiento haya ocurrido dentro de los (10) años anteriores a la fecha de la solicitud y hogares cuya situación sea de extrema urgencia y vulnerabilidad. En estos casos, la atención humanitaria se entregará independientemente del tiempo transcurrido desde ocurrencia del hecho victimizante, incluyendo, por tanto, a los hogares cuyo desplazamiento haya ocurrido hace diez o más años a fecha de la solicitud.

necesariamente registros administrativos, pues estos constituyen la única manera de evidenciar las carencias en alguno de los componentes de la subsistencia mínima, condición exigida por la normativa para otorgar este tipo de ayuda. Además, la UARIV debe conocer los hogares desplazados que incluyó en los programas del Sistema de Protección Social.

En principio, el indicador estimado por la EGED-GOB 2013-2014 para este tipo de ayuda —que ascendió a 66,3 %, con un coeficiente de variación de 2,5 %— ha debido resultar superior al estimado por la I-ENV_CGR-2013 —que fue de 73,2 % con un coeficiente de variación de 1,8 %—, como quiera que este último requería como condición para la garantía del derecho la provisión de todos los componentes solicitados, mientras que la EGED-GOB 2013-2014 lo consideraba garantizado con el suministro de al menos uno de los componentes solicitados. La explicación de este hecho pudiera eventualmente encontrarse en una actitud menos condescendiente por parte del Gobierno con la población desplazada, una vez se estableció la atención humanitaria de transición. Más aún, es sabido que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) se iba a encargar de la provisión de este tipo de ayuda, lo cual tuvo enormes dificultades, habiéndose anunciado que dicha obligación será transferida a la UARIV.

En estas circunstancias, la CSPPDF considera que la aproximación de la CGR a la Atención Humanitaria de Transición antes del 2010 es correcta y que después de este periodo no es viable ni razonable estimarla por encuesta.

Derecho a la identificación

La Corte Constitucional adoptó los siguientes indicadores —de goce efectivo complementarios y sectoriales— del derecho a la identificación mediante los Autos 109 y 233 de 2007:

Indicadores de goce efectivo de la Corte

- Posesión de documentos de identidad.
- Todos los miembros del hogar cuentan con sus documentos de identificación completos.

Indicador complementario

- Personas identificadas / Personas incluidas en el RUPD.

Indicadores sectoriales asociados

- Personas identificadas con cédula de ciudadanía / Personas mayores de 18 años incluidas en el RUPD.
- Niños con tarjeta de identidad (7-17 años) / Personas mayores de 8 y menores de 17 años en RUPD.
- Personas con registro civil.
- Libretas militares entregadas a población desplazada.

De acuerdo con la reforma que se introdujo a los indicadores, siguiendo las instrucciones de la Corte Constitucional, el Gobierno Nacional y la CSPPDF coincidieron en los siguientes indicadores del derecho a la identificación:

El indicador de goce efectivo se define como la relación existente entre los hogares incluidos o cesados en el RUV que cuentan con los documentos de identificación completos de acuerdo con su género y edad y el total de hogares incluidos o cesados en el RUV. Este indicador se calcula por personas y luego se agrega a nivel de hogar.

Estas dos entidades —el Gobierno Nacional y la CSPPDF— coincidieron en los indicadores complementarios y sectoriales que se estiman a nivel de persona, los que según la matriz de indicadores son cuatro definidos de la siguiente manera:

- Número de personas incluidas o cesadas en el RUV de 0 a 6 años que cuentan con registro civil o NUIP / Total de personas de 0 a 6 años incluidas o cesadas en el RUV.
- Número de personas de 7 a 17 años incluidas o cesadas en el RUV que cuentan con tarjeta de identidad y registro civil / Total de personas de 0 a 17 años incluidas o cesadas en el RUV.
- Número de personas de 18 años y más incluidas o cesadas en el RUV que cuentan con cédula de ciudadanía / Total de personas de 18 años o más incluidas o cesadas en el RUV.
- Número de hombres entre 18 y 50 años incluidos o cesados en el RUV que cuentan con libreta militar / Número de hombres entre 18 y 50 años incluidos o cesados en el RUV.

Ni la CGR ni la UARIV estimaron el indicador de identificación definido en la matriz de forma estricta. En efecto, la CGR calculó inadecuadamente dos de los indicadores complementarios: uno de ellos, el relativo a la disponibilidad de la libreta militar, para la cual consideró la obligación para los hombres de contar con ella hasta los 49 años de edad, mientras que el indicador señala que la edad límite para poseer este documento es de 50 años; y otro, al haber confundido —para las personas de 7 a

17 años— el cálculo del número de personas que disponen de tarjeta de identidad y registro con el de las que disponen de registro pero no cuentan con tarjeta de identidad[11].

Por su parte, la UARIV se equivocó al haber calculado para este rango de edad las personas que contaban con tarjeta de identidad y no las que disponían de tarjeta de identidad y registro civil.

De esta manera, los estimativos calculados y la agregación del indicador en términos de personas a nivel de hogar resultan imprecisos. Además, es claro que los indicadores de identificación entre las dos encuestas no son comparables, más aún si se tiene en cuenta que la EGED-GOB 2013-2014 lo estimó a nivel de hogar y la I-ENV_CGR-2013 a nivel de grupo familiar.

Es importante señalar que el mayor rigor que aduce la UARIV en la realización de su encuesta (EGED-GOB 2013-2014) —al exigir que el documento fuera válido (cédula con código de barras) y presentado físicamente al encuestador—, no se tradujo en una diferencia importante frente a la encuesta de la CGR (I-ENV_CGR-2013) que aplicó el principio de la buena fe, como se observa en la estimación de los indicadores complementarios que se calcularon de manera uniforme entre las dos encuestas.

Al observar los indicadores complementarios de acuerdo con la información suministrada por la CGR (2013, Anexo 8.1.2) y la UARIV (DANE y UARIV, 2015a y 2015b, anexos) se hace necesario señalar la existencia de pequeñas diferencias en los indicadores que se calcularon uniformemente a nivel de personas. En efecto, mientras que para la UARIV los indicadores de personas de 0 a 6 años que cuentan con registro civil y Número Único de Identificación Personal (NUIP), y de personas de 18 años o más que disponen de cédula de ciudadanía ascienden a 96,5 % y 97,8 %, respectivamente, con coeficientes de variación inferiores al 1 %; para la CGR, estos llegan a 99,1 % y 97,4 %, con coeficientes de variación menores al 1 %. Para el indicador de hombres mayores de 18 años que disponen de libreta militar existe una diferencia un poco mayor: para la UARIV su valor estimado es 35,9 %, mientras la CGR lo calcula en 30,2 %[12]. En este punto, es necesario indicar que era previsible que el estimativo de la UARIV hubiese

11 De esta forma, resulta incorrecta la afirmación de la UARIV, efectuada en el *Informe de respuesta al Auto 161 de 2015*, cuando se sostiene que para el indicador de personas entre 7 y 17 años con documento de identidad acorde a la edad, la EGED-GOB 2013-2014 solo verificaba contar con tarjeta de identidad, mientras que en la I-ENV_CGR-2013 la estructura de la pregunta permitió obtener información sobre la tarjeta de identidad y el registro civil conjuntamente, y el indicador se calculó tal como el indicador de goce efectivo de derechos (IGED) está definido. Véase UARIV (2015b, p. 69).

12 El coeficiente de variación para la UARIV se desconoce y para la CGR alcanza un 3,7%

sido inferior al de la CGR y no superior, pues la primera consideró la obligación para los hombres de contar con libreta militar hasta los 50 años.

La diferencia presentada en el IGED agregado a nivel de hogar del derecho a la identificación —64,7 % con un coeficiente de variación del 1,7 % para la UARIV y 52,1 % con un coeficiente de variación del 2,5 % para la CGR— obedece principalmente a que la CGR calcula erróneamente como indicador complementario para las personas de 7 a 17 años el de aquellos individuos que poseen registro pero no disponen de tarjeta de identidad, que lógicamente resulta en un indicador muy bajo para las personas de este rango de edad que asciende a solo 6,1 %.

En este sentido, podría afirmarse que el IGED del derecho a la identificación es más cercano al estimado por la UARIV, en comparación con el calculado por la CGR. Sin embargo, si se tiene en cuenta que según las dos instituciones los hombres que cuentan con libreta militar de acuerdo con su edad no superan en el mejor de los casos el 35 %, el indicador se encontraría más cerca del estimado por la CGR y podría ser incluso inferior[13].

Independientemente del valor del IGED en consideración, el tema que sigue siendo preocupante es el muy bajo porcentaje de los hombres desplazados que cuentan con libreta militar. Es claro que el Ejército Nacional no ha cumplido el compromiso que asumió su comandante —en la audiencia convocada por la Corte Constitucional en el 2008 para tratar esta problemática que afecta a la población desplazada—, ya que, en el 2013, entre el 65 y el 70 % de los hombres entre 18 y 50 años carecían aún de libreta militar.

Derecho a la salud

La salud es definida como "un estado de completo bienestar físico, mental y social y no solamente como la ausencia de afecciones o enfermedades" (OMS, 1946). De esta forma, el derecho a la salud implica bienestar, felicidad, paz y vida. La búsqueda del bienestar físico, mental y social de una persona requiere del esfuerzo de toda la población, pero en especial del Estado, el cual tiene dentro de sus funciones las de organizar, dirigir y reglamentar la prestación de los servicios de salud y la creación de políticas para la prestación y garantía de este derecho.

13 Esta conclusión podría sustentarse, en principio, en el hecho de que según la Gran Encuesta Integrada de Hogares de 2013 (GEIH), el 63,7% de los hogares cuentan con hombres con edades que oscilan entre los 18 y los 50 años (DANE, 2013b).

Indicadores de goce efectivo de la Corte

El tribunal constitucional adoptó los siguientes indicadores de goce efectivo de derechos (IGED) que buscan dar cuenta del acceso, calidad, aceptabilidad y disponibilidad del servicio de salud:

- Acceso al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS).
- Acceso a asistencia psicosocial.
- Acceso al esquema de vacunación.

Para medir el grado de avance en el cumplimiento de este derecho para los desplazados, se plantearon los siguientes indicadores complementarios:

- Porcentaje de personas incluidas en el RUPD y que están afiliadas al SGSSS.
- Porcentaje de personas incluidas en el RUPD que reciben apoyo psicosocial solicitado.
- Porcentaje de niños incluidos en el RUPD con esquema completo de vacunación.

Adicionalmente, se contemplan indicadores referentes al porcentaje de mujeres desplazadas en estado de embarazo que asisten a controles prenatales, al igual que personas de 12 años de edad y más que acceden a programas de salud sexual y reproductiva.

En la revisión de indicadores realizada en 2013, se consideró necesario contar con un indicador que diera al mismo tiempo cuenta de la afiliación y de la atención, puesto que la sola afiliación no garantiza el acceso.

Así, el primer indicador de goce efectivo del derecho a la salud quedó propuesto en los siguientes términos:

- Todas las personas víctimas de desplazamiento forzado están afiliadas al SGSSS (Sistema General de Seguridad Social en Salud) y reciben atención en salud cuando la requieren.

Indicadores complementarios

- Porcentaje de personas víctimas de desplazamiento forzado incluidas en el RUV afiliadas al SGSSS, a los regímenes contributivo o especiales.
- Porcentaje de personas víctimas de desplazamiento forzado incluidas en el RUV afiliadas al SGSSS, al régimen subsidiado.

Indicadores sectoriales

- Porcentaje de gestantes víctimas de desplazamiento forzado que aceden a control prenatal.

- Porcentaje de personas de 12 años de edad y más, víctimas de desplazamiento forzado, que acceden a programas de salud sexual y reproductiva.

El segundo indicador de goce efectivo del derecho a la salud tiene que ver con la atención psicosocial:

- Porcentaje de personas víctimas de desplazamiento forzado que reciben atención psicosocial.

El tercer indicador del derecho a la salud se refiere a salud preventiva, particularmente a la cobertura de vacunación en niños y niñas. La formulación sigue siendo la siguiente:

- Porcentaje de niños y niñas de 0 a 5 años de edad víctimas de desplazamiento forzado que tienen el esquema completo de vacunación.

Por la dificultad de calcular este indicador, se descompone en los siguientes tres complementarios:

- Porcentaje de niños y niñas entre 12 y 23 meses de edad que tienen tres dosis de vacuna pentavalente.
- Porcentaje de niños y niñas entre 12 y 23 meses de edad que tienen una dosis de la vacuna triple viral.
- Porcentaje de niños y niñas de 5 y 6 años que tienen dos refuerzos de polio y pentavalente y uno de triple viral.

Comparación de indicadores de salud

Afiliación

La población víctima de desplazamiento forzado ha alcanzado niveles de afiliación al SGSSS similares a los de la población total del país. Sin embargo, casi toda la población desplazada se encuentra afiliada al régimen subsidiado, lo cual se explica por su baja formalidad laboral, como se verá más adelante.

La información de las dos encuestas (EGED-GOB 2013-2014 y I-ENV_CGR-2013) es similar, con porcentajes de afiliación total del mismo orden de magnitud y con niveles de CVE similares (93,9 vs. 93,2 y 0,3 % vs. 0,5 %, respectivamente). Hay alguna diferencia en cuanto a la distribución entre regímenes, puesto que la EGED-GOB 2013-2014 reporta un mayor porcentaje de población afiliada al régimen contributivo (tabla 1).

La otra parte del indicador hace referencia a la atención recibida cuando las personas la requieren. La I-ENV_CGR-2013 calculó el indicador sobre las personas que se sintieron enfermas en los 30 días anteriores a la encuesta, solicitaron atención de acuerdo con su régimen de afiliación y la recibieron. Para el total de la población desplazada incluida en el RUV, el porcentaje fue de 91,2 % (CVE % 0,8), pero incluye también a la población vinculada que solicitó y recibió atención. No se presenta el cruce entre las dos variables para determinar, al mismo tiempo, el porcentaje de personas desplazadas que estando afiliadas reciben la atención requerida.

La EGED-GOB 2013-2014 hace el cruce de las dos variables y presenta información que permite establecer que, a nivel nacional, el 86,7 % de las personas desplazadas tienen afiliación al sistema, solicitaron y recibieron atención. El periodo de referencia utilizado en esta encuesta es de los doce (12) meses anteriores a la encuesta. La pregunta es si en ese periodo "le han negado la atención en salud". Las preguntas no pueden entonces compararse. El periodo de doce (12) meses parece bastante largo para servir de referencia en atención en salud, normalmente las encuestas indagan por un periodo de los últimos 15 o 30 días. Solo para hospitalizaciones, que es un evento más grave, se utiliza el periodo de 12 meses[14].

Tabla 1. Porcentaje de personas desplazadas incluidas en el RUV que se encuentran afiliadas al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), según regímenes

Régimen de afiliación	I-ENV_CGR -2013	EGED-GOB 2013-2014-2013	Total Nacional ECV-2013
Total	93,9 (CVE %0,3)	93,2 (CVE % 0,5)	91,3
Régimen contributivo y especial	12,5 (CVE % 2,7)	14,1 (CVE % 14,4)	44,8
Régimen subsidiado	81,2 (CVE % 0,5)	78,8 (CVE % 1,1)	46,3

Fuentes: I-ENV_CGR-2013 (CGR y CID, 2013) y EGED-GOB 2013-2014 (DANE y UARIV, 2015a).

14 Aunque no hay acuerdo, en general se trata de minimizar los problemas de recordación: "En todos los cuestionarios se consulta sobre la existencia de algún episodio de enfermedad, o de accidente en un periodo anterior. El periodo de referencia es diferencial: últimos 30 días, últimas dos semanas, últimas cuatro semanas o últimos tres meses. Aunque no se puede pretender que el entrevistado se remita exactamente a las fechas propuestas, la extensión del período está relacionada con el tipo y la cantidad de eventos que es posible registrar: períodos más extensos posibilitan la inclusión de mayor cantidad de eventos, pero tienen la desventaja de verse afectados por el efecto recordación, que es menor en períodos más cortos" (Ferrer, 2000, p. 198).

Atención psicosocial

Los resultados de la I-ENV_CGR-2013 sobre atención psicosocial muestran las grandes falencias de sistema de atención en esta materia. Menos del 0,2 % de las personas desplazadas ha recibido algún tipo de atención psicosocial individual o grupal. Esto representa 10 661 personas según los estimativos de la encuesta y muestra, que con tasas de coberturas tan bajas la encuesta deja de ser un instrumento idóneo para la medición de este indicador.

Por su parte, la EGED-GOB 2013-2014 reporta un porcentaje sustancialmente mayor. Según dicha fuente, el 8,3 % de las personas ha accedido a distintas modalidades de atención psicosocial, entre las cuales se encuentran la individual (3,1 %), la familiar (4,0 %), la grupal (1,2 %) y la comunitaria (1,0 %). Este reporte lo hace como parte de las medidas de rehabilitación. Pareciera que el porcentaje referido por la EGED-GOB 2013-2014 fuera la respuesta a la pregunta: "¿Ha recibido atención para su recuperación emocional por parte de alguna institución?", con alternativas de respuesta: "individual, familiar, comunitaria, ninguna".

Vacunación

Un programa adecuado de inmunización es el principal instrumento de prevención de enfermedades, especialmente en los niños y las niñas. Alcanzar coberturas útiles (95 % de la población inmunizada) evita los brotes epidémicos, protege a la población y contribuye a disminuir las tasas de mortalidad y de morbilidad causadas por las enfermedades inmunoprevenibles.

Ante las dificultades para medir el acceso al esquema completo de vacunación, se miden los indicadores complementarios de dos vacunas consideradas básicas: la triple viral[15], y la pentavalente. Estas son las dos vacunas indagadas por la I-ENV_CGR-2013.

La EGED-GOB 2013-2014 pregunta, además, por la vacuna contra la poliomielitis, desagrega la pentavalente e indaga por refuerzos.

La forma distinta de preguntar puede generar resultados distintos. En el caso de la vacuna pentavalente, la I-ENV_CGR-2013 pregunta sobre aplicación de las tres dosis de vacuna a niños de 1 a 4 años de edad. Se solicita el carné y se verifica

15 La vacuna triple viral protege contra el sarampión, la rubéola y las paperas (SRP). Tiene una eficacia de 95 % aplicada a los 12 meses de edad. La vacuna pentavalente protege contra la difteria, tosferina, tétanos (DPT), *Haemophilusinfluenzae* tipo B y hepatitis B. Se aplica en tres dosis, la primera a partir de los dos meses, la segunda a partir de los cuatro y la tercera a partir de los seis meses (MinSalud, 2010).

la aplicación. En el caso de esta vacuna, en el 68,3 % de los casos la aplicación de la vacuna consta en el carné. En 16 %, la familia informa haber aplicado la vacuna pero no consta en el carné. En 14,9 % de los casos, no se sabe si la vacuna fue aplicada o no. Para efectos del indicador, se filtra y solamente se calcula para niños entre 12 y 23 meses de edad, lo que lo hace comparable con la EGED-GOB 2013-2014 y con las estadísticas nacionales. La encuesta de la CGR (I-ENV_CGR-2013) reporta como indicador de goce efectivo del derecho a la salud el porcentaje de niños y niñas entre 1 y 4 años de edad desplazados que tiene esquema de vacunación completo, entendiendo por tal los que tienen la primera dosis de triple viral y las tres primeras dosis de la pentavalente. Se verifica con el carné y, cuando esto no es posible, se acepta la información de la persona encargada del cuidado del niño.

Llama la atención el muy bajo nivel de vacunación reportado por EGED-GOB 2013-2014 en el caso de la pentavalente y, por lo tanto, en el esquema de vacunación completo, en comparación con el observado para el promedio nacional (52,1 % vs. 90,1 %, en el primer caso).

Además, en el caso de la EGED-GOB 2013-2014, sorprende el bajísimo porcentaje de cobertura encontrado en la aplicación de la triple viral en Antioquia (16 %) y la Costa Atlántica (8,6 %), que contrasta con niveles de más del 95 % a nivel nacional.

Los niveles de vacunación para niños y niñas de población desplazada reportados por la I-ENV_CGR-2013 resultan ser más razonables si se toman en consideración los niveles registrados por Ministerio de Salud para el año 2013 para la población infantil colombiana (tabla 2).

Tabla 2. Coberturas de vacunación en niños y niñas, desplazados menores de 5 años

Vacunación	I-ENV_CGR-2013	EGED-GOB 2013-2014	Total Nacional MIN SALUD 2013
Pentavalente en niños y niñas de 12 a 23 meses (DPT, HB y Hib)	85,1 (CVE % 1,9)	52,1 (CVE % 12,4)	90,1
Triple viral en niños y niñas de 12 a 23 meses (SRP)	84,4 (CVE % 1,9%)	95,9 (CVE % 1,1)	92,1
Refuerzos de polio, DPT y SRP en niños y niñas menores de 5 años	n. d.	52,1 (CVE % 4,9 %)	
Esquema de vacunación completo	81,0 (CVE % 1,6)	58,1 (CVE 4,5 %)	

Fuentes: I-ENV_CGR-2013 (CGR y CID, 2013); EGED-GOB 2013-2014 (DANE y UARIV, 2015a); *Rendición de cuentas* (MinSalud, 2013).
Convenciones: n. d.: No disponible

De otra parte, la EGED-GOB 2013-2014 no indaga sobre otros aspectos necesarios para el cálculo de indicadores complementarios. Es el caso de atención a madres gestantes o salud sexual y reproductiva.

Derecho a la educación

Mediante el Auto 109 de 2007, la Corte Constitucional adoptó la asistencia regular de todos los niños y niñas entre 5 y 17 años de edad a un establecimiento de educación formal como indicador de goce efectivo del derecho a la educación.

Indicadores de goce efectivo de la Corte

Para medir el avance en el cumplimiento de este derecho, la Corte adoptó como indicador de goce efectivo de derecho (IGED) el porcentaje de niños y niñas desplazados incluidos en el RUPD, del mismo rango de edad, que asisten a un establecimiento educativo. Como indicador asociado estableció el porcentaje de niños y niñas desplazados inscritos en el RUPD que se benefician con medidas de acompañamiento para facilitar la permanencia escolar.

En el Auto 116 de 2008, la Corte Constitucional estableció los siguientes indicadores complementarios y sectoriales asociados con el goce efectivo del derecho a la educación de la población desplazada:

Indicadores complementarios

- Tasas de cobertura neta de educación en población desplazada por nivel educativo y desagregadas por motivos de discriminación prohibidos.
- Tasa de aprobación de los estudiantes de la población desplazada entre 5 y 17 años de edad por nivel educativo.

Indicadores sectoriales asociados

- Proporción de estudiantes provenientes de hogares desplazados que no sufragan ningún costo de la canasta educativa en el nivel básico público (derechos académicos, derechos de matrícula, pensiones, uniformes, útiles, transporte escolar).
- Tasa de analfabetismo de la población desplazada, desagregada por motivos de discriminación prohibidos.
- Grado de suficiencia de docentes o de su tasa de asistencia a las clases; nivel de instalaciones adecuadas (baños, aulas, etc.) en los colegios a los que asisten los niños y niñas de la población desplazada (PD).

- Relación de alumnos por docente encargado en los colegios a los que asisten niños y niñas de la PD.
- Establecimientos educativos en los que se implementan modelos educativos especiales para la población desplazada / Establecimientos educativos a los que asisten niños/as de la PD.
- Nivel de formación especial para tratamiento de la población desplazada / Establecimientos educativos a los que asisten niños y niñas de la PD.
- Escolaridad de los padres de hogares de la PD.
- Porcentaje de niños y niñas de la PD que son ayudados por sus padres con las tareas escolares.
- Establecimientos educativos a los que asisten niños y niñas de la PD según etnia que implementan modelos educativos especiales por minorías étnicas / Establecimientos educativos a los que asisten niños y niñas de la PD perteneciente a la respectiva etnia.

Las encuestas realizadas en 2013 —la I-ENV_CGR-2013 de la CGR y la EGED-GOB 2013-2014 de la UARIV— han recolectado información para calcular algunos de estos indicadores. Otros indicadores requieren de información primaria de los establecimientos educativos o de las secretarías de Educación, por lo que no se pueden calcular con encuesta. Es el caso, por ejemplo, de los indicadores que hacen referencia a motivos de discriminación, relaciones técnicas en el aula, modelos educativos especiales o formación de maestros para atender a la población desplazada, o apoyo de los padres en la actividad escolar de los niños.

Comparación de indicadores de educación

Acceso

La información de las encuestas permite calcular el indicador de asistencia. Asimismo, para los no asistentes, las dos encuestas permiten conocer, aunque con variables un tanto diferentes, las causas de la inasistencia.

En ninguna de las dos encuestas hay información publicada sobre otros componentes del derecho, como la gratuidad, la entrega de los elementos necesarios para promover la permanencia y la valoración de la educación.

Entre el 12,2 % y el 13,4 % de la población desplazada inscrita en el RUV, que tenía en 2013 entre 5 y 17 años de edad, no asistía a ningún establecimiento educativo. Si

se compara con los resultados de la Encuesta de Calidad de Vida (EVC) de 2013 para el conjunto de la población del país de la misma edad, se encuentra que la población desplazada tiene porcentajes de inasistencia escolar entre 1,5 y 1,6 veces mayores, lo cual pone en juego la universalidad del derecho a la educación (tabla 3).

Tabla 3. Porcentaje de personas desplazadas entre 5 y 17 años que no asisten a establecimientos educativos, por condición de inscripción en el RUV y sexo

Nivel educativo	I-ENV_CGR-2013	EGED-GOB 2013-2014-	DANE ECV-2013 Total Nacional
Total	13,4	12,2	8,3
Hombres	14,6	n. d.	n. d.
Mujeres	12,2	n. d.	n. d.

Fuentes: I-ENV_CGR-2013 (CGR y CID, 2013) y EGED-GOB 2013-2014 (DANE y UARIV, 2015a).
Convenciones: n. d.: No disponible.

Permanencia

Se ha buscado identificar las causas por las cuales los niños y niñas dejan de asistir a los establecimientos educativos. La Encuesta de Calidad de Vida (ECV) para la población total y las de verificación para población desplazada (ENV-CSPPDF-CID) han indagado ampliamente sobre estas causas. En 2013, tanto la I-ENV_CGR-2013 como la EGED-GOB 2013-2014 preguntaron las causas de inasistencia de niños y niñas por fuera del sistema escolar. La primera encuesta solo tiene publicados algunos resultados, por lo que se procedió a tabular la información. La encuesta de la UARIV (EGED-GOB 2013-2014) trae los resultados en la publicación.

Las preguntas de las encuestas no parecen ser estrictamente comparables, pero los resultados muestran dos grandes causas de no asistencia: la primera es la falta de gusto por el estudio (39,9 % y 27,9 % para niños y niñas vs. 32,7 % y 15,6 %), relacionado con problemas de calidad y pertinencia; la segunda causa de no asistencia está relacionada con falta de dinero o necesidad de trabajar (13,8 % y 10,4 % para niños y niñas vs. 29,5 % y 21,4 %), especialmente alta en la encuesta de la UARIV; y la tercera causa de no asistencia es por falta de cupo o cambio de residencia (15,9 % y 14,7 % para niños y niñas vs. 12,7 % y 9,7 %). Las diferencias por género son importantes, y se observa la carga familiar sobre las mujeres que llevan al abandono temprano del sistema escolar (tabla 4).

Tabla 4. Causas de no asistencia escolar de niños y niñas desplazados entre 5 y 17 años, por sexo

Indicador	I-ENV_CGR-2013			EGED-GOB 2013-2014	
	Total	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
No encontró cupo	11,7	12,2	11,1	12,7	9,7
Cambio frecuente de residencia	3,6	3,7	3,6		
Costos educativos elevados o falta de dinero	8,5	8,6	8,4	29,5	21,4
Necesita trabajar	3,8	5,2	2,0		
Por discapacidad o porque necesita educación especial	2,8	3,7	1,8	3,9	28,4
Responsabilidades familiares	4,5	1,6	8,1		
Por enfermedad	2,5	1,8	3,5		
Por embarazo o lactancia	4,1	0,0	9,3		
Por problemas de seguridad	1,4	2,0	0,7	2,0	1,9
No le gusta o no le interesa el estudio	34,6	39,9	27,9	32,7	15,6
Falta de documentos	1,0	0,8	0,2		
Considera que no está en edad escolar o que ya terminó	17,1	17,5	16,5		
Está validando	1,1	0,6	1,8		
Después del desplazamiento perdió el interés por el estudio	1,0	0,9	1,2		
Otra razón	2,0	1,4	2,8		
Se siente discriminado	0,3	0,3	0,3		
Total	13,4	14,6	12,1	n. d.	n. d.

Fuentes: I-ENV_CGR-2013 (CGR y CID, 2013); EGED-GOB 2013-2014 (DANE y UARIV, 2015a); Cálculos CSPPDF.
Convenciones: n. d.: No disponible.

Deserción intraanual

Además de informar sobre el porcentaje de niños entre 5 y 17 años de edad que asisten a algún establecimiento educativo, la EGED-GOB 2013-2014 presenta información sobre deserción intraanual, calculando como 2,9 % el porcentaje de niños de esa edad que estuvieron matriculados el año anterior y no lo terminaron. Para la encuesta de la CGR (I-ENV_CGR-2013), la deserción escolar intraanual en 2013, fue de 2,6 %.

Derecho a la alimentación

El derecho a la alimentación es el derecho de todo individuo a "tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente, sea mediante compra en dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a que pertenece el consumidor y que garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna" (FAO, 2011).

Indicadores de goce efectivo de la Corte

Mediante el Auto 116 de 2008, la Corte Constitucional adoptó los siguientes indicadores de goce efectivo, complementarios y sectoriales del derecho a la alimentación:

Indicadores de goce efectivo

- Disponibilidad de alimentos en forma suficiente "Hogar dispone de alimentos aptos para el consumo y accede a una cantidad suficiente de los mismos".
- Cuidado infantil: Todos los niños del hogar que no están al cuidado de un adulto asisten a programas de atención al menor.

Indicadores complementarios

- Niños y jóvenes en programas de alimentación o cuidado infantil (Gobierno) + Otras fuentes de asistencia + Autogestión del hogar / Niños y jóvenes incluidos en el RUPD (0-17 años).
- Total de hogares que disponen de alimentos aptos para el consumo y acceden a una cantidad suficiente de los mismos / Hogares incluidos en el RUPD-RUV.
- Número de hogares en los que ninguna persona deja de consumir alguna comida por falta de alimentos o de dinero / Total de hogares desplazados (HD).
- Número de hogares en los que ninguna persona se queja de hambre por falta de alimentos / Total de HD.

- Número de hogares en los que ninguna persona come menos de lo que desea por falta de alimentos o de dinero / Total de HD.

Indicadores sectoriales asociados

- Hogares atendidos con ayuda humanitaria / Total de hogares incluidos en el RUPD.
- Hogares reubicados o acompañados en retorno con proyectos de seguridad alimentaria / Hogares acompañados en retorno incluidos en el RUDP.
- Adultos mayores con complemento alimentario / Personas incluidas en el RUPD (60 o más años de edad).
- Madres gestantes o lactantes beneficiarias de raciones alimentarias.
- Hogares beneficiados con atención inmediata / Hogares con manifestación de urgencia extrema remitidos por el Ministerio Público.
- Niños entre 6 meses y 5 años de edad beneficiarios de raciones alimentarias.
- Niños menores de 6 años de edad beneficiarios de desayunos infantiles.
- Niños beneficiarios de restaurantes escolares.
- Niños beneficiarios de programas de atención al menor.

De acuerdo con la reforma que se introdujo a los indicadores, siguiendo las instrucciones de la Corte Constitucional, el Gobierno Nacional y la CSPPDF coincidieron en los siguientes indicadores del derecho a la alimentación.

Se establecieron dos indicadores de goce efectivo de derecho (IGED) a la alimentación:

- Todos los hogares víctimas del desplazamiento forzado disponen de alimentos aptos para el consumo y acceden a una cantidad suficiente de los mismos[16].
- Todos los hogares víctimas del desplazamiento forzado consumen distintos tipos de alimentos con una frecuencia adecuada y no presentan inseguridad alimentaria.

El primer indicador mide la adecuación de los alimentos que se consumen en términos de diversidad y frecuencia, mientras que el segundo determina la percepción de seguridad alimentaria en el hogar, que corresponde a la proporción de hogares que perciben seguridad alimentaria según la Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria (ELCSA).

16 Según la OMS, la cantidad mínima de requerimientos calóricos es de 2 100 kcal día/persona. Se medirá insuficiencia alimentaria (Comer menos de lo deseado por insuficiencia de alimentos; Hambre por insuficiencia de alimentos - Ausencia de una de las comidas básicas diarias (desayuno, almuerzo y comida).

El primero de ellos se mide como la relación existente entre el número de hogares víctimas del desplazamiento forzado incluidos o cesados en el RUPD (RUV) que disponen de alimentos aptos para el consumo y acceden a una cantidad suficiente —medida por el denominado *Food Consumption Score* (FCS)— y el número total de hogares víctimas del desplazamiento forzado incluidos o cesados en el RUPD (RUV)[17]. El segundo se expresa como la relación existente entre el número de hogares víctimas del desplazamiento forzado incluidos o cesados en el RUPD (RUV) que consumen distintos tipos de alimentos con una frecuencia adecuada y no presentan inseguridad alimentaria, y el número total de hogares víctimas del desplazamiento forzado incluidos o cesados en el RUPD[18].

Cabe aclarar que el FCS contempla los siguientes alimentos: cereales y tubérculos, leguminosas secas, vegetales, frutas, carne y pescado, lácteos, azúcar y productos derivados, aceites y grasas, y considera un puntaje bajo de 0-21, límite de 21,5 a 35 y aceptable de más. En cuanto a la seguridad alimentaria, la percepción de contar con esta requiere que no haya ninguna respuesta afirmativa al "test"; se califica como inseguridad leve entre 1 y 3 respuestas afirmativas, como inseguridad moderada entre 4 y 5 respuestas afirmativas y como inseguridad alimentaria severa más de cinco respuestas afirmativas.

17 El puntaje de consumo de alimentos es una metodología del Programa Mundial de Alimentos para medir adecuación de la alimentación del hogar en términos de diversidad y frecuencia en el consumo de alimentos.

18 Cabe señalar que para el derecho a la alimentación hay *5 indicadores sectoriales*:

- Niños, niñas y adolescentes (primera infancia: 0-4 años y 11 meses; niñez: 5-13 años y 11 meses; y adolescencia: 14–17 años y 11 meses) víctimas del desplazamiento forzado incluidos o cesados en el RUPD atendidos en programas con apoyo alimentario (comedores comunitarios, alimentación escolar) / Niños, niñas y adolescentes víctimas del desplazamiento forzado incluidos o cesados en el RUPD.
- Niños y niñas menores de 5 años de edad víctimas del desplazamiento forzado incluidos o cesados en el RUPD con seguimiento nutricional (Sistema Seguimiento Nutricional) / Niños y niñas menores de 5 años de edad víctimas del desplazamiento forzado incluidos o cesados en el RUPD en el programa de alimentación en transición.
- Madres gestantes y en lactancia víctimas del desplazamiento forzado incluidos o cesados en el RUPD atendidas en programas con apoyo alimentario.
- Hogares víctimas del desplazamiento forzado incluidos o cesados en el RUPD que están en el programa de alimentación de transición y producen alimentos para su autoconsumo / Total de Hogares víctimas del desplazamiento forzado incluidos o cesados en el RUPD que están en el programa de alimentación de transición.
- Familias víctimas del desplazamiento forzado incluidos o cesados en el RUPD que cuentan con proyectos de seguridad alimentaria dirigidos a la producción de alimentos para el autoconsumo.

La UARIV estimó estos dos indicadores y obtuvo para el 2013-2014 que el 93,2 % de la población desplazada gozaba de un consumo aceptable de alimentos y señaló que, en términos de frecuencia y diversidad, presentó un aumento de 3 puntos porcentuales en los últimos 4 años. Con base en ello, la UARIV sostiene que la actual medición evidencia un mejoramiento en las condiciones alimentarias de los hogares víctimas de desplazamiento forzado. Sin embargo, conviene indicar que el componente de la percepción de seguridad alimentaria de la población víctima de desplazamiento forzado presentó un comportamiento extraño ya que, según la UARIV, a la vez también se incrementó la percepción de inseguridad alimentaria severa de 56,5 % en el 2010 al 60,6 % en el 2014.

No parece lógico que estos dos indicadores presenten comportamientos opuestos entre el 2010 y el 2014 y que el estimativo del indicador de consumo adecuado de alimentos riña con el de la población que se encuentra por debajo de la línea de indigencia.

Cabe señalar que la CGR realizó una aproximación diferente para estimar el goce efectivo del derecho a la alimentación. En efecto, esta institución calculó unos indicadores aproximados del acceso a una alimentación suficiente de la población víctima del desplazamiento forzado. Estos indicadores reflejan el porcentaje de personas víctimas del desplazamiento forzado que presentan indicios de padecer hambre y, por lo tanto, lo que se evalúa fundamentalmente es el componente de suficiencia alimentaria.

Evaluar la variedad en la dieta, la ausencia de sustancias nocivas en la misma, su aceptabilidad cultural y su accesibilidad física o económica implica la realización de una encuesta específica sobre el tema alimentario.

Este indicador de insuficiencia alimentaria, que se estima a nivel de personas, está definido por el porcentaje de las personas que comen menos de lo deseado por falta de alimentos o de dinero para comprarlos, por las que se quejan de hambre por la falta de alimentos o de dinero para comprarlos y por las que dejan de consumir alguna comida principal —desayuno, almuerzo o cena— por falta de alimentos o de dinero para comprarlos.

El estimativo de alimentación suficiente de la CGR es de 53,7 %, cifra que se compara favorablemente con el registrado en el 2010, año en el cual este mismo indicador, de acuerdo con los resultados de la III ENV-CSPPDF-CID, fue de 34,8 %. Sin duda, este resultado indica una mejoría notable, aunque claramente insuficiente, en el cumplimiento del derecho a la alimentación de la población desplazada, el cual resulta coherente con el mayor crecimiento de la economía entre el 2010 y el 2013, así como con la disminución registrada en el porcentaje de población por debajo de la línea de indigencia, como se comenta posteriormente en este documento.

Este comportamiento se hizo extensivo a cada uno de los tres indicadores de insuficiencia alimentaria en este lapso, puesto que el de las personas que consumieron menos

de lo que deseaban se redujo de 61,6 % en el 2010 a 43,2 % en el 2014; el de aquellos que se quejaron de hambre pasó de 47,9 % en el 2010 a 32,8 % en el 2014; y el de los que dejaron de consumir alguna de las comidas principales bajó de 46,5 % en el 2010 a 32,8 % en el 2014. Con todo, aún persiste un porcentaje superior al 46 % de la población en situación de desplazamiento forzado que presenta indicios de insuficiencia alimentaria[19].

Derecho a una vivienda digna

Los indicadores adoptados por la Corte Constitucional para medir la realización del derecho a una vivienda digna se relacionan tanto con las características físicas de la vivienda como con el acceso a los servicios públicos y la forma de tenencia.

La Corte Constitucional ha establecido que —aunque el derecho a la vivienda digna no está definido como derecho fundamental— el Estado debe facilitar la adquisición de vivienda, especialmente para los sectores de ingresos bajos y medios-bajos de la sociedad, cuando se haya detectado un déficit del servicio.

En lo que respecta a la población desplazada, la Corte Constitucional ha señalado la importancia del derecho a una vivienda digna, en vista de que estas personas han tenido que abandonar sus propios hogares o lugares habituales de residencia para someterse a condiciones inapropiadas e inaceptables de alojamiento en los lugares de destino.

Para la verificación de los indicadores en materia de vivienda, las encuestas de verificación de la CSPPDF (ENV-CSPPDF-CID) prepararon una batería de preguntas sobre diferentes aspectos relacionados con la tenencia, los materiales de las viviendas, el acceso a los servicios públicos, la ubicación en zonas seguras y el grado de hacinamiento, además de que han indagado por el acceso a la política de vivienda que el Gobierno ha diseñado para la población, en general, y para la población desplazada, en particular, a través de los subsidios de vivienda.

Indicadores de goce efectivo de la Corte

Indicador compuesto

El indicador de goce efectivo de derecho (IGED) a una vivienda digna es un indicador compuesto con cinco componentes. Fue adoptado por el Auto 116 de 2008, con la siguiente formulación:

- El hogar habita legalmente el predio en condiciones dignas.

19 Corresponde al porcentaje de personas que registran alguno de los síntomas de insuficiencia alimentaria.

Para la medición de condiciones dignas se incluyen: "espacio suficiente (hacinamiento), servicios domiciliarios completos, materiales apropiados, ubicación, seguridad jurídica de la tenencia".

Indicadores complementarios

- Seguridad jurídica de la tenencia: Hogares desplazados que habitan viviendas propias y cuentan con escritura registrada o viviendas en arriendo y cuentan con contrato escrito / Total de Hogares Desplazados (HD).
- Espacio suficiente: HD que habitan viviendas sin hacinamiento / Total de HD.
- Materiales apropiados: HD que cuentan con materiales apropiados en su vivienda (techos, pisos y/o paredes exteriores) / Total de HD.
- Ubicación: HD que habitan viviendas ubicadas en zonas que no son de alto riesgo / Total de HD.
- Acceso a servicios: HD que cuentan con acceso a todos los servicios domiciliarios básicos (energía, acueducto, alcantarillado y recolección de basuras) / Total de HD.

Para que un hogar tenga el GED debe cumplir *todas y cada una* de las condiciones mencionadas arriba.

En la propuesta de ajuste a la matriz de indicadores, enviada a la Corte Constitucional por el Gobierno Nacional y la CSPPDF, se introdujeron algunos cambios:

- Seguridad jurídica de la vivienda: Además de las dos condiciones ya establecidas, incluye como seguridad jurídica a aquellos hogares que en zona rural cuentan con un certificado de sana posesión.
- Ubicación: Se agregó después de alto riesgo la frase "de desastre natural".
- Acceso a servicios: Se acepta para zona rural como servicio de alcantarillado la existencia de pozos sépticos y como servicio de recolección de basuras las formas alternativas de recolección.

Los otros indicadores no sufren ninguna modificación.

Según la I-ENV_CGR-2013, el 88,5 % de los hogares desplazados habita una vivienda tipo casa, el 4,7 % habita un apartamento, mientras que el resto habita en cuartos o albergues, entre otros, por lo cual este porcentaje no tiene garantizado el derecho a la vivienda digna. En la EGED-GOB 2013-2014, por su parte, se encuentra que un 74,3 % habita en casa y un 20,4 % en apartamento, pero no se menciona explícitamente si los indicadores se calculan solo para este subconjunto.

En cuanto a las definiciones básicas se tiene lo siguiente:

Espacio suficiente / Hacinamiento crítico: se toma como indicador de hacinamiento crítico los hogares que habitan en viviendas con más de tres personas por cuarto, que es la definición del DANE para los censos de población (DANE, 2005). Otra parte del indicador busca medir la presencia de más de un hogar en la vivienda, para lo cual se calcula el porcentaje de hogares que habitan una vivienda en la cual no residen otros hogares (hogar único en la vivienda).

En cuanto a materiales de la vivienda:

Paredes: Se consideran como adecuados: Bloque, ladrillo o piedra; tapia pisada, adobe, bahareque; material prefabricado. No se consideran adecuados materiales no permanentes como: Madera burda, tabla o tablón; guadua, caña u otro material vegetal; zinc, tela asfáltica, cartón, latas, plástico etc., o las viviendas sin paredes.

Pisos: Se consideran adecuados pisos de: Cemento o gravilla; baldosa, vinilo, tableta, madera pulida; alfombra, mármol o parqué, y como materiales no adecuados: tierra y arena, o madera burda, tabla o tablón.

Techos: Se consideran adecuados si tienen placa de concreto, teja de barro, zinc, cemento, plástico con o sin cielorraso.

Los servicios domiciliarios considerados como básicos son energía eléctrica, acueducto, alcantarillado y recolección de basuras.

Finalmente, la ubicación de la vivienda busca captar si la vivienda se encuentra ubicada en zonas declaradas como de alto riesgo o que hayan sido afectadas por inundaciones, avalanchas, derrumbes y otros fenómenos similares.

Indicadores complementarios

Cada componente del IGED de vivienda digna es un indicador complementario:

Seguridad jurídica de la vivienda

Según la I-ENV_CGR-2013, el porcentaje de hogares que cuentan con seguridad jurídica es de 22,2 %. Según la EGED-GOB 2013-2014, este porcentaje es mucho mayor, pues llega a 38,7 %.

La información disponible, de una y otra fuente, no permite hacer una comparación exacta. Las principales diferencias se encuentran en la forma distinta de preguntar y reportar las variables necesarias para la construcción del indicador de seguridad jurídica.

Así, hay diferencias entre las opciones *Propietario con documento registrado* (EGED-GOB 2013-2014) y *propia con escritura registrada* (I-ENV_CGR-2013).

Tampoco hay coincidencia en las demás opciones. La encuesta de la CGR (I-ENV_CGR-2013) incluye opciones específicas adaptadas a la situación de familias víctimas de desplazamiento, como el habitar en una vivienda ofrecida como hospedaje por familiar o amigo o habitar en un albergue para población desplazada. Algunas de estas opciones pueden ser homologadas: lo que la CGR clasifica como hospedaje por familiar o amigo es una forma de usufructo, ítem contemplado por la encuesta de la UARIV (EGED-GOB 2013-2014), en la medida en que el hospedaje con permiso, sin pago, es justamente usufructo. Lo propio puede afirmarse de la *ocupación de hecho* (I-ENV_CGR-2013) o *posesión* (EGED-GOB 2013-2014).

Para tener una idea de las diferencias y dado que en los datos publicados por la encuesta de la CGR no se encuentra la desagregación de cada uno de los ítems, la CSPPDF, con las bases entregadas por el organismo de control, tabuló la información correspondiente. Los resultados se presentan en la tabla 5. Los datos de la encuesta de la UARIV fueron publicados en el gráfico 4 del *Boletín EGED-GOB 2013-2014* (DANE y UARIV, 2015b, p. 8).

Tabla 5. Tipo de tenencia de la vivienda de los hogares víctimas de desplazamiento forzado

Relación con la vivienda	I-ENV_CGR-2013	EGED-GOB 2013-2014
Propia con escritura registrada	16,5	
Propia, sin escritura o con escritura no registrada	17,0	
Propietario con documento registrado		25,1
En arriendo con contrato escrito	4,7	10,7
En arriendo con contrato verbal (o sin contrato escrito)	34,7	42,5
Ofrecida como hospedaje por un familiar o amigo	11,2	
Usufructo		11,6
Ocupación de hecho	13,5	
Poseedor		8,3
Albergue para población desplazada	0,2	
Predio de paso	0,0	
Certificado de sana posesión	1,3	
Otro	0,8	1,7
Total	98,6	99,9

Fuente: I-ENV_CGR-2013 (CGR y CID, 2013); EGED-GOB 2013-2014 y *Boletín EGED-GOB 2013-2014* (DANE y UARIV, 2015a y 2015b); Cálculos de la CSPPDF.

Analizando los datos regionales contenidos en el informe de la UARIV, sorprende el alto porcentaje de hogares con seguridad jurídica en Antioquia, con 50,2 %, o en la región Costa Caribe (Atlántico y Bolívar) con 46,5 %.

En la encuesta de la UARIV (EGED-GOB 2013-2014) los resultados muestran una situación mucho más formalizada en cuanto a ocupación de vivienda se refiere. Las diferencias en este indicador impactarán en forma importante los resultados del indicador de goce efectivo, puesto que, según la I-ENV_CGR-2013, por este concepto tendrían vivienda digna el 20,2 % de la población desplazada y, según la EGED-GOB 2013-2014, el 38,7 % (tabla 6).

Tabla 6. Porcentaje de hogares desplazados que tienen una vivienda con seguridad jurídica

Seguridad jurídica de la vivienda	I-ENV_CGR-2013	EGED-GOB 2013-2014
Propia con escritura registrada o con contrato escrito de arrendamiento	20,2 (CVE % 5,1)	38,7 (CVE 2,6 %)

Fuentes: I-ENV_CGR-2013 (CGR y CID, 2013); EGED-GOB 2013-2014 (DANE y UARIV, 2015a).

Espacio suficiente

El segundo componente es el de espacio suficiente, que incluye hogares *sin hacinamiento y con un único hogar en la vivienda*. Para la EGED-GOB 2013-2014, el 85,3 % de los hogares no padecen de hacinamiento, mientras que para la I-ENV_CGR-2013 el porcentaje asciende a 71,3 %.

El indicador de hacinamiento es la presencia de más de tres personas por habitación —incluyendo sala, comedor y excluyendo cocina, baños y garaje—. Los porcentajes encontrados en las dos encuestas también difieren pese a que la definición parece ser la misma (tabla 7). Es el único indicador de espacio suficiente que finalmente se incluye para la construcción del IGED de vivienda digna por parte de la EGED-GOB 2013-2014[20]. Como referencia, cabe señalar que el índice de pobreza multidimensional considera como hacinamiento crítico en zona urbana los hogares en los cuales hay 3 o más personas por cuarto, y en zona rural si hay más de tres personas. Si se tomaran estos parámetros, el indicador de hacinamiento aumentaría. Sorprende, entonces, que el indicador de hacinamiento para desplazados se encuentre en 14,7 %, según la EGED-GOB 2013-2014-2013, cuando el hacinamiento

20 La I-ENV_CGR-2013 incluye también el indicador de único hogar en la vivienda.

para el total del país alcanzaba 12,4 %, según el mismo DANE, de acuerdo con estimaciones de las Encuestas de Calidad de Vida (ECV) 2012 y 2013 (DANE, 2013c y 2014). Así, entonces, pareciera más adecuada la estimación de la I-ENV_CGR-2013.

Tabla 7. Indicadores de espacio suficiente en las viviendas de los hogares víctimas de desplazamiento

Espacio suficiente	I-ENV_CGR-2013	EGED-GOB 2013-2014
Sin hacinamiento	71,3	85,3
CVE (%)	1,7	0,8
Con un único hogar en la vivienda	94,3	n. d.
CVE (%)	0,7	

Fuentes: I-ENV_CGR-2013 (CGR y CID, 2013); EGED-GOB 2013-2014 (DANE y UARIV, 2015a).
Convenciones: n. d.: No disponible.

Materiales adecuados

Este indicador tiene tres componentes: materiales de paredes, pisos y techos. En cada uno están definidos los materiales aceptables para una vivienda digna, como se anotó al principio. Se advierten aquí diferencias importantes en la valoración del indicador entre las dos encuestas, que provienen en parte de la inclusión de algunos tipos de materiales, considerados apropiados por la EGED-GOB 2013-2014. Así, para esta encuesta, el 90,2 % de las viviendas habitadas por hogares con personas desplazadas cumplen los requisitos materiales de viviendas dignas, cifra que alcanza 99,2 % en el Valle del Cauca y 97,4 % en el caso de la subregión Pacífica, con condiciones materiales de vivienda superiores a las de Bogotá o Antioquia. Para la I-ENV_CGR-2013, el porcentaje de hogares con materiales adecuados es solamente 65,1 %. Véanse las diferencias:

Material de paredes exteriores

La Encuesta de la UARIV incluye entre los materiales adecuados de paredes la "madera burda, tabla o tablón" dejando únicamente las viviendas de zinc, plástico o materiales similares y las viviendas sin paredes como las que no cumplen este requisito. Esto representa que para el 97,9 % de las viviendas son clasificadas como dignas a este respecto. Cerca de un 8,8 % de viviendas con paredes de madera burda, tabla o tablón, pese a su precariedad, son incluidas como material apropiado. Esto contrasta con definiciones del mismo Gobierno, cuando, por ejemplo, a propósito del índice de pobreza multidimensional (IPM) define como *privación* en materia de paredes exteriores: en zona urbana, "el material de las paredes exteriores es madera burda, tabla, tablón, guadua, otro vegetal, zinc, tela, cartón, deshechos y sin paredes";

y en zona rural, "el material de las paredes exteriores es guadua, otro vegetal, zinc, tela, cartón, deshechos y sin paredes" (DANE, 2013d).

Cabe anotar que el porcentaje de hogares con material de paredes inadecuadas señalados por la EGED-GOB 2013-2014 es igual al encontrado para el conjunto de la población en el mismo año (2,1 %) en las Encuestas de Calidad de Vida (ECV), con la definición más rigurosa ya mencionada.

Para poder comparar, se procedió a tabular la información de la I-ENV_CGR-2013. Se encuentra una alta diferencia entre el porcentaje de bloque, ladrillo, piedra y material prefabricado reportado por cada una de las encuestas, que alcanza hasta 16,3 puntos porcentuales. La diferencia es grande también en "madera burda, tabla o tablón", lo cual, sumado a la inclusión de este material como adecuado, explica la fuerte diferencia entre las dos encuestas (tabla 8).

Tabla 8. Materiales de las paredes exteriores de la vivienda de hogares víctimas de desplazamiento

Material de las paredes exteriores de la vivienda	I-ENV_CGR-2013	EGED-GOB 2013-2014
Bloque, ladrillo piedra	66,0	83,8
Material prefabricado	1,5	
Tapia pisada, adobe, bahareque	6,1	3,9
Madera burda, tabla o tablón	21,5	8,8
Guadua, caña u otro material vegetal	1,2	0,0
Zinc, tela, lona, cartón, latas, plástico, sin paredes	3,6	1,4

Fuentes: I-ENV_CGR-2013 (CGR y CID, 2013); EGED-GOB 2013-2014 (DANE y UARIV, 2015a); Cálculos CSPPDF.

Material de pisos

Entre los materiales adecuados de pisos, la EGED-GOB 2013-2014 incluye los de tabla, tablón o madera burda. Solamente considera como pisos inadecuados los de tierra y arena, en consonancia, esta vez sí, con la definición del IPM. Por su parte, la I-ENV_CGR-2013 considera como inadecuados los pisos de tabla, tablón o madera burda, así como los de tierra y arena.

Las diferencias entre las dos encuestas son apreciables, tanto en lo que respecta al porcentaje de hogares con pisos de baldosa, vinilo, tableta, ladrillo o madera pulida —que es casi el doble en la EGED-GOB 2013-2014—, como al porcentaje de hogares

con pisos de tierra o arena, que es menos de la mitad en la EGED-GOB 2013-2014. Por supuesto, esto impacta en forma importante el cálculo no solo del indicador de materiales apropiados, sino el indicador final de vivienda digna (tabla 9).

Tabla 9. Materiales de los pisos de la vivienda de hogares víctimas de desplazamiento

Material de los pisos de las viviendas	I-ENV_CGR-2013	EGED-GOB 2013-2014-GOB 2013-2014
Mármol, parqué, madera pulida y lacada	0,6	0,7
Alfombra o tapete de pared a pared	0,2	0,0
Baldosa, vinilo, tableta, ladrillo, madera pulida	16,4	31,3
Madera burda, tabla o tablón, otro vegetal	5,1	5,3
Cemento, gravilla	57,5	53,9
Tierra o arena	20,1	8,7

Fuentes: I-ENV_CGR-2013 (CGR y CID, 2013); EGED-GOB 2013-2014 (DANE y UARIV, 2015a); Cálculos CSPPDF.

Material de techos

No hay diferencias entre lo que una y otra encuesta considera como material apropiado de techos. Sin embargo, la EGED-GOB 2013-2014 encuentra un porcentaje muy reducido de techo de palma o paja, el único considerado como no adecuado. Encuentra también una mayor proporción de viviendas con placa de concreto que la I-ENV_CGR-2013 (tabla 10).

Tabla 10. Materiales de los techos de la vivienda de hogares víctimas de desplazamiento

Material de los techos de las viviendas	I-ENV_CGR-2013	EGED-GOB 2013-2014
Placa de concreto	12,2	18,6
Teja de barro, zinc, asbesto cemento, plástico, con cielorraso	26,6	25,7
Teja de barro, zinc, asbesto cemento, plástico, sin cielorraso	59,1	54,1
Paja o palma (1)	2,1	1,6

Fuentes: I-ENV_CGR-2013 (CGR y CID, 2013); EGED-GOB 2013-2014 (DANE y UARIV, 2015a); Cálculos CSPPDF.
(1) Incluye además desechos y sin techo en EGED-GOB 2013-2014.

Cuando se hacen los ajustes necesarios en las definiciones de materiales apropiados en paredes exteriores y pisos, y se recalcula la información de la EGED-GOB 2013-2014, los datos son los mostrados en la tabla 11.

Tabla 11. Porcentaje de hogares con viviendas de materiales apropiados

Viviendas con materiales apropiados	I-ENV_CGR-2013	EGED-GOB 2013-2014-2013	EGED-GOB 2013-2014 Recalculado
Con materiales apropiados en paredes, pisos y techos	65,1 (CVE % 2,0)	90,2 (CVE % 0,9)	80,8

Fuentes: I-ENV_CGR-2013 (CGR y CID, 2013); EGED-GOB 2013-2014 (DANE y UARIV, 2015a); EGED-GOB 2013-2014 Recalculado: CSPPDF, cálculos con base en EGED-GOB 2013-2014.

Como se observa, aun considerando los mismos materiales como apropiados, subsisten diferencias apreciables entre las dos encuestas, no atribuibles a diferencias en la construcción de los indicadores.

Servicios domiciliarios

También en este indicador complementario se encuentran diferencias apreciables entre las dos encuestas. Para la I-ENV_CGR-2013, el 55,5 % de los hogares cumplen con acceso a todos los cuatro servicios básicos: energía eléctrica, acueducto, alcantarillado y recolección de basuras. Para la EGED-GOB 2013-2014, el 72,6 % cumple esta condición. La diferencia es de 18 puntos porcentuales.

La mayor cobertura se da en el servicio de energía eléctrica, del cual dispone el 99,1 % de los hogares con personas desplazadas, sin diferencias entre las dos encuestas comentadas aquí[21]. Le sigue en importancia el servicio de recolección de basuras, del cual dispone el 86,3 % de los hogares desplazados, según la I-ENV_CGR-2013, y el 93,1 % según la EGED-GOB 2013-2014.

En cuanto a la cobertura de acueducto, servicio fundamental para la calidad de vida, principalmente de los niños y niñas, las coberturas son más bajas: un 72,2 % de los hogares desplazados inscritos en el RUV cuenta con este servicio, según la encuesta de la CGR. En comparación, la encuesta de la UARIV reporta 88,7 %. En

21 De nuevo, para tener la información del indicador desagregada, se procedió a tabular la información de la I-ENV_CGR-2013 con la base de datos entregada por la CGR y remitida por la Corte.

cuanto a alcantarillado, 76,7 % de los hogares cuentan con el servicio, según la EGED-GOB 2013-2014, y solo 63,4 % según la I-ENV_CGR-2013.

Las diferencias entre las dos encuestas provienen tal vez de la definición del servicio. En el caso del acueducto, la encuesta EGED-GOB 2013-2014 solamente pregunta al hogar si cuenta con servicio de acueducto. La encuesta I-ENV_CGR-2013 complementa esta pregunta con algunas adicionales que contribuyen a calificar el servicio, entre ellas la fuente de agua para el consumo humano, con nueve (9) alternativas. En cuanto al alcantarillado, las opciones de respuestas previstas por las dos encuestas son las mismas, pero no se reporta en los materiales técnicos qué opciones fueron consideradas como alcantarillado —normalmente se considera cuando los hogares responden tener un inodoro conectado a alcantarillado o a pozo séptico—.

A efectos de la construcción del indicador de vivienda digna, la encuesta de la UARIV considera que el 72 % de los hogares tienen acceso a los cuatro servicios básicos. Para la encuesta de la CGR, solo un 55,9 % cuenta con los mismos cuatro servicios (tablas 12 y 13).

Tabla 12. Porcentaje de hogares con viviendas con acceso a servicios básicos

Acceso a servicios básicos	I-ENV_CGR-2013	EGED-GOB 2013-2014
Energía eléctrica	99,1	99,2
Acueducto	72,2	88,7
Alcantarillado	63,4	77,0
Recolección de basuras	86,3	93,1

Fuentes: I-ENV_CGR-2013 (CGR y CID, 2013); EGED-GOB 2013-2014 (DANE y UARIV, 2015a).

Tabla 13. Porcentaje de hogares con viviendas con acceso a los cuatro servicios básicos

Con acceso a cuatro (4) servicios domiciliarios	I-ENV_CGR-2013	EGED-GOB 2013-2014
Con acceso a energía, acueducto, alcantarillado y recolección de basuras	55,9 (CVE 2,2 %)	72,6 (CVE % 1,5)

Fuentes: I-ENV_CGR-2013 (CGR y CID, 2013); EGED-GOB 2013-2014 (DANE y UARIV, 2015a).

Ubicación de las viviendas

Otra característica que se tiene en cuenta es la ubicación de las viviendas en zonas que no hayan sido declaradas de alto riesgo o que no hayan sido afectadas por algún evento de alto riesgo durante lo corrido del año.

La forma de preguntar es distinta en las dos encuestas. La EGED-GOB 2013-2014 pregunta si la vivienda se encuentra ubicada "en zona de alto riesgo de desastre natural declarado por alguna autoridad". La I-ENV_CGR-2013, a su turno, indaga "si una autoridad local u organización comunitaria ha declarado en alto riesgo de inundación, desbordamientos, crecientes, arroyos, avalanchas, derrumbes o deslizamiento la zona donde se ubica la vivienda".

Las diferencias son entonces dos: la EGED-GOB 2013-2014 define autoridades en general y no específica el tipo de riesgo. La I-ENV_CGR-2013 incluye organizaciones comunitarias como comités locales o regionales de atención de emergencia junto con las autoridades que pueden declarar la zona de alto riesgo, y especifica el tipo de riesgo[22].

Así, para el indicador final la EGED-GOB 2013-2014 incluye solamente el indicador de no haber sido declarada por alguna autoridad en zona de alto riesgo, caso en el cual se encuentra el 72 % de los hogares, siendo especialmente bajo el indicador en la región Pacífica y en los departamentos de Santander y Norte de Santander, donde el 49 % y 55,6 %, respectivamente, cumplen con el indicador.

Para la I-ENV_CGR-2013 el porcentaje de hogares que cumple la condición de ubicación en zona segura es de 77,0 %, cinco puntos porcentuales por encima del dato reportado por la otra encuesta (tabla 14).

Tabla 14. Porcentaje de hogares con viviendas ubicadas en zonas no declaradas como de alto riesgo

Ubicación de la vivienda	I-ENV_CGR-2013	EGED-GOB 2013-2014
En zona no declarada como de alto riesgo	77,0 (CVE % 1,5)	72,0 (CVE % 1,5)

Fuentes: I-ENV_CGR-2013 (CGR y CID, 2013); EGED-GOB 2013-2014 (DANE y UARIV, 2015a).

22 La primera fuente agrega también el no haber sido afectado por eventos de alto riesgo en lo corrido del año, situación en la que se encontraban 13,3 % de los hogares. La encuesta de la UARIV hace esta pregunta para otro periodo de referencia (últimos 2 años) e incluye otra tipología de riesgo (inundaciones; desbordamientos; crecientes o arroyo; avalanchas; derrumbes o deslizamientos de tierra; basura o contaminantes; zona de riesgo por electricidad o gas). Esto hace que las preguntas no sean estrictamente comparables. Esta pregunta no hace parte del indicador.

Grado de realización del IGED de vivienda digna

Para calcular el indicador de goce efectivo adoptado por la Corte se estima el porcentaje de hogares que ocupan viviendas en condiciones que satisfagan *todos* los componentes mínimos del derecho.

Como se aprecia en la tabla 15, aun recalculando algunos indicadores, las diferencias entre las dos encuestas persisten después de descontadas las debidas a las definiciones no coincidentes para cada uno de los indicadores. Los resultados, sin embargo, permiten afirmar sin ninguna duda que la inmensa mayoría de la población desplazada no tiene garantizado el derecho a la vivienda digna y que este solamente se garantizaría en el mejor de los casos para uno de cada seis hogares.

Tabla 15. Porcentaje de hogares con viviendas dignas

Componentes del derecho a una vivienda digna	I-ENV_ CGR-2013	EGED-GOB 2013-2014	EGED-GOB 2013-2014 Recalculado
Seguridad jurídica de la vivienda	22,2	38,7	36,5
Sin hacinamiento	71,3	85,3	84,9
Con un único hogar en la vivienda	94,3	n. d.	96,7
Con materiales apropiados	65,1	90,2	80,8
Ubicación fuera de zonas de riesgo declarado	77,0	72,0	71,2
Con acceso a los cuatro servicios públicos domiciliarios	55,5	72,6	68,9
Todos	10,8 (CVE % 7,9)	19,5 (CVE 3,9 %)	16,6

Fuentes: I-ENV_CGR-2013 (CGR y CID, 2013); EGED-GOB 2013-2014 (DANE y UARIV, 2015a); EGED-GOB 2013-2014 Recalculado: CSPPDF, cálculos con base en EGED-GOB 2013-2014

Acceso a los subsidios de vivienda para población desplazada

Con el propósito de evaluar y hacer seguimiento a la acción estatal en materia del programa de subsidios de vivienda a la población desplazada, la Corte adoptó una serie de indicadores sectoriales, a saber:

- Hogares con subsidios de vivienda otorgados / Hogares postulantes.
- Hogares con subsidios desembolsados / Hogares a los que les fueron otorgados subsidios.
- Hogares con mejoramiento de condiciones de habitabilidad / Hogares con deficiencias o carencias habitacionales identificadas.
- Mujeres cabeza de familia beneficiarias de subsidios de vivienda urbana o rural.

En la revisión de los indicadores se propuso un conjunto de nueve indicadores sectoriales relacionados con los subsidios, que por su construcción no pueden ser calculados a partir de una encuesta sino de las estadísticas administrativas de las entidades encargadas de los subsidios, tanto para vivienda urbana como rural.

Sin embargo, a partir de encuestas se puede conocer el porcentaje de hogares que han solicitado subsidios de vivienda, el destino que les han dado y si el contar con el subsidio garantiza el derecho a una vivienda digna. La política de vivienda para población desplazada ha sufrido cambios importantes en los últimos años, por lo que las preguntas sobre subsidios pueden responder a distintas medidas. Aquí se presentará alguna información sobre solicitud, asignación y uso de subsidios.

Solicitud, asignación y uso de los subsidios

La I-ENV_CGR-2013 indaga sobre el número de hogares víctimas de desplazamiento que han recibido subsidios de vivienda. Encuentra que hasta 2013 un 35,7 % de los hogares había solicitado subsidios del Gobierno Nacional, y de ellos el 30,8 % lo había recibido. No se presenta información adicional que permita establecer el uso de los subsidios. La EGED-GOB 2013-2014, por su parte, no trae información sobre subsidios de vivienda (tabla 16).

La I-ENV_CGR-2013 permite, además, calcular los cambios en los indicadores de vivienda digna atribuibles a la recepción del subsidio de vivienda. En el siguiente cuadro se muestran los indicadores para dos grupos de personas: el total de la población desplazada inscrita en el RUV y la población desplazada inscrita en el RUV que ha recibido subsidios de vivienda.

Tabla 16. Porcentaje de hogares que recibieron el subsidio de vivienda y cuentan con vivienda digna

Componentes del derecho a una vivienda digna	I-ENV_CGR-2013 Población total	I-ENV_CGR-2013 Población que recibió subsidio
Seguridad jurídica de la vivienda	22,2	55,9
Sin hacinamiento	71,3	76,3
Con materiales apropiados	65,1	86 %
Ubicación fuera de zonas de riesgo declarado	77,0	84,9
Con acceso a los cuatro servicios públicos domiciliarios	55,5	75,6
Todos	10,8	35,8

Fuentes: I-ENV_CGR-2013 (CGR y CID, 2013).

El derecho a la generación de ingresos

Para medir la realización del derecho a la generación de ingresos por parte de la población desplazada, la Corte Constitucional estableció como indicador de goce efectivo el siguiente:

- El nivel de ingreso per cápita del hogar es adecuado.

Asimismo, adoptó los siguientes indicadores propuestos por el Gobierno —para medir si se ha superado la línea de indigencia (etapa)— y por la CSPPDF, para medir si se ha superado la línea de pobreza (resultado).

Indicadores de goce efectivo de la Corte

- El hogar posee al menos una fuente de ingresos autónoma y su ingreso supera como mínimo la línea de indigencia.
- El hogar posee al menos una fuente de ingresos autónoma y su ingreso se ubica por encima de la línea de pobreza.

Indicadores complementarios

- Jornada laboral: población desplazada (PD) ocupada que está laborando dentro de las jornadas legales / Total de PD ocupada.
- Relación laboral: población desplazada ocupada como empleada que cuenta con contrato escrito de trabajo / Total de PD ocupada como empleada.
- Afiliación a seguridad social y riesgos profesionales: población desplazada ocupada que cuenta con afiliación a salud, pensiones y administradoras de riesgos profesionales (ARP) (para empleados) / Total de PD ocupada.
- Remuneración mínima: población desplazada ocupada que percibe ingresos laborales iguales o superiores al salario mínimo / Total de PD ocupada.
- Formalidad: población desplazada ocupada de manera formal (afiliación a seguridad social e ingresos iguales o superiores al mínimo) / Total de PD ocupada.

La revisión a la matriz de indicadores realizada en 2013 dejó los dos indicadores relacionados con línea de pobreza y línea de indigencia e incluyó un nuevo indicador de goce efectivo:

- En todos los hogares víctima de desplazamiento forzado hay una persona mayor de 18 años de edad ocupada o pensionada que recibe ingresos en dinero y la relación entre el total de personas en el hogar y el total de personas ocupadas o pensionadas es menor o igual a 3.

En cuanto a los indicadores complementarios, se propusieron los siguientes:

- Porcentaje de hogares con adultos mayores de 60 años de edad víctimas de desplazamiento forzado que poseen alguna fuente de ingreso.
- Porcentaje de hogares víctimas de desplazamiento forzado con adultos vinculados al mercado laboral con una ocupación asalariada.
- Porcentaje de hogares víctimas de desplazamiento forzado con adultos vinculados al mercado laboral con una ocupación independiente.

Los indicadores sectoriales propuestos están diseñados para ser calculados con base en estadísticas administrativas y no con encuesta.

Comparación de indicadores de generación de ingresos

Dependencia económica y mercado laboral

Se considera que un hogar tiene una razón de dependencia aceptable cuando en él hay por lo menos una persona adulta que está ocupada o pensionada y recibe ingresos en dinero y la relación entre el total de personas en el hogar y el total de personas ocupadas o pensionadas es menor o igual a 3.

Adicionalmente, se calcula el porcentaje de hogares con adultos mayores de 60 años de edad que reciben algún ingreso monetario, así como el porcentaje de hogares en donde al menos alguna persona mayor de edad tiene una ocupación asalariada o independiente (tabla 17).

Aunque los indicadores complementarios anteriores a la propuesta de modificación de la matriz de EGED-GOB 2013-2014 pueden ser calculados parcialmente con la información recolectada, no fueron incluidos por ninguna de las dos encuestas. Por eso no se presentan aquí.

Pobreza y pobreza extrema monetaria

En los últimos años, el país vivió un importante crecimiento del producto interno bruto (PIB) que generó, posiblemente junto con algunas medidas de política, un descenso importante en los indicadores de pobreza monetaria. Simultáneamente, y ante los problemas presentados con las encuestas de hogares en la segunda mitad del primer decenio, el Gobierno conformó una comisión para revisar las encuestas y las metodologías de construcción de la línea de pobreza. El resultado más importante fue un nuevo cálculo del valor de la línea de pobreza y de pobreza extrema (indigencia), según el cual la población necesita menos dinero para cubrir sus nece-

Tabla 17. Tasa de dependencia económica, ingresos de mayores de 60 años y porcentaje de hogares con adultos asalariados o independientes

Indicadores de generación de ingresos	I-ENV_CGR-2013	EGED-GOB 2013-2014
Porcentaje de hogares en donde hay por lo menos una persona que genera ingresos y la relación es menor a tres personas por ocupado	53,1 (CVE % 2,5)	59,6
Porcentaje de hogares con al menos una persona mayor de edad con ocupación asalariada	55,7 (CVE % 2,4)	44,1
Porcentaje de hogares con al menos una persona mayor de edad con ocupación independiente	55,3 (CVE % 2,4)	62,3
Porcentaje de hogares con al menos una persona mayor de 60 años	16,8	21,0
Porcentaje de hogares donde al menos una persona mayor de 60 años recibe ingresos monetarios (sobre total de hogares con personas mayores de 60)	67,9 (CVE 4,3)	63,0

Fuentes: I-ENV_CGR-2013 (CGR y CID, 2013); EGED-GOB 2013-2014 (DANE y UARIV, 2015a).

sidades básicas. Por esto, la comparación en materia de porcentajes de pobreza debe realizarse teniendo en cuenta cuál es el valor de la línea considerada. Otro factor que puede afectar las mediciones de pobreza es el relacionado con los ingresos que se indagan en la encuesta y cuáles de estos se incluyen para el cálculo de la pobreza.

En este caso, tanto la I-ENV_CGR-2013 como la EGED-GOB 2013-2014 informan haber hecho el cálculo con los valores de las nuevas líneas de pobreza. La encuesta de la CGR (I-ENV_CGR-2013) informa que tomó el valor de las líneas a noviembre de 2013 y que aplicó las correspondientes a las ciudades incluidas en la muestra.

La encuesta de la UARIV (EGED-GOB 2013-2014) no informa con el valor de qué mes realizó el cálculo. Sin embargo, como la recolección de la información se realizó parte en 2013 y parte en 2014, es posible que se hayan tomado otros valores. De todas formas, se trata de una simple actualización para tener en cuenta la inflación que no debe variar mucho en dos o tres meses.

En cuanto a los ingresos, se contemplan los preguntados en las encuestas. Una revisión de los formularios permite establecer que hay bastante coincidencia entre los preguntados por una y otra fuente, como se aprecia en la tabla 18, aunque no necesariamente con el mismo fraseo.

Como se aprecia, los ítems con los cuales se buscan captar los ingresos de los hogares son similares en las dos encuestas. En la I-ENV_CGR-2013 se incluyen los ingresos por ocupaciones diferentes a la principal, los subsidios de alimentación, transporte y familiar y el salario en especie relacionado con transporte.

Tabla 18. Fuentes de ingreso de la población desplazada indagadas por las encuestas

Fuente de ingresos indagadas por las encuestas	I-ENV_ CGR-2013	EGED-GOB 2013-2014
Población económicamente activa	10 años y +	10 años y +
Ingresos laborales		
Asalariados		
Mensuales		
Antes de descuentos cuanto ganó en ese empleo el mes pasado		x
Cuánto ganó el mes pasado (incluya propinas y comisiones, excluya viáticos y pago en especie)	x	
Subsidio de alimentación, transporte y familiar	x	No
Recibió por horas extras	x	x
Recibió salarios en especie (alimentos) en cuánto estima	x	x
Recibió salarios en especie (vivienda) en cuánto estima		x
Recibió salarios en especie (transporte)- en cuánto estima		No
Anuales		
Prima de servicios	x	x
Prima de navidad		x
Prima de vacaciones		x
Viáticos permanentes o bonificaciones anuales		x
Pagos por accidentes de trabajo		x
Independientes		
Mensuales		
Ganancia neta en esa ocupación	x	x
Asalariados e independientes		
Ingresos provenientes de otra ocupación diferente a la principal	x	No
Otros ingresos		
Mensuales		
Arriendos y pensiones		
Arriendos		x
Pensiones (jubilación, vejez, invalidez, sustitución)		x
Pensión alimenticia (paternidad, divorcio, separación)		x
Pensión de jubilación, vejez, invalidez, substitución, cuota alimentaria, divorcio o separación, subsidio de vejez, arriendo de propiedades, intereses por préstamos etc.	x	
Anuales		
Dinero proveniente de otros hogares, personas o instituciones, dinero por intereses, dividendos, cesantías		

Fuente de ingresos indagadas por las encuestas	I-ENV_ CGR-2013	EGED-GOB 2013-2014
Población económicamente activa	10 años y +	10 años y +
Residentes en el país	x	x
No residentes en el país		x
Instituciones privadas nacionales		x
Instituciones gubernamentales	No	x
Instituciones internacionales	No	x
Intereses por ahorros, CDT, préstamos, dividendos, utilidades	No, es mensual	x
Ingresos por cesantías e intereses sobre cesantías	x	x
Dinero de otras fuentes (juegos de azar, loterías, indemnizaciones, venta de propiedades, vehículos, acciones)	No	x

Por su parte, la EGED-GOB 2013-2014 incluye los ingresos esporádicos como los provenientes de ventas, juegos de azar, etc., así como las ayudas provenientes de instituciones gubernamentales e internacionales.

La I-ENV_CGR-2013 incluye como mensuales los ingresos provenientes de intereses, mientras que la EGED-GOB 2013-2014 pregunta sobre lo recibido durante el año.

En cuanto a arriendos y pensiones, la EGED-GOB 2013-2014 incluye los rubros independientemente y la I-ENV_CGR-2013 en forma agregada.

Dadas las características de la población analizada, estas diferencias no parecen ser muy importantes porque muchos de los ingresos por los cuales se indaga no son percibidos por una población con alto grado de informalidad laboral. Sin embargo, puede haber también diferencias metodológicas por la práctica y la forma de imputar algunos ingresos que podría haber sido distinta entre las dos encuestas. No se cuenta, sin embargo, con información suficiente para establecerlo.

Las estimaciones de pobreza muestran una coincidencia en pobreza extrema, con una incidencia de entre 33 % y 35,5 %. La diferencia con la tasa nacional es muy significativa, ya que la incidencia en población desplazada es entre 3,6 y 3,9 veces superior. Así, entonces, solamente una tercera parte de los hogares con población desplazada tienen ingresos suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias.

En cuanto a la pobreza total, los indicadores difieren fuertemente, puesto que para la I-ENV_CGR-2013 solo el 18,9 % de la población desplazada supera la línea y para la EGED-GOB 2013-2014 lo haría incluso el doble de los hogares (36,8 %). Con cualquiera de las dos tasas, se está muy lejos del promedio nacional —77 % de los hogares que tienen ingresos superiores a la línea de pobreza monetaria— (tabla 19).

Tabla 19. Porcentaje de hogares por encima de la línea de pobreza y de la línea de indigencia

Porcentaje de Hogares	CGR I-ENV -2013	UARIV EGED-GOB 2013-2014-2013	Total Nacional DANE 2013
Porcentaje de hogares cuyos ingresos totales no superan la línea de pobreza extrema	35,5	33,0 (CVE % 3,7)	9,1 (CVE % 1,46)
Porcentaje de hogares cuyos ingresos totales no superan la línea de pobreza	83,9	63,8 (CVE % 2,6)	30,6 (CVE % 0,66)
Porcentaje de hogares cuyos ingresos totales superan la línea de indigencia	63,6 (CVE % 2,0)	67,0	92,6
Porcentaje de hogares cuyos ingresos totales superan la línea de pobreza	18,9 (CVE % 5,5)	36,8	77,0

Fuentes: I-ENV_CGR-2013 (CGR y CID, 2013); EGED-GOB 2013-2014 (DANE y UARIV, 2015a); Total Nacional: Indicadores de pobreza monetaria. GEIH, Anexo pobreza 2014 (DANE, 2013b). Publicado el 24 de marzo de 2015.

Evolución de los indicadores de goce efectivo

Antes de iniciar la revisión de la evolución de los indicadores del cumplimiento de los derechos de la población desplazada es preciso recordar que, en la medida de lo posible, esta se realiza con base en las tres Encuestas Nacionales de Verificación realizadas por la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (CSPPDF) en colaboración con el Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID) de la Universidad Nacional de Colombia durante los años 2007, 2008 y 2010 (ENV-CSPPDF-CID), así como con los resultados de la Primera Encuesta Nacional de Víctimas desarrollada en el 2013 por la Contraloría General de la República (CGR) en conjunto con el CID (I-ENV_CGR-2013). Cabe aclarar que la comparación no necesariamente cubre para todos los indicadores los años en referencia debido a la variación que se presenta en algunos de ellos y al hecho de que las preguntas realizadas a la población en desplazamiento forzado no fueron uniformes en todos los casos a lo largo del periodo de análisis.

Derecho a la subsistencia mínima

Aspectos normativos

Como se anotó, el derecho a la subsistencia mínima para la población desplazada se caracteriza por contar actualmente con tres etapas —la atención humanitaria inmediata,

la atención humanitaria de emergencia y la atención humanitaria de transición—, las cuales se diferencian fundamentalmente por los componentes de cada una de ellas, el periodo en el cual se otorgan y las entidades o instituciones encargadas de su provisión.

La atención humanitaria de emergencia para los desplazados se introdujo en la legislación por medio del artículo 15 de la Ley 387 de 1997 que señaló:

> Una vez se produzca el desplazamiento, el Gobierno Nacional iniciará las acciones inmediatas tendientes a garantizar la atención humanitaria de emergencia con la finalidad de socorrer, asistir y proteger a la población desplazada y atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas […]

El parágrafo de dicho artículo —que indicaba que a la atención humanitaria de emergencia se accedía por una sola vez por un periodo de tres meses y podía ser excepcionalmente prorrogable hasta por tres meses más— fue declarado inexequible por la Corte Constitucional, la cual dictaminó que esta ayuda podía ser prorrogada hasta que se superara la situación de vulnerabilidad de la población desplazada.

El Decreto 2569 de 2000, reglamentario de la Ley 387 de 1997, distinguió la temporalidad de la aplicación de la ayuda inmediata y de la ayuda humanitaria de emergencia. Al respecto, estableció que la primera se prestaría entre el momento de la declaración del desplazamiento por parte de la víctima y la inscripción de la misma en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD), mientras que la ayuda humanitaria de emergencia se proveería por el término previsto en el parágrafo del artículo 15 de la Ley 387 de 1997, siempre y cuando la declaración se hubiera efectuado dentro del año siguiente a la ocurrencia de los hechos que dieron origen al desplazamiento.

En su artículo 20, el Decreto 2069 del 2000 define la atención humanitaria de emergencia como "la ayuda temporaria e inmediata encaminada a acciones de socorro, asistencia y apoyo a la población desplazada, a fin de mitigar las necesidades básicas en alimentación, salud, atención psicológica, alojamiento, transporte de emergencia, elementos de hábitat interno y salubridad pública".

Finalmente, la Ley 1448 de 2011 y su Decreto reglamentario 4800 del mismo año introducen un nuevo tipo de ayuda denominada atención humanitaria de transición y precisan algunas condiciones de las otras dos ayudas.

En primer lugar, el artículo 61 de la Ley 1448 de 2011 establece que las víctimas de desplazamiento forzado deben presentar la declaración dentro de los dos años

siguientes a la ocurrencia del hecho que dio origen al desplazamiento, siempre que este hecho hubiese ocurrido a partir del 1 de enero de 1985. En segundo lugar, en el parágrafo segundo de dicho artículo se aclara que

> en las declaraciones presentadas dos años después de la ocurrencia del hecho que dio lugar al desplazamiento forzado, el funcionario del Ministerio Público deberá indagar sobre las razones por las cuales no se llevó a cabo con anterioridad dicha declaración, con el fin de determinar si existen barreras que dificulten o impidan la accesibilidad de las víctimas a la protección del Estado. En cualquier caso, se deberá preguntar sobre las circunstancias de tiempo, modo y lugar que generaron su desplazamiento para contar con información precisa que permita decidir sobre la inclusión o no del declarante al Registro.

En lo que atañe a la declaración señala también en el parágrafo 3.º del artículo 61:

> En evento de fuerza mayor que haya impedido a la víctima del desplazamiento forzado rendir la declaración en el término establecido en el presente artículo, se empezará a contar el mismo desde el momento en que cesen las circunstancias motivo de tal impedimento. La víctima de desplazamiento forzado deberá informar al funcionario del Ministerio Público, quien indagará por dichas circunstancias y enviará la diligencia a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas para que realice las acciones pertinentes de acuerdo a los eventos aquí mencionados.

La Ley 1448 de 2011 refuerza el hecho de que el suministro de las ayudas debe realizarse de acuerdo con el grado de necesidad y urgencia de la población desplazada. En este sentido, precisa que la ayuda inmediata será otorgada a las personas que manifiestan haber sido desplazadas siempre y cuando se encuentren en situación de vulnerabilidad acentuada y requieran de albergue temporal y asistencia alimentaria[23]. La obligación de suministrar esta ayuda recae sobre las entidades territo-

23 A pesar de que la Ley 1448 limita los componentes de esta ayuda a la asistencia alimentaria y al albergue temporal, debe recordarse que la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-280 de mayo 13 de 2015, declaró inexequible la expresión: "que no contraríen la presente ley". Además el decreto ley 4800 de 2011 en su artículo 108 señala que "esta ayuda […] debe garantizar los componentes de alimentación, alojamiento temporal, artículos de aseo, manejo de abastecimientos y utensilios de cocina. Además en ciudades y municipios que presenten altos índices de recepción de población víctima de desplazamiento

riales, sin perjuicio de la contribución que debe realizar el Gobierno Nacional en desarrollo del principio de subsidiariedad en caso de que los municipios carezcan de los recursos requeridos para cumplir con su obligación[24]. Asimismo, dictamina que la ayuda humanitaria de emergencia se concede a las personas u hogares una vez se encuentren inscritos en el RUV, en consonancia con la necesidad y urgencia de cubrir sus necesidades para la subsistencia mínima.

El artículo 109 del Decreto 4800, que se refiere a la ayuda humanitaria de emergencia, especifica que:

> La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, ya sea directamente o a través de convenios que con ocasión a la entrega de estos componentes se establezcan con organismos nacionales e internacionales, brindará los componentes de alimentación, artículos de aseo, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina y alojamiento transitorio a la población incluida en el Registro Único de Víctimas, cuyo hecho victimizante haya ocurrido dentro del año previo a la declaración.

Este plazo, como se comenta más adelante, fue modificado por el decreto 2569 de 2014.

Finalmente, la ley establece que la atención humanitaria de transición es la ayuda humanitaria que se entrega a la población en situación de desplazamiento incluida en el RUV que aún no dispone de los elementos necesarios para su subsistencia mínima, pero cuya situación, a la luz de la valoración hecha por la UARIV, no presenta las características de gravedad y urgencia que la haría destinataria de la Atención Humanitaria de Emergencia. Esta ayuda tiene dos componentes esenciales, a saber: alimentación y alojamiento temporal, sin perjuicio de que los programas de empleo de que trata la ley se consideren igualmente como parte de esta ayuda. La provisión de la ayuda en

---

forzado, las entidades territoriales deben implementar una estrategia masiva de alimentación y alojamiento que garantice el acceso de la población a estos componentes, según la vulnerabilidad derivada del desplazamiento forzado. Esta estrategia debe contemplar, como mínimo, los siguientes mecanismos:

1. Asistencia alimentaria: Alimentación en especie, auxilios monetarios, medios canjeables restringidos o estrategias de comida servida garantizando los mínimos nutricionales de todos los miembros del hogar.
2. Alojamiento digno: Auxilios monetarios, convenios de alojamiento con particulares o construcción de modalidades de alojamiento temporal con los mínimos de habitabilidad y seguridad integral requeridos".

24 Véase artículo 106 del Decreto 4800 de 2011.

materia de alimentación estará a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y la de alojamiento temporal a cargo de la UARIV y los entes territoriales.

De otra parte, la temporalidad para el otorgamiento de estas ayudas se mantuvo como había sido estipulada por las leyes y decretos anteriores a la Ley 1448, con la excepción de que el Decreto 4800 en su artículo 112 señala que

> Cuando el evento de desplazamiento forzado haya ocurrido en un término igual o superior a diez (10) años antes de la solicitud, se entenderá que la situación de emergencia en que pueda encontrarse el solicitante de ayuda humanitaria no está directamente relacionada con el desplazamiento forzado, razón por la cual estas solicitudes serán remitidas a la oferta disponible para la estabilización socioeconómica, salvo en casos de extrema urgencia y vulnerabilidad manifiesta derivada de aspectos relacionados con grupo etáreo, situación de discapacidad y composición del hogar, según los criterios que determine la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Sin embargo, este artículo fue, derogado por el artículo 36 del decreto 2569 de 2014[25].

Evolución de la ayuda humanitaria inmediata

Como se comentó en el capítulo anterior, el indicador de goce efectivo de la ayuda humanitaria inmediata está definido como la relación existente entre el número de hogares víctimas de desplazamiento forzado que tienen garantizada la subsistencia mínima en el marco de la atención inmediata antes de la decisión sobre la inclusión en el RUV (RUPD) y el número de hogares víctimas de desplazamiento forzado que declararon y solicitaron algún componente de la subsistencia mínima antes de la decisión sobre la inclusión en el RUV (RUPD). Este indicador difiere del estipulado en el Auto 116 de 2008 que reza así: "Número de hogares que han declarado su situación de desplazamiento ante las instancias respectivas y han recibido ayuda inmediata / Número de hogares que han declarado su situación de desplazamiento ante las instancias previstas". En estas circunstancias, no se puede analizar la evolución de la concesión de este tipo de ayuda a partir de las Encuestas Nacionales de Verificación (ENV-CSPPDF-CID), sino que es preciso hacerlo únicamente a partir de los resultados de la Encuesta Nacional de Víctimas (I-ENV_CGR-2013).

25 En este documento no se hace referencia a esta normativa puesto que su aplicación es posterior a la fecha de realización de las encuestas en referencia.

En primer lugar, se destaca el alto porcentaje de los grupos familiares inscritos en el RUPD (RUV) que no han recibido ayuda gubernamental, el cual asciende al 65 % entre 1985 y 2013. Seguramente, esta cifra se elevaría si se estimara con base en la totalidad de los grupos familiares que han declarado el hecho que dio lugar a su desplazamiento, y no solamente en relación con aquellos que realizaron la solicitud de uno o más componentes de la ayuda inmediata. El componente de esta ayuda que ha sido satisfecho en mayor medida es el de alimentación, puesto que el 62,7 % de los grupos familiares que lo solicitaron fueron atendidos; seguido por los componentes de kit de habitabilidad, atención en salud y alojamiento, que se suministraron en este lapso al 46,8 %, 44,4 % y 40,7 % de los grupos familiares que los solicitaron, respectivamente[26].

Si se analiza la evolución de la ayuda inmediata recibida para el conjunto de la población desplazada —y no solamente para la inscrita en el RUPD (RUV) con base en cuadro 4.2 del informe de la I-ENV_CGR-2013 presentado por la CGR a la Corte (CGR y CID, 2013, p. 91)—, el porcentaje de grupos familiares que recibió al menos un componente de la ayuda inmediata muestra una tendencia decreciente para aquellos grupos cuyo último o único desplazamiento ocurrió en el periodo 2006-2007, al pasar de 33,8 %, en el periodo 2008-2007, a 26,2 %, en el periodo 2012-2013. El componente de esta ayuda que presentó el peor comportamiento fue el de alimentación (incluyendo auxilio en dinero para este fin) al disminuir los grupos familiares que recibían esta ayuda en 27,4 puntos porcentuales en el lapso en referencia, mientras que los grupos familiares que eran beneficiarios del componente de atención médica y sicológica de urgencias disminuyeron igualmente en este lapso en 5,8 puntos porcentuales. Por su parte, los grupos que recibían ayuda para alojamiento transitorio (incluyendo dinero para tal fin) se mantuvieron prácticamente constantes al pasar de 17,7 % al 17,6 %.

El comportamiento de esta ayuda no solamente preocupa desde el punto de vista del bajo porcentaje de la población desplazada que ha recibido esta ayuda, sino también desde la tendencia mostrada para aquellos grupos familiares que se desplazaron después del 2007.

Este comportamiento puede ser reflejo de varios factores entre los que vale la pena mencionar la falta de capacidad económica de los municipios, particularmente de aquellos de categorías 5 y 6, la falta de un modelo de coordinación efectiva nación-territorio y, también en algunos casos, la falta de voluntad política de algunas autoridades municipales.

26 Véase el anexo 8.2, IGED Principales, de la I-ENV_CGR-2013 (CGR y CID, 2013, p. 217).

En lo que se refiere a la coordinación nación-territorio, si bien se han presentado algunos avances para establecer el modelo de coordinación, subsisten algunas falencias. A este respecto conviene rescatar los comentarios del *Primer Informe al Congreso de la República 2013-2014* de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley 1448 de 2011 (DP, CGR, PNG y MNPV, 2014). Ese informe estima que el avance registrado es limitado, pues las ejecuciones continúan siendo insuficientes frente a las necesidades, a pesar de que en desarrollo del principio de subsidiariedad se estableció un indicador que permite focalizar los municipios para la suscripción de acuerdos institucionales y se establecieron reglas de corresponsabilidad. En efecto, se han suscrito 154 acuerdos por $10,3 miles de millones, pero se ejecutaron solo $1,2 miles de millones en 95 municipios, beneficiando a 2 221 hogares.

Además,

> En la ejecución de los Acuerdos Institucionales se evidenciaron también problemas de planeación, traducidos en baja ejecución. En Cúcuta, por ejemplo, del acuerdo suscrito por $300 millones, solo se ejecutó un valor de $54 millones, y en Valledupar no se ejecutó porque se suscribió al finalizar el año. (DP, CGR, PGN y MNPV, 2014, pp. 133 y 135-136)

Con el agravante de que en algunos casos el alojamiento se provee por periodos muy cortos, inferiores a un mes; se suministran kits incompletos; se omiten lapsos legales, etc.

La baja capacidad financiera de los municipios y la disparidad existente en esta materia entre ellos causa que un porcentaje muy importante de la población no acceda a esta ayuda humanitaria y que, además, se rompa el principio de igualdad, dependiendo del municipio de recepción de la población desplazada. Otro factor que contribuye a agravar la situación es la demora en la valoración de las declaraciones, que retarda la inscripción de la población en el registro único de víctimas (RUV), así como aquella inherente a la notificación oportuna de la inscripción, todo lo cual agrava los problemas financieros tanto de las víctimas como de las mismas entidades territoriales, las cuales, en algunos casos, tampoco cuentan con mecanismos expeditos para la entrega de la ayuda inmediata.

En síntesis, puede afirmarse que los organismos de control coinciden en que las entidades territoriales del orden municipal no cuentan con la capacidad para entregar de manera integral la ayuda humanitaria inmediata y que el acompañamiento de los departamentos y la Nación resulta insuficiente.

El comportamiento de la ayuda humanitaria de emergencia

Como se anotó en la sección anterior, el indicador de goce efectivo de la ayuda humanitaria de emergencia viene dado por la relación existente entre el número de hogares víctimas de desplazamiento forzado incluidos o cesados en el RUPD que recibieron los componentes de subsistencia mínima en el marco de la atención humanitaria de emergencia y el número de hogares víctimas de desplazamiento forzado incluidos o cesados en el RUPD. Los componentes de este tipo de ayuda son: alimentación, alojamiento y kit de habitabilidad recibidos en dinero o en especie, vestuario y salud.

Según la I-ENV_CGR-2013, el 74,4 % de la población en situación de desplazamiento forzado ha recibido por lo menos un componente de ayuda humanitaria de emergencia. Como se observa en la tabla 20, esta cifra se asemeja significativamente (en términos estadísticos) al resultado obtenido en el 2010 (74,3 %), la cual, sin embargo, representa una desmejora sustantiva en comparación con lo registrado por la II ENV-2008, que era de 83,2 %.

Resulta preocupante el comportamiento de la ayuda para alimentación representada en mercados o bonos alimentarios: después de haber registrado un aumento de 6,1 puntos porcentuales entre el 2008 y el 2007, presenta una caída acentuada entre el 2007 y el 2013, al haber disminuido en cerca de 24 puntos porcentuales, reduciéndose los grupos familiares que se beneficiaron de esa ayuda del 63,1 %, en el 2008, al 39,5 % en el 2013. Un comportamiento similar, pero menos acentuado, registró la ayuda para alojamiento temporal representada en auxilio para arriendo: los grupos familiares que tuvieron acceso a ella disminuyeron del 52,2 %, en el 2008, al 43,3 % en el 2010 y hasta el 31,6 % en el 2013. También hay que destacar la reducción observada en el porcentaje de los grupos familiares afiliados a salud en el marco de la ayuda humanitaria de emergencia, los cuales disminuyeron de 48,1 %, en el 2008, a 43,3 % en el 2013.

No es fácil detectar las razones del comportamiento de estas ayudas, particularmente entre el 2008 y el 2013. Esto puede obedecer a una combinación de factores como el efecto del cambio de la política de atención humanitaria y la adopción de la modalidad de entrega de la ayuda en dinero, lo cual, en algunos casos, puede dificultar el uso de la ayuda, como se señala más adelante. Otras razones pueden ser la introducción de la atención humanitaria de transición o, incluso, una actitud más reticente del Gobierno a la hora de otorgar este tipo ayuda humanitaria, junto con una disminución en el porcentaje de hogares que se encuentran por debajo de la línea de indigencia, como se evidencia más adelante.

Tabla 20. Porcentaje de grupos familiares de personas desplazadas, incluidas en el RUPD/RUV que recibieron ayuda humanitaria de emergencia por año del último o único desplazamiento, según tipo de ayuda que recibieron

Tipo de ayuda que recibieron	Año del último o único desplazamiento	Año del último o único desplazamiento	Año del último o único desplazamiento	Año del último o único desplazamiento	Diferencias			
	ENV-2007	ENV-2008	ENV-2010	I-ENV_CGR-2013				
	Total	Total	Total	Total	2008-2007	2010-2008	2013-2008	2013-2010
Auxilio para arriendo	30,1	52,2	43,3	31,6	99 %	99 %	99 %	99 %
CVE (%)	2,5	1,5	1,6	2,8				
Cupos escolares	6,2	23,8	22,2	n. d.	99 %	95 %	p.a.	n. a.
CVE (%)	3,1	2,8	2,6					
Documentos de identidad	n. d.	8,5	11,0	n. d.	n. a.	99 %	n. a.	n. a.
CVE (%)		5,2	4,0					
Capacitación	n. d.	24,2	23,6	n. d.	n. a.	*	n. a.	n. a.
CVE (%)		2,8	2,5					
Vinculación a proyectos productivos	n. d.	19,4	21,6	n. d.	n. a.	99 %	n. a.	n. a.
CVE (%)		3,2	2,7					
Capacitación o vinculación a proyectos productivos	5,6	n. d.	n. d.	n. d.	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.
CVE (%)	2,3							
Asistencia y orientación jurídica	n. d.	5,1	5,7	n. d.	n. a.	90 %	n. a.	n. a.
CVE (%)		6,8	5,7					
Protección	n. d.	3,9	5,0	n. d.	n. a.	99 %	n. a.	n. a.
CVE (%)		7,8	6,1					
Afiliación a salud	9,6	48,1	47,9	43,3	99 %		99 %	99 %
CVE (%)	2,6	1,6	1,5	2,2				
Mercados o bonos alimentarios	57,1	63,1	51,9	39,5	99 %	99 %	99 %	99 %
CVE (%)	1,3	1,2	1,4	2,4				

Tipo de ayuda que recibieron	Año del último o único desplazamiento	Año del último o único desplazamiento	Año del último o único desplazamiento	Año del último o único desplazamiento	Diferencias			
	ENV-2007	ENV-2008	ENV-2010	I-ENV_CGR-2013				
	Total	Total	Total	Total	2008-2007	2010-2008	2013-2008	2013-2010
Elementos de aseo	n. d.	46,6	37,4	21,2	n. a.	99 %	99 %	99 %
CVE (%)		1,7	1,8	3,7				
Elementos de cocina	n. d.	44,8	33,0	19,6	n. a.	99 %	99 %	99 %
CVE (%)		1,8	2,0	3,9				
Camas/Colchonetas	n. d.	46,6	31,6	n. d.	n. a.	99 %	n. a.	n. a.
CVE (%)		1,7	2,1					
Dinero en efectivo, tarjeta débito, cheque o bono (No incluya lo recibido como auxilio de arrendamiento)	n. d.	n. d.	n. d.	44,1	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.
CVE (%)				2,2				
Alguna de las consideradas	60,5	83,2	74,3	74,4	99 %	99 %	99 %	
CVE (%)	1,0	0,7	0,8	1,1				
Ninguna de las consideradas	39,5	16,8	25,7	23,0	99 %	99 %	99 %	99 %
CVE (%)	1,6	3,5	2,4	3,5				
No sabe porque era niño (a) o no había nacido cuando se desplazaron	n. d.	n. d.	n. d.	2,6	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.
CVE (%)				11,8				

Nota: El universo de tipos de ayuda a lo largo de los años puede ser distinto.
Fuentes: I ENV-CSPPDF-CID, 2007; II ENV-CSPPDF-CID, 2008; III ENV-CSPPDF-CID, 2010; I-ENV_CGR-2013 (CGR y CID, 2013).
Convenciones: *Sin diferencias significativas; n. d.: No disponible; n. a.: No aplica.

Otras posibles explicaciones —relacionadas son las falencias de carácter financiero, administrativo e institucional que caracterizaban en el 2013 la provisión de esta ayuda— son las dificultades de acceso de la población desplazada a la oferta estatal, las fallas en el reconocimiento de la ayuda y en su entrega oportuna, identificadas por la Corte Constitucional desde el Auto 219 de 2011, las cuales continuaban vigentes en el 2013 a juzgar por las conclusiones del Auto 099 de dicho año, proferido por esta corporación.

Más específicamente, el Auto 099 de 2013 se refería a la demora en la implementación de centros regionales, falta de puntos de atención y de enlaces que evitaran que la población desplazada debiera realizar largos y costosos viajes que en ocasiones superan el valor que recibe por concepto de las ayudas; la ausencia de puntos de atención y enlaces que cuenten con personal capacitado y en los cuales no se presente una elevada rotación de personal; la falta de espacios físicos adecuados y de personal en algunos puntos de atención; la entrega parcial e inoportuna de la ayuda de emergencia, especialmente en lo que se refiere a la autorización de la prórroga de la misma; la falta de recursos presupuestales para atender las estimaciones efectuadas por la UARIV para atender las solicitudes de ayuda de emergencia y de transición que conducen a un represamiento de las solicitudes clasificadas como ruta normal, permitiéndole atender solamente aquellas que entran por la ruta de fallos judiciales, por la ruta de nuevas personas incluidas en el RUV y por la ruta de casos especiales.

No debe olvidarse que la Corte Constitucional en este Auto 099 formuló 12 recomendaciones al Gobierno Nacional entre las que se encuentran la necesidad de reglamentar al detalle un modelo de coordinación nación-territorio; diseñar una estrategia con vocación de sostenibilidad, integralidad y cobertura nacional que facilite el acceso de las personas desplazadas a las ayuda humanitaria de emergencia; apropiar los recursos presupuestales requeridos para cumplir con las obligaciones en esta materia; presentar a la población desplazada los criterios de valoración de su situación de vulnerabilidad, permitirle conocer la calificación que otorguen a esta y establecer la posibilidad de controvertir dicha calificación; entregar la ayuda de manera oportuna y abstenerse de establecer ciertas presunciones para juzgar la situación de vulnerabilidad de las personas desplazadas, como su pertenencia al régimen contributivo de seguridad social en salud.

Evolución de la atención humanitaria de transición

No resulta viable analizar la evolución de esta etapa de la atención humanitaria al derecho de subsistencia mínima a través de las encuestas no solo porque

fue apenas introducida en el año 2010, sino también porque este tipo de atención debe medirse por registros administrativos.

La Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011 (CSMCL-1448-2011) ha detectado algunas falencias en el suministro de esta ayuda que vale la pena destacar en este informe.

En primer lugar, sostiene que en lugar de cumplir un papel de soporte a la población desplazada mientras supera la situación de vulnerabilidad, este tipo de ayuda la mantiene, por el contrario, en una situación de dependencia frente al apoyo estatal, al recibir una ayuda que no corresponde necesariamente con la situación de vulnerabilidad en que se encuentra, y que se entrega de manera insuficiente, inoportuna y desarticulada con la fase de estabilización socioeconómica.

Para la CSMCL-1448-2011 el estancamiento en que se mantiene la población desplazada en esta etapa da lugar a la interposición de numerosos recursos para acceder de nuevo a la ayuda humanitaria de emergencia.

En el Auto 205 de 2015, la Corte Constitucional recuerda que con motivo de la expedición del Auto 099 de 2011 anticipó la insuficiencia de recursos financieros para atender este tipo de ayuda. Específicamente señala:

> Más aún, esta Sala Especial anticipó que los recursos para la entrega de la ayuda de transición iban a ser insuficientes y, a pesar de las órdenes dictadas al respecto, la UARIV sigue sin atender oportunamente a las personas que se encuentran en la vulnerabilidad alta y media-alta de esa etapa. (Corte Constitucional, 2015b, p. 18)

También el en Auto 205 de 2015, la Corte Constitucional hace referencia a la falta de articulación y de integralidad que caracteriza la entrega de la ayuda de transición detectada por la CSMCL-1448-2011. Al respecto, indica que se presenta una desarticulación entre la entrega del componente de alimentación y el de alojamiento, lo cual duplica los trámites que debe realizar la población desplazada. Señala que pueden existir lapsos hasta de cinco meses entre la entrega del componente de alimentación y el de alojamiento. La falta de integralidad de esta ayuda surge como consecuencia de haber establecido las sumas que se entregan por este concepto en valores nominales, de manera que cada año van perdiendo valor de acuerdo con el comportamiento de la inflación (Corte Constitucional, 2015b, p. 19).

Derecho a la identificación

La posesión de documentos de identidad acordes con la edad y el género con que se cuenta representa para las personas desplazadas la posibilidad de acceder no solo a los diferentes beneficios y programas de atención establecidos por el Estado, sino también a las oportunidades de empleo y de generación de ingresos, diferentes a las que proveen el Gobierno Nacional o las entidades estatales.

Como se ve en la tabla 21, respecto a la posesión de documentos de identidad a nivel de persona —tratándose de personas inscritas en el RUPD, hoy RUV—, se tiene que en el 2013 el 99,1 % de las personas entre 0 y 6 años de edad tenían registro civil; el 93,8 % de aquellas entre los 7 y 17 años de edad poseía tarjeta de identidad; el 97,7 % de las mujeres de 18 y más años de edad contaba con cédula de ciudadanía; el 30,0 % de los hombres disponía de cédula y libreta militar; el 66,6 % de los hombres de 18 a 50 años de edad disponía de cédula, pero carecía de libreta militar; el 3,2 % de los hombres de 18 a 50 años de edad no tenía ni cédula ni libreta militar; y, finalmente, el 98,3 % de los hombres mayores de 50 años contaba con cédula de ciudadanía.

En estas circunstancias, puede afirmarse que en el 2013 el 84,9 % de las personas que conformaban la población desplazada disponía de sus documentos de identidad completos, de acuerdo con su género y su edad[27]. Sin embargo, es muy preocupante el hecho que el 66,6 % de los hombres de 18 a 50 años de edad disponía de cédula, pero carecía de libreta militar.

Al analizar la evolución de este indicador desde el 2008 se observa una mejora significativa de 12 puntos porcentuales, al pasar de 72,9 % en el 2008 a 84,9 % en el 2013. Este comportamiento se debe fundamentalmente al grupo poblacional que requería tarjeta de identidad y en menor medida a la moderada disminución del porcentaje de hombres entre 18 y 50 años de edad que carecían de libreta militar. En efecto, el porcentaje de personas pertenecientes al primer rango de edad en referencia se incrementó en 31,0 puntos porcentuales, al pasar de 62,8 % al 93,8 % en este lapso, mientras que el de los hombres que requiriendo libreta militar carecían de ella, disminuyó en 13,2 puntos porcentuales entre el 2008 y el 2013.

27 Para la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (CSPPDF) la población entre 7 y 17 años de edad que tenga tarjeta de identidad cuenta con los documentos completos, sin necesidad de que disponga también del registro de nacimiento. En este sentido la matriz de indicadores del derecho a la identificación puede contener un error mecanográfico.

Tabla 21. Porcentaje de personas de personas desplazadas incluidas en el RUPD/ RUV, según posesión de documentos y rangos de edad

Indicadores	ENV-2007	ENV-2008	ENV-2010	I-ENV_CGR- 2013	Diferencias (Sobre los totales de cada año)			
	Personas desplazadas inscritas en el RUPD	Personas desplazadas inscritas en el RUPD	Personas desplazadas inscritas en el RUPD	Porcentaje para personas desplazadas inscritas en el RUV	2008-2007	2010-2008	2013-2008	2013-2010
Indicador 1: personas de 0 a 6 años con registro civil	99,1	96,5	98,3	99,1	99 %	99 %	99 %	99 %
CVE (%)	0,1	0,4	0,2	0,2				
Indicador 2: personas de 7 a 17 años con tarjeta de identidad	69,3	62,8	86,8	93,8	99 %	99 %	99 %	99 %
CVE (%)	1,3	1,2	0,5	0,5				
Indicador 3: personas de 7 a 17 años con registro civil, pero sin tarjeta de identidad	n. d.	36,2	12,5	6,0	99 %	99 %	99 %	99 %
CVE (%)		2,1	3,4	7,5				
Indicador 4: mujeres de 18 años o más con cédula	97,7	96,3	97,0	97,7	90 %	95 %	99 %	95 %
CVE (%)	0,2	0,3	0,2	0,3				
Indicador 5: hombres de 18 a 50 años con cédula, pero sin libreta militar	n. d.	77,9	83,2	66,6	99 %	99 %	99 %	99 %
CVE (%)		1,2	0,8	1,7				
Indicador 6: hombres de 18 a 50 años con cédula y libreta militar	32,5	16,9	11,9	30,0	99 %	99 %	99 %	99 %
CVE (%)	2,0	4,9	4,8	3,8				
Indicador 7: hombres de 18 a 50 sin cédula y sin libreta militar	n. d.	5,1	4,7	3,2	90 %	*	99 %	99 %
CVE (%)		9,5	8,0	13,6				
Indicador 8: hombres mayores de 50 años con cédula	n. d.	100,0	98,9	98,3	95 %	99 %	99 %	*
CVE (%)		0,0	0,4	0,6				
Indicador 9: total de personas con documentos de identificación completos (indicadores 1, 2, 4, 6 y 8)	n. d.	72,9	79,6	84,9	99 %	99 %	99 %	99 %
CVE (%)		0,5	0,4	0,4				

Fuentes: I ENV-CSPPDF-CID, 2007; II ENV-CSPPDF-CID, 2008; III ENV-CSPPDF-CID, 2010; I-ENV_CGR-2013 (CGR y CID, 2013).
Convenciones: *Sin diferencias significativas; n. d.: No disponible

Tabla 22. Porcentaje de hogares de hogares desplazadas incluidas en el RUPD/ RUV, según posesión de documentos y rangos de edad

Indicadores	2007	2008	2010	CGR - 2013	Diferencias (Sobre los totales de cada año)			
	Hogares desplazadas inscritas en el RUPD	Hogares desplazadas inscritas en el RUPD	Hogares desplazadas inscritas en el RUPD	Hogares desplazadas inscritas en el RUV	2008-2007	2010-2008	2013-2008	2013-2010
Indicador 1: hogares con personas de 0 a 6 años con registro civil	98,5	92,9	94,7	96,8	99 %	95 %	99 %	99 %
CVE (%)	0,6	0,7	0,5	0,7				
Indicador 2: hogares con personas de 7 a 17 años con tarjeta de identidad	77,7	67,7	86,9	92,3	99 %	99 %	99 %	99 %
CVE (%)	2,0	1,5	0,8	0,9				
Indicador 3: hogares con personas de 7 a 17 años con registro civil, pero sin tarjeta de identidad	37,7	42,1	18,7	10,7	95 %	99 %	99 %	99 %
CVE (%)	4,9	2,6	4,3	9,4				
Indicador 4: hogares con mujeres de 18 años o más con cédula	98,6	92,4	92,8	93,5	99 %	*	90 %	*
CVE (%)	0,4	0,6	0,5	0,7				
Indicador 5: hogares con hombres de 18 a 50 años con cédula, pero sin libreta militar	66,1	65,8	72,1	59,9	*	99 %	99 %	99 %
CVE (%)	2,9	1,6	1,3	2,6				
Indicador 6: hogares con hombres de 18 a 50 años con cédula y libreta militar	37,1	16,0	11,2	30,3	99 %	99 %	99 %	99 %
CVE (%)	5,3	5,1	5,7	4,9				
Indicador 7: hogares con hombres de 18 a 50 sin cédula y sin libreta militar	4,5	29,4	26,2	26,2	99 %	99 %	95 %	*
CVE (%)	18,0	3,5	3,4	5,4				
Indicador 8: hogares con hombres mayores de 50 años con cédula	98,0	100,0	85,2	100,0	95 %	99 %	*	99 %
CVE (%)	1,1	0,0	1,6	0,0				
Indicador 9: total de hogares con personas con documentos de identificación completos (indicadores 1, 2, 4, 6 y 8)	41,9	20,9	25,6	34,7	99 %	99 %	99 %	99 %
CVE (%)	3,7	3,7	2,9	3,6				

Fuentes: I ENV-CSPPDF-CID, 2007; II ENV-CSPPDF-CID, 2008; III ENV-CSPPDF-CID, 2010; I-ENV_CGR-2013 (CGR y CID, 2013).
Convenciones: *Sin diferencias significativas.

En términos de hogares (tabla 22), el porcentaje de aquellos caracterizados porque todos sus miembros disponían de documentos de identidad completos, de acuerdo con su edad y género, se incrementó en 13,8 puntos porcentuales: pasó de 20,9 %, en el 2008, a 34,7 %, de acuerdo con los cálculos efectuados a partir de la información suministrada por la CGR.

Como se comentó en el capítulo anterior, resulta preocupante especialmente la elevada proporción de hombres entre 18 y 50 años de edad que carecen de libreta militar (69,8 %) porque implica que más de dos de cada tres de ellos no cumple con los requisitos formales mínimos para poder acceder a un trabajo formal y ejercer sus derechos laborales y de ciudadanía.

Este hecho indica que el Ejército Nacional no ha hecho los esfuerzos requeridos y prometidos a la Corte Constitucional para dotar a los hombres desplazados de este documento. Ello trae serias consecuencias negativas en términos de la precariedad de las condiciones laborales que debe enfrentar la población desplazada y de sus ingresos laborales, con serio deterioro para las condiciones de vida de sus hogares.

La ausencia de la libreta militar pareciera constituirse en una de las múltiples causas de la problemática de generación de ingresos de los hogares desplazados. No se conoce información de la forma como el Ejército está aplicando la exención de la prestación del servicio militar a los desplazados, ni tampoco de la aceptación de esta exención por parte de los empleadores: es necesario que la UARIV dé una explicación a la Corte Constitucional.

Derecho a la salud

En la parte anterior se describieron los indicadores adoptados por la Corte Constitucional para medir la realización del derecho a la salud, así como la modificación realizada a algunos de ellos, introducida de manera conjunta por el Gobierno Nacional y la CSPPDF.

Afiliación

La población víctima de desplazamiento forzado ha alcanzado niveles de afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) similares a los de la población total del país. Sin embargo, casi toda la población desplazada se encuentra afiliada al régimen subsidiado, lo cual se explica por la baja formalidad laboral de la población, como se verá más adelante.

Entre 2007 y 2013 hubo un incremento apreciable en el porcentaje de personas desplazadas con afiliación al sistema: el porcentaje de población desplazada afiliada pasó de 79 % a 93,9 %. Para 2013, según el Ministerio de Salud, el porcentaje de afiliación de la población total llegó al 96 % (MinSalud, 2013, p. 3). En materia de afiliación, entonces, se estaría cerca de la cobertura promedio nacional. Sin embargo, la proporción de personas desplazadas que están afiliadas al régimen contributivo, aunque creciente en 2013, continúa siendo muy baja (apenas del 12,5 %), indicando la baja relación de empleo formal para la población víctima. La encuesta no permite saber otros aspectos como, por ejemplo, si la portabilidad —que permite a los usuarios del sistema ser atendidos en cualquier municipio del país, que entró en vigencia hacia 2013 mediante decreto 1683 de 2013— está operando efectivamente, o si el paso entre el régimen subsidiado y el contributivo y viceversa —que ha sido señalado como cuello de botella en la formalización laboral de poblaciones vulnerables, cuyas reglas fueron dispuestas en el decreto 3047 de 2013— ha operado efectivamente en el caso de la población víctima de desplazamiento forzado. En ambos casos se requeriría de información administrativa para una adecuada verificación.

La otra parte del indicador hace referencia a la atención recibida cuando las personas lo requieren. La I-ENV_CGR-2013 calculó el indicador sobre las personas que se sintieron enfermas en los 30 días anteriores a la encuesta, solicitaron atención de acuerdo con su régimen de afiliación, y la recibieron. Para el total de la población desplazada incluida en el registro el porcentaje fue del 91,2 % (con un CVE de 0,8 %), pero incluye también a la población vinculada que solicitó y recibió atención. No se presenta el cruce entre las dos variables para determinar al mismo tiempo el porcentaje de personas desplazadas que, estando afiliadas, reciben la atención requerida.

Atención psicosocial

Los resultados de la I-ENV_CGR-2013 sobre atención psicosocial, concebida como parte de la rehabilitación, muestran las grandes falencias del sistema de atención en esta materia. Menos del 0,2 % de las personas desplazadas ha recibido algún tipo de atención psicosocial individual o grupal. Esto representa 10 661 personas según los estimativos de la encuesta y muestra que, con tasas de cobertura tan bajas, la encuesta deja de ser un instrumento idóneo para la medición de este indicador.

Sobre este aspecto la III ENV-CSPPDF-CID, del 2010, había encontrado porcentajes muy bajos de atención. Para ese entonces, un 4,9 % de la población desplazada había solicitado atención psicosocial, y de ellos el 81,6 % la había recibido. Esto quiere

Tabla 23. Porcentaje de personas desplazadas incluidas en el RUV que se encuentran afiliadas al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), según regímenes

Régimen de afiliación a SGSSS	Personas desplazadas de 5 años y más inscritas en el RUPD/RUV				Diferencias			
	Encuestas Nacionales de Verificación			I-ENV-CGR	2008-2007	2010-2008	2013-2008	2013-2010
	ENV-2007	ENV- 2008	ENV-2010	2013				
Afiliados al régimen contributivo o especial	7,5	5,8	7,0	12,5	99 %	99 %	99 %	99 %
CVE (%)	5,6	3,6	2,7	2,7				
Afiliados al régimen subsidiado	71,2	69,4	78,0	81,2	90 %	99 %	99 %	99 %
CVE (%)	1,5	0,6	0,4	0,5				
Afiliados que no saben el régimen	0,3	0,1	0,0	0,2	*	*	*	*
CVE (%)	21,5	29,9	44,6	21,9				
Subtotal afiliados	79,0	75,3	85,0	93,9	99 %	99 %	99 %	99 %
CVE (%)	1,2	0,5	0,3	0,3				
Vinculados con carta	8,0	19,3	10,4	3,2	99 %	99 %	99 %	99 %
CVE (%)	9,2	1,8	2,2	5,7				
Vinculados sin carta	4,2	5,6	4,6	2,9	99 %	99 %	99 %	99 %
CVE (%)	4,9	3,7	3,4	6,0				
Subtotal de no afiliados	20,8	24,8	15,0	6,1	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.
CVE (%)	4,8	n. d.	n. d.	4,1				

Fuentes: I ENV-CSPPDF-CID, 2007; II ENV-CSPPDF-CID, 2008; III ENV-CSPPDF-CID, 2010; I-ENV_CGR-2013 (CGR y CID, 2013).
Convenciones: *Sin diferencias significativas; n. d.: No disponible; n. a.: No aplica.

decir que cerca del 4 % había recibido algún apoyo psicosocial. Sin embargo, las dos cifras no son comparables, dados los cambios que ha tenido la definición misma de este tipo de atención.

Pero más allá de las cifras, hay problemas muy complejos en la atención psicosocial: no es claro qué se entiende por atención psicosocial y los programas de atención han tenido demoras en su diseño e implementación. Es uno de los aspectos más críticos de la atención a la población desplazada, puesto que es decisiva para poder lograr una verdadera reparación integral. De hecho, el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas del Conflicto Armado Interno (PAVSIVI) se terminó de diseñar en octubre de 2013. El informe de rendición de cuentas del Ministerio de Salud (MinSalud, 2013) señala que "La correspondiente ruta de atención debe ser ajustada territorial y localmente, adecuándola a las condiciones locales y a la situación y particularidad de las víctimas, dando como resultado rutas locales diferenciales"[28].

Vacunación

Un programa adecuado de inmunización es el principal instrumento de prevención de enfermedades, especialmente en los niños y las niñas. Alcanzar coberturas útiles (95 % de la población inmunizada) evita los brotes epidémicos, protege a la población y contribuye a disminuir las tasas de mortalidad y de morbilidad causadas por las enfermedades inmunoprevenibles.

Tanto la I-ENV_CGR-2013 como las II y III ENV-CSPPDF-CID (2008 y 2010) han indagado sobre la aplicación de dos vacunas consideradas vacunas trazadoras por el sistema de salud: la tripleviral y la pentavalente. La primera inmuniza contra sarampión, rubeola y paperas (SRP) y se aplica a niños y niñas de 12 meses de edad. La pentavalente inmuniza contra difteria, tosferina y tétanos (DPT), hepatitis tipo B (HB) y *haemophilusinfluenzae* tipo b (Hib), y se aplica a los 2, 4 y 6 meses de edad (tablas 24 y 25).

En los dos casos es difícil saber si los niños y niñas desplazados cuentan con coberturas útiles. El nivel de no recordación que supera el 10 % para las dos vacunas implica que no se pueda hacer una aseveración concluyente con base en encuestas. De todas formas, se observa un paulatino decrecimiento en el porcentaje de niños y niñas que definitivamente no cuentan ni con la primera vacuna (de un 7,6 %, en

28 Un estudio del Internacional Center for Transitional Justice (ICTJ) sobre la implementación del programa de reparación individual muestra las demoras en la implementación del PAPSIVI y las implicaciones sobre la atención a las víctimas (ICTJ, 2015).

2008, a un 3,5 % en 2013), lo cual es consistente con el incremento en la vacunación para toda la población infantil colombiana, que en 2013 alcanzó el 91 % para las dos vacunas trazadoras, según el informe de gestión del Ministerio de Salud en 2013. Sin embargo, preocupa que haya todavía un 12,3 % de los casos en los que no se sabe si cuenta con la primera dosis.

Finalmente, se puede reportar la evaluación de los controles de crecimiento y desarrollo a niños y niñas menores de 5 años de edad. La III ENV-CSPPDF-CID (2010) reportó que del total de niños y niñas menores de 5 años, desplazadas e inscritas en el RUPD, un 75,9 % habían sido llevados a control de crecimiento y desarrollo. De ellos, un 40,1 % fue diagnosticado con bajo peso y un 57,3 % de los diagnosticados recibieron tratamiento. En la I-ENV_CGR-2013 el porcentaje de niños llevados a control de crecimiento y desarrollo fue menor: solo un 66,4 %, aunque también fue menor el porcentaje de niños a quienes les diagnosticaron bajo peso, que alcanzó un 26,8 %. El porcentaje de niños y niñas diagnosticados que recibieron tratamiento continuó en el 57 %. Las mejoras en la seguridad alimentaria de los hogares, comentadas en el apartado correspondiente, pueden estar relacionadas con este buen resultado. En cambio sí preocupa la disminución de la cobertura de seguimiento y control.

Derecho a la educación

En el capítulo anterior se describieron los indicadores de realización del derecho a la educación adoptados por la Corte Constitucional, así como la modificación realizada a algunos de esos indicadores, introducida de manera conjunta por el Gobierno Nacional y la CSPPDF.

Las encuestas realizadas a la población desplazada han recolectado información para calcular estos indicadores; otros más, requieren de información primaria de los establecimientos educativos o de las secretarías de Educación, por lo que no se pueden calcular con encuesta. Por ejemplo, el caso de los indicadores sobre motivos de discriminación, relaciones técnicas en el aula, modelos educativos especiales o formación de maestros para atender a la población desplazada (PD), o apoyo de los padres en la actividad escolar de los niños.

Acceso a la educación

Para medir el acceso a la educación de una población determinada se utilizan las tasas de cobertura bruta (TCB) y neta (TCN). La primera muestra la relación entre el volumen total de matrícula en un nivel dado —número de personas ma-

Tabla 24. Coberturas de la vacuna triple viral en niños y niñas desplazados entre 1 y 4 años, incluidos en el RUPD/RUV

Cobertura de vacunación y medio de comprobación	Personas desplazadas entre 1 y 4 años, inscritas en el RUPD/RUV			Diferencias		
	Encuestas Nacionales de Verificación		I-ENV-CGR	2010-2008	2013-2008	2013-2010
	II- 2008	III-2010	2013			
Tiene la primera dosis según carné	63,3	57,7	58,7	99 %	95 %	*
CVE (%)	2,0	1,9	2,7			
Tiene la primera dosis pero no consta en el carné	22,7	24,3	25,5	*	90 %	*
CVE (%)	4,8	3,9	5,5			
No tiene la primera dosis	7,6	5,6	3,5	99 %	99 %	99 %
CVE (%)	9,1	9,0	16,8			
No sabe si tiene la primera dosis	6,3	12,4	12,3	99 %	99 %	*
CVE (%)	10,0	5,8	8,6			

Fuentes: I ENV-CSPPDF-CID, 2007; II ENV-CSPPDF-CID, 2008; III ENV-CSPPDF-CID, 2010; I-ENV_CGR-2013 (CGR y CID, 2013).
Convenciones: *Sin diferencias significativas.

Tabla 25. Coberturas de la vacuna pentavalente en niños y niñas desplazados entre 1 y 4 años, inscritos en el RUPD/RUV

Cobertura de vacunación y medio de comprobación	Personas desplazadas entre 1 y 4 años, inscritas en el RUPD/RUV		Diferencias
	ENV-	I-ENV-CGR	2013-2010
	2010	2013	
Tiene la primera dosis según carné	67,7	68,3	*
CVE (%)	1,5	2,2	
Tiene la primera dosis pero no consta en el carné	12,6	16,1	99 %
CVE (%)	5,8	7,3	
No tiene la primera dosis	4,7	1,9	99 %
CVE (%)	10,0	22,9	
No sabe si tiene la primera dosis	15,1	13,7	*
CVE (%)	5,2	8,0	

Fuentes: III ENV-CSPPDF-CID, 2010; I-ENV_CGR-2013 (CGR y CID, 2013).
Convenciones: *Sin diferencias significativas.

triculadas en el sistema escolar—y la población total que cumple los requisitos de edad para asistir a ese nivel. Por su parte, la tasa de cobertura neta establece la proporción de personas que asisten al nivel educativo adecuado, de acuerdo con su grupo de edad[29]. La diferencia entre las dos tasas se toma usualmente como un indicador de ineficiencia del sistema escolar, que debe promover la entrada al sistema en la edad adecuada, brindar el apoyo necesario para reducir el nivel de repetición escolar y ofrecer el acompañamiento necesario para que los niños y niñas no abandonen el sistema.

Los principales problemas se encuentran en los niveles de educación preescolar y media, en los cuales las tasas de cobertura bruta son bajas. En preescolar, la situación en 2013 es similar a la existente en 2007. No se han dado incrementos en la cobertura en este nivel. La población víctima de desplazamiento forzado padece una amplia desventaja en cobertura en este nivel educativo comparada con la del resto los niños y niñas del país.

Por su parte, desde el punto de vista de oferta, el acceso a educación primaria, está garantizado. El decrecimiento de la TCB entre 2008 y 2013 muestra, posiblemente, mejoras en la edad de entrada de los niños y niñas desplazados al sistema educativo o un menor grado de repetición de cursos. A diferencia, en el caso de educación básica secundaria, las tasas aumentaron en forma significativa entre 2007 y 2010, y a partir de entonces se observa una leve caída.

En educación media se ha dado un incremento muy importante en la tasa de cobertura bruta, principalmente entre 2010 y 2013. Pero, aun así, hay una brecha que perjudica a la población víctima, si se compara con la tasa nacional.

Las diferencias de estas tasas entre hombres y mujeres son importantes: en preescolar, la tasa es menor para mujeres que para hombres, pero a partir de la básica secundaria, las mujeres tienen tasas mayores que los hombres.

Por último, es muy relevante que en el nivel de educación superior la TCB es baja para 2010 y 2013 (9,1 % y 12,1 %, respectivamente), sobre todo si se compara con la media nacional, que es de 56,1 %. Esto muestra que las diferencias en el acceso a la educación de la población desplazada por la violencia son muy grandes, lo cual debe llevar al diseño de políticas que le permitan desarrollar sus capacidades para enfrentar el cada vez más competido y cambiante mercado laboral (tabla 26).

29 Los grupos de edad normativamente establecidos en el país son: preescolar: 5 y 6 años; básica primaria: 7 a 11 años; básica secundaria: 12 a 15 años; media: 16 y 17 años.

Tabla 26. Tasas brutas de escolaridad de la población desplazada inscrita en el RUV de 5 años y más, según nivel educativo

Nivel educativo	Personas desplazadas de 5 años y más inscritas en el RUPD/RUV				Diferencias				Nacional ECV 2013
	Encuestas Nacionales de Verificación			I-ENV_ CGR	2008-2007	2010-2008	2013-2008	2013-2010	
	ENV-2007	ENV-2008	ENV-2010	2013					
Preescolar	51,3	50,2	52,1	52,0	*	90 %	*		58,4
CVE (%)	5,9	2,9	0,3	0,1					n. d.
Primaria	124,1	128,6	122,7	120,9	99 %	99 %	99 %	99 %	108,2
CVE (%)	0,0	1,3	0,1	0,1					n. d.
Básica Secundaria	73,6	82,5	93,1	92,3	99 %	99 %	99 %	99 %	99
CVE (%)	2,3	1,7	0,1	0,1					n. d.
Media	30,6	43,7	43,9	58,9	95 %	*	99 %	99 %	69,5
CVE (%)	8,8	2,9	0,4	0,1					n. d.

Fuentes: I ENV-CSPPDF-CID, 2007; II ENV-CSPPDF-CID, 2008; III ENV-CSPPDF-CID, 2010; I-ENV_ CGR-2013 (CGR y CID, 2013); Total Nacional: ECV (DANE, 2013a). Cálculos Misión Calidad para la Equidad-PNUD.
Convenciones: *Sin diferencias significativas; n. d.: No disponible

Obligatoriedad

La tasa de cobertura neta (TCN) muestra la correspondencia entre la edad de niños y niñas y el nivel educativo que cursan. Como complemento, se utilizan las tasas de extraedad: temprana, cuando los niños y niñas se encuentran por encima del nivel normativo para su edad, y tardía cuando, por el contrario, se encuentran en un nivel inferior al adecuado, producto bien de la entrada tardía, bien de la repetición de curso o bien del abandono temporal del sistema educativo.

Las TCN muestran que el porcentaje de niños y niñas desplazados que estudian en el nivel que les corresponde según la edad, es un tanto superior al total nacional en educación primaria. En preescolar, aunque ha habido un aumento significativo, se encuentra un poco por debajo del nivel nacional, pero las diferencias son más preocupantes en básica secundaria, donde la tasa está por debajo de la nacional en cerca de 10 puntos porcentuales. La diferencia aumenta en el nivel de educación media, donde alcanza más de 14 puntos porcentuales. Para la educación superior, la TCN para la población en situación de desplazamiento forzado es de solo 8,8 frente a 27,6 para el total del país.

De manera que, aunque haya acceso a la educación para los niños y niñas víctimas de desplazamiento, un elevado porcentaje de ellos y ellas no logran cursar los estudios en los niveles que normativamente les corresponden de acuerdo con su edad, configurándose un atraso que puede tener consecuencias desfavorables en la vida adulta.

Tabla 27. Tasas netas de escolaridad de la población desplazada inscrita en el RUV de 5 años y más, según nivel educativo

Nivel educativo	Personas desplazadas de 5 años y más inscritas en el RUPD/RUV				Diferencias				Nacional ECV 2013
	Encuestas Nacionales de Verificación			ENV-CGR	2008-2007	2010-2008	2013-2008	2013-2010	
	I -2007	II- 2008	III-2010	2013					
Preescolar	44,2	46,0	52,1	50,7	*	99 %	99 %	*	58,4
CVE (%)	7,0	3,9	2,9	0,1					n. d.
Primaria	84,6	88,3	89,8	89,2	99 %	95 %	*	*	86,8
CVE (%)	1,6	0,8	0,6	0,1					n. d.
Básica Secundaria	51,1	55,9	61,4	62,9	95 %	99 %	99 %	90 %	73,2
CVE (%)	4,1	2,3	1,7	0,1					n. d.
Media	16,3	20,7	20,8	27,6	95 %	*	99 %	99 %	41,2
CVE (%)	14,4	7,7	6,2	0,0					n. d.

Fuentes: I ENV-CSPPDF-CID, 2007; II ENV-CSPPDF-CID, 2008; III ENV-CSPPDF-CID, 2010; I-ENV_CGR-2013 (CGR y CID, 2013); Total Nacional: ECV (DANE, 2013a).
Convenciones: *Sin diferencias significativas; n. d.: No disponible; n. a.: No aplica.

La I-ENV_CGR-2013 no presenta información sobre escolarización temprana o tardía, que complemente la anterior.

En suma, un 13,4 % de la población desplazada inscrita en el RUV que tenía en 2013 entre 5 y 17 años de edad no asistía a ningún establecimiento educativo. Si se compara este porcentaje con los resultados de la Encuesta de Calidad de Vida (ECV) de 2013 para el conjunto de la población del país de la misma edad, se encuentra que la población desplazada tiene porcentajes de inasistencia 1,6 veces mayores, lo cual pone en duda la universalidad del derecho. No se aprecian cambios estadísticamente significativos durante el periodo 2008-2013, como se aprecia en la tabla 28. Por último, según sexo, las mujeres tienen niveles de asistencia ligeramente superiores.

Tabla 28. Porcentaje de personas desplazadas entre 5 y 17 años incluidas en el RUPD/RUV que asisten a establecimientos educativos

	Personas desplazadas de 5 a 17 años inscritas en el RUPD/RUV				Diferencias				Nacional ECV 2013
	Encuestas Nacionales de Verificación			I-ENV_ CGR	2008-2007	2010-2008	2013-2008	2013-2010	
	ENV-2007	ENV- 2008	ENV-2010	2013					
% personas desplazadas entre 5 y 17 años que estudian	81,0	86,2	87,1	86,6	99 %	90 %	*	*	91,7
CVE (%)	n. d.	0,6	0,5	0,7					n. d.

Tabla 29. Porcentaje de personas desplazadas entre 5 y 17 años incluidas en el RUPD/RUV que asisten a establecimientos educativos por sexo

	Personas desplazadas de 5 a 17 años inscritas en el RUPD/RUV							
	ENV-2007		ENV-2008		ENV-2010		I-ENV_CGR-2013	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
% personas desplazadas entre 5 y 17 años que estudian	79,1	82,8	85,6	86,8	85,9	88,3	85,4	87,9

Fuentes: I ENV-CSPPDF-CID, 2007; II ENV-CSPPDF-CID, 2008; III ENV-CSPPDF-CID, 2010; I-ENV_ CGR-2013 (CGR y CID, 2013).
Convenciones: *Sin diferencias significativas; n. d.: No disponible.

Accesibilidad económica (gratuidad)

El riesgo de salida temprana e incluso de no ingreso al sistema incrementa si los hogares no cuentan con los recursos necesarios para la permanencia de los niños y niñas en el sistema escolar. Al ser la población desplazada sujeto de protección especial, la educación de sus niños y niñas debe ser completamente gratuita. Adicionalmente, el Gobierno Nacional dispuso la gratuidad en toda la educación oficial a partir de 2012. Para verificar si efectivamente la población desplazada tiene acceso gratuito a la educación, en la encuesta de la CGR (I-ENV_CGR-2013) se hicieron las preguntas necesarias para determinar los pagos realizados por los hogares en razón de matrículas y pensiones de cada uno de los niños y niñas del hogar.

La disminución de los costos de matrículas es tal vez uno de los mayores avances. Para la población víctima de desplazamiento se observa un avance significativo entre 2007 y 2010, cuando el porcentaje de quienes tenían que pagar por la matrícula se redujo a la tercera parte. Luego, entre 2010 y 2013, se reduce de nuevo a la mitad, ya bajo efecto de la norma nacional universal. La reducción en el porcentaje de personas que deben pagar por pensión ha sido menos drástica, en parte porque solo afecta a una pequeña proporción de estudiantes víctimas de desplazamiento que asisten a una institución educativa de carácter privado.

Como consecuencia, en 2013 casi el 90 % de los estudiantes entre 5 y 17 años de edad de hogares víctimas de desplazamiento no tenían que sufragar ningún costo por matrícula o pensiones. Si se observa por nivel educativo los menores porcentajes de gratuidad se dan en preescolar, en el cual esta alcanza 84 % de los niños, frente a 90 % en los demás niveles (tabla 30).

No hay información disponible para saber si hubo cambios entre 2010 y 2013 en cuanto a las necesidades que los niños desplazados tienen que cubrir para asistir al colegio, y si estas son, y en qué medida, cubiertas por los establecimientos educativos. Aunque la encuesta de la I-ENV_CGR-2013 lo indagó, no se presentan resultados ni es posible construirlos a partir de la base de datos disponible al menos hasta ahora por parte de la CSPPDF.

Permanencia

Se ha buscado identificar las causas por las cuales los niños y niñas dejan de asistir a los establecimientos educativos. Las encuestas de verificación de goce de derechos para población desplazada han indagado ampliamente sobre estas causas. En 2013, la I-ENV_CGR-2013 pregunta las causas de inasistencia escolar de niños y niñas entre 5 y 17 años de edad.

Tabla 30. Porcentaje de personas desplazadas entre 5 y 17 años que asisten a establecimientos educativos, por nivel educativo según pagos que tiene que realizar

Pagos que debe realizar	Personas desplazadas de 5 años y más inscritas en el RUPD/RUV				Diferencias			
	Encuestas Nacionales de Verificación			I-ENV-CGR	2008-2007	2010-2008	2013-2008	2013-2010
	ENV-2007	ENV-2008	ENV-2010	2013				
Toda la matrícula	31,0	15,7	9,3	4,1	99 %	99 %	99 %	99 %
CVE (%)	1,5	3,5	4,0	9,0				
Parte de la matrícula	2,1	18,1	10,7	5,3	n. a.	99 %	99 %	99 %
CVE (%)		3,2	3,7	7,9				
Parte de la pensión		1,2	1,7	1,2	n. a.	99 %	*	99 %
CVE (%)	5,9	13,7	9,8	16,8				
Toda la pensión	3,0	3,9	3,0	2,7	99 %	99 %	99 %	*
CVE (%)	4,5	7,5	7,2	11,2				
Alguno de los anteriores	33,5	34,6	20,7	10,3	*	99 %	99 %	99 %
CVE (%)	1,6	2,1	2,5	5,5				
Ninguno de los anteriores	66,5	65,4	79,3	89,7	*	99 %	99 %	99 %
CVE (%)	0,8	1,1	0,7	0,6				

Fuentes: I ENV-CSPPDF-CID, 2007; II ENV-CSPPDF-CID, 2008; III ENV-CSPPDF-CID, 2010; I-ENV_CGR-2013 (CGR y CID, 2013).
Convenciones: *Sin diferencias significativas; n. a.: No aplica.

En primer término, hay un grupo creciente que manifiesta que ya no está en edad escolar o que ya terminó. Este grupo supera el 17 % en 2013, y muestra cambios estadísticamente significativos con respecto al porcentaje existente en 2008 y en 2010. A estos se suma un grupo que resolvió optar por validar los estudios. En conjunto, representan un 18,2 % de quienes no asisten.

Un segundo grupo está conformado por aquellos que no estudian porque han encontrado algún tipo de barrera de entrada. Se trata de un porcentaje no despreciable de quienes no encontraron cupo, más los afectados por cambios frecuentes de residencia, o por no contar con los documentos necesarios, razones ambas comunes entre víctimas de desplazamiento. Igualmente, se encuentran en este segundo grupo quienes no han podido estudiar por discapacidad o enfermedad. En todos los casos (21,6 % de quienes no asisten) se trata de problemas de oferta que deben ser solucionados por el Estado.

Un tercer grupo está conformado por aquellos que no asisten porque las condiciones económicas o familiares no se lo permiten. Aunque el efecto de los costos educativos elevados ha disminuido drásticamente, otra cuarta parte de los no asistentes responden a esta tipología (costos elevados, necesidad de trabajar, asunción de responsabilidades familiares, incluyendo embarazo o lactancia).

La cuarta categoría está relacionada con inasistencia por efecto más directo de la situación de desplazamiento: se trata de quienes aducen problemas de seguridad, pérdida de interés por el estudio con ocasión del desplazamiento forzado o por sentirse discriminado (esto solo se preguntó en 2013). La incidencia de esta razón es muy baja, menos del 3 % del total de no asistentes.

Finalmente, un amplio grupo dice no asistir porque no le interesa o no le gusta el estudio. Esta es una problemática común en el sistema educativo colombiano, lamentablemente más alta y creciente en el caso de la población víctima de desplazamiento[30]. La política pública debe buscar formas de enfrentar ese desaliento (tabla 31).

30 En la ENV-2013 solamente un 9% de la población entre 5 y 34 años de edad señaló como razón el que no le gusta o no le interesa el estudio.

Tabla 31. Razones de inasistencia escolar de niños y niñas de 5 a 17 años desplazados inscritos en el RUPD/RUV

Razón de inasistencia	Personas desplazadas de 5 años y más inscritas en el RUPD/RUV				Diferencias			
	Encuestas Nacionales de Verificación			I-ENV-CGR	2008-2007	2010-2008	2013-2008	2013-2010
	ENV-2007	ENV- 2008	ENV-2010	2013				
Total	19,0	13,8	12,9	13,4	99 %	90 %	*	*
CVE (%)	4,9	3,6	3,1	4,4				
Considera que no está en edad escolar o que ya terminó	9,3	9,1	10,1	17,1	*	*	99 %	99 %
CVE (%)	17,2	12,3	10,0	10,6				
Está validando	n. d.	n. d.	1,4	1,1	n. a.	n. a.	n. a.	*
CVE (%)			28,6	45,5				
No encontró cupo	17,0	16,0	12,6	11,7	*	95 %	95 %	*
CVE (%)	12,2	8,9	8,9	13,2				
Cambio frecuente de residencia	n. d.	n. d.	4,6	3,6	n. a.	n. a.	n. a.	*
CVE (%)			15,4	24,7				
Falta de documentos	n. d.	n. d.	1,2	1,0	n. a.	n. a.	n. a.	*
CVE (%)			31,0	48,7				
Por discapacidad o porque necesita educación especial	1,2	2,8	4,0	2,8	95 %	90 %	*	90 %
CVE (%)	50,3	22,9	16,6	28,1				
Por enfermedad	2,0	1,7	2,7	2,5	*	90 %	*	*
CVE (%)	38,2	30,0	20,3	29,8				
Costos educativos elevados o falta de dinero	16,2	24,5	19,6	8,5	99 %	95 %	99 %	99 %
CVE (%)	12,6	6,8	6,8	15,8				

Razón de inasistencia	Personas desplazadas de 5 años y más inscritas en el RUPD/RUV				Diferencias			
	Encuestas Nacionales de Verificación			I-ENV-CGR	2008-2007	2010-2008	2013-2008	2013-2010
	ENV-2007	ENV- 2008	ENV-2010	2013				
Necesita trabajar	3,7	7,4	3,9	3,8	99 %	99 %	99 %	*
CVE (%)	28,1	13,8	16,8	24,2				
Responsabilidades familiares	4,6	7,1	5,4	4,5	95 %	90 %	95 %	*
CVE (%)	25,2	14,0	14,1	22,1				
Por embarazo o lactancia	1,2	2,3	2,6	4,1	90 %	*	90 %	90 %
CVE (%)	49,5	25,1	20,6	23,2				
Por problemas de seguridad	1,3	1,4	1,0	1,4	*	*	*	*
CVE (%)	47,7	32,1	32,9	39,9				
Se siente discriminado	n. d.	n. d.	n. d.	0,3	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.
CVE (%)				88,8				
Después del desplazamiento perdió el interés por el estudio	3,1	2,1	0,8	1,0	*	90 %	90 %	*
CVE (%)	30,7	26,6	37,5	47,2				
No le gusta o no le interesa el estudio	15,1	18,2	27,3	34,6	90 %	99 %	99 %	99 %
CVE (%)	13,1	8,2	5,5	6,6				
Otra razón	8,4	7,3	2,9	2,0	*	99 %	99 %	90 %
CVE (%)	18,2	13,8	19,5	33,7				

Fuentes: I ENV-CSPPDF-CID, 2007; II ENV-CSPPDF-CID, 2008; III ENV-CSPPDF-CID, 2010; I-ENV_CGR-2013 (CGR y CID, 2013).
Convenciones: *Sin diferencias significativas; n. d.: No disponible; n. a.: No aplica.

Las diferencias por género son importantes: se observa que la carga familiar sobre las mujeres llevan a su abandono temprano del sistema escolar, bien bajo la forma de responsabilidades familiares o de embarazo y lactancia. Para los hombres, en cambio, la necesidad de trabajar, los problemas de seguridad y la falta de gusto por el estudio son razones que los afectan diferencialmente.

Finalmente, la encuesta de la CGR (I-ENV_CGR-2013) permite comparar algunos indicadores adicionales: la tasa de analfabetismo y el porcentaje de personas que ya no estudian y solamente lograron completar uno o dos años de primaria. La tasa de analfabetismo de personas desplazadas de 15 años de edad y más era de 15,3 %, en 2010, y de 29,0 % para mayores de 40 años de edad de acuerdo con la III Encuesta Nacional de Verificación (ENV-CSPPDF-CID). En 2013, según la I-ENV_CGR-2013, las tasas habían disminuido a 10 % y 21,9 % para mayores de 15 años y de 40 años de edad, respectivamente. Pese a la mejora, la comparación con el promedio nacional muestra la gran vulnerabilidad de la población desplazada. En efecto, para 2013, según la Encuesta de Calidad de Vida (ECV) del DANE, la tasa de analfabetismo de la población de 15 años de edad y más era de 5,7 %. En cuanto al porcentaje de personas desplazadas con niveles de máximo 2 años de educación primaria y que ya no estudian, era de un 8,5 % en 2013, porcentaje menor que el prevaleciente en 2010, cuando era de 10,6 % según la III ENV-CSPPDF-CID. Finalmente, los niveles educativos promedio de la población desplazada alcanzaban apenas 4 años en 2013, sin cambios desde 2010.

Grado de realización del derecho a la educación

Para el caso de la I-ENV_CGR-2013, se tiene información sobre tasa de asistencia de la población en edad escolar y se pudo dar cuenta de un indicador complementario, la tasa neta de escolarización.

Un 86,6 % de niños niñas y adolescentes entre 5 y 17 años de edad asistió en 2013 a algún establecimiento educativo, según la I-ENV_CGR-2013. Este porcentaje no es estadísticamente diferente al 87,1 % reportado en 2010, pero ambos representan un avance con respecto a la situación existente en los años de 2007 y 2008.

Aunque la asistencia se ubica en niveles aceptables y la garantía de gratuidad en matrícula y pensiones es uno de los principales avances, no fue posible valorar plenamente la dotación con los elementos necesarios para garantizar la permanencia. Por su parte, las razones de inasistencia son preocupantes y no parecen guardar

relación con el patrón nacional, señalando probablemente problemas específicos para víctimas de desplazamiento forzado.

Es necesario avanzar en el establecimiento de indicadores que vayan más allá de la asistencia y que traten de medir las oportunidades para los jóvenes en materia de educación terciaria y en la calidad de la educación impartida. Algunos de los indicadores presentados a la Corte en 2013 buscaban dicho objetivo.

Derecho a la alimentación

Como se comentó en la segunda parte de este capítulo, en el periodo comprendido entre los años de 2010 y 2013 se presentó una mejora sustancial en el indicador de insuficiencia alimentaria que han utilizado la CSPPDF y la CGR como aproximación a los indicadores establecidos para estimar el grado de cumplimiento de este derecho.

El porcentaje de personas desplazadas que no padeció ninguno de los síntomas de insuficiencia alimentaria que después de haber descendido en cerca de 8,5 puntos porcentuales en el año 2008 con respecto al 2007, se elevó en 0,4 puntos porcentuales en el 2010 y registró un aumento sensible superior al 50% en el 2013, al haberse incrementado en 18,9 puntos porcentuales (tabla 32).

Consecuentemente, el porcentaje de las personas desplazadas que sufrió todos los síntomas de insuficiencia alimentaria —que se había mantenido relativamente estable entre los años 2007 y 2010 en alrededor del 37,0 %— se redujo de manera sensible al haber pasado al 25,4 % en el 2013.

El cambio positivo en la situación de alimentación entre los años 2010 y 2013 fue ligeramente mayor para los hombres en comparación con las mujeres. En efecto, de una parte, el porcentaje de los hombres que no sufrieron de insuficiencia alimentaria se incrementó en 19,9 puntos porcentuales, mientras que el de las mujeres lo hizo en 18,0 puntos porcentuales. De otra parte, el porcentaje de hombres que padeció todos los tres síntomas de insuficiencia alimentaria se redujo en 12,6 puntos porcentuales, en tanto que el de las mujeres lo hizo en 11,7 puntos porcentuales. En este sentido, se mantiene la hipótesis de que las mujeres con frecuencia sacrifican sus propias necesidades para alimentar a sus hijos pequeños.

Otra forma de evaluar la evolución de la situación de alimentación de la población en situación de desplazamiento forzado es analizar el comportamiento de

los grupos familiares que registraron algún síntoma de insuficiencia alimentaria. El porcentaje de estos grupos se redujo del 59,1 % en el 2007 al 46,3 % en el 2013, siendo la disminución porcentual para los hombres superior a la registrada para las mujeres (13,3 puntos porcentuales vs. 12,3 puntos porcentuales).

En términos generales, puede afirmarse que se ha registrado una disminución de los grupos familiares que padecen insuficiencia alimentaria para todos los grupos de edad a partir del 2008, la cual fue particularmente acentuada en el 2013, como se observa en la tabla 32.

La mayor reducción se presenta en el grupo de edad conformado por las personas mayores de 65 años de edad, seguidas por las de 60 a 64 años y por las de 0 a 4 años. Los porcentajes de grupos familiares correspondientes a estos rangos de edad que no han padecido síntomas de insuficiencia alimentaria se elevaron entre los años de 2008 y 2013 de 27,5 % a 57,5 %, de 26,6 % a 52,1 % y de 47,7 % a 69,6 %, respectivamente (tabla 33).

El grupo de personas cuyas edades oscilan entre 0 y 4 años corresponde a aquel que ha sido menos afectado por síntomas de insuficiencia alimentaria durante el periodo en análisis. De igual manera que el grupo conformado por adultos mayores (tabla 33).

Derecho a la vivienda

En la parte anterior se describieron los indicadores adoptados por la Corte Constitucional para medir la realización del derecho a una vivienda digna, los cuales se relacionan tanto con las características físicas de la vivienda como con el acceso a los servicios públicos y la forma de tenencia, así como la modificación a los componentes que se introdujeron de manera conjunta por el Gobierno Nacional y la CSPPDF.

Al comparar las tres Encuestas Nacionales de Verificación de la CSPPDF (ENV-CSPPDF-CID) con la Encuesta Nacional de Víctimas realizada por la CGR (I-ENV_CGR-2013), se aprecia una mejora significativa en el goce del derecho a la vivienda entre 2008 y 2010 y un estancamiento posterior. Esto significa que solamente el 10,0 % de la población víctima de desplazamiento tenía en 2013 garantizado el derecho a una vivienda digna. El análisis de cada uno de los indicadores complementarios permite establecer a continuación donde se encuentran las principales fallas.

Tabla 32. Porcentaje de personas desplazadas, incluidas en el RUPD/RUV y sexo, según indicadores de insuficiencia alimentaria

Indicadores de insuficiencia alimentaria	Personas desplazadas inscritas en el RUPD			Personas desplazadas inscritas en el RUPD			Personas desplazadas inscritas en el RUPD			Porcentaje para personas desplazadas inscritas en el RUV			Diferencias (Sobre los totales de cada año)			
	ENV-2007			ENV-2008			ENV-2010			I-ENV_CGR-2013						
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	2008-2007	2010-2008	2013-2008	2013-2010
Consumieron menos de lo que deseaban por falta de alimentos o de dinero para comprarlos	52,1	51,8	52,3	63,0	62,7	63,4	61,6	61,9	61,4	43,2	42,3	44,0	99 %	99 %	99 %	99 %
CVE (%)	1,3	1,1	1,5	0,7	1,0	0,9	0,6	0,8	0,8	1,2	1,8	1,6				
Se quejaron de hambre por falta de alimentos o de dinero para comprarlos	41,8	42,2	41,6	45,6	45,7	45,6	47,9	48,1	47,8	32,8	32,5	33,0	99 %	99 %	99 %	99 %
CVE (%)	1,0	1,0	1,3	1,0	1,4	1,4	0,8	1,1	1,1	1,5	2,2	2,0				
Dejaron de consumir al menos algún desayuno, almuerzo o comida por falta de alimentos o de dinero para comprarlos	50,3	49,9	50,7	50,1	49,4	50,8	46,5	46,5	46,4	32,8	32,1	33,3	*	99 %	99 %	99 %
CVE (%)	1,0	0,8	1,2	0,9	1,3	1,2	0,8	1,1	1,1	1,5	2,2	2,0				
Alguno de los anteriores	59,1	58,8	59,3	67,6	67,1	68,1	65,2	65,4	65,0	46,3	45,5	47,0	99 %	99 %	99 %	99 %
CVE (%)	1,4	1,3	1,6	0,6	0,9	0,8	0,5	0,8	0,7	1,1	1,7	1,5				
Todos los anteriores	36,5	36,5	36,5	37,3	37,0	37,5	37,5	37,6	37,5	25,4	25,0	25,8	90 %	*	99 %	99 %
CVE (%)	1,0	0,9	1,1	1,2	1,7	1,6	0,9	1,4	1,3	1,8	2,6	2,4				
Ninguno de los anteriores	40,9	41,2	40,7	32,4	32,9	31,9	34,8	34,6	35,0	53,7	54,5	53,0	99 %	99 %	99 %	99 %
CVE (%)	2,1	1,8	2,4	1,3	1,9	1,8	1,0	1,5	1,4	1,0	1,4	1,3				

Fuentes: I ENV-CSPPDF-CID, 2007; II ENV-CSPPDF-CID, 2008; III ENV-CSPPDF-CID, 2010; I-ENV_CGR-2013 (CGR y CID, 2013).
Convenciones: *Sin diferencias significativas.

Tabla 33. Porcentaje de personas desplazadas, incluidas en el RUPD/RUV y grupos de edad, según indicadores de insuficiencia alimentaria

Indicadores de insuficiencia alimentaria	Personas desplazadas inscritas en el RUPD					Personas desplazadas inscritas en el RUPD						Personas desplazadas inscritas en el RUPD						Porcentaje para personas desplazadas inscritas en el RUV						Diferencias (Sobre los totales de cada año)			
	ENV-2007					ENV-2008						ENV-2010						I-ENV_CGR-2013									
	Total	4 años o menos	5 a 17	18 a 59	60 y más	Total	4 años o menos	5 a 17	18 a 59	60 a 64	65 y más	Total	4 años o menos	5 a 17	18 a 59	60 a 64	65 y más	Total	4 años o menos	5 a 17	18 a 59	60 a 64	65 y más	2008-2007	2010-2008	2013-2008	2013-2010
Consumieron menos de lo que deseaban por falta de alimentos o de dinero para comprarlos	52,1	45,5	53,0	52,6	51,8	63,0	48,8	65,2	65,5	67,8	67,5	61,6	49,2	63,3	63,7	63,2	65,8	43,2	28,3	45,3	45,7	44,9	39,4	99 %	99 %	99 %	99 %
CVE (%)	1,3	2,9	1,7	1,1	2,0	0,7	2,4	1,1	1,0	5,1	3,8	0,6	2,0	0,9	0,8	4,3	3,0	1,2	4,7	1,9	1,6	8,2	6,6				
Se quejaron de hambre por falta de alimentos o de dinero para comprarlos	41,8	38,0	43,2	41,3	42,6	45,6	34,1	48,7	46,4	50,2	51,1	47,9	38,3	50,1	49,0	48,7	49,6	32,8	20,9	35,5	33,9	36,1	29,7	99 %	99 %	99 %	99 %
CVE (%)	1,0	4,1	1,4	1,1	3,4	1,0	3,3	1,5	1,5	7,3	5,4	0,8	2,5	1,2	1,1	5,8	4,2	1,5	5,7	2,3	2,1	9,9	8,1				
Dejaron de consumir al menos algún desayuno, almuerzo o comida por falta de alimentos o de dinero para comprarlos	50,3	39,8	51,1	51,6	51,8	50,1	31,5	51,3	55,1	57,5	52,6	46,5	25,9	46,8	52,2	52,4	49,1	32,8	15,2	33,3	37,1	33,8	30,1	*	99 %	99 %	99 %
CVE (%)	1,0	3,3	1,3	0,7	1,5	0,9	3,5	1,4	1,2	6,3	5,2	0,8	3,4	1,3	1,1	5,4	4,3	1,5	7,0	2,5	2,0	10,4	8,0				
Alguno de los anteriores	59,1	50,7	59,9	59,9	59,9	67,6	52,3	69,8	70,4	73,4	72,5	65,2	52,0	66,6	67,7	66,4	69,2	46,3	30,4	48,2	49,2	47,9	42,5	99 %	99 %	99 %	99 %
CVE (%)	1,4	3,2	1,7	1,3	1,1	0,6	2,2	1,0	0,9	4,4	3,4	0,5	1,9	0,8	0,8	4,0	2,8	1,1	4,5	1,8	1,5	7,7	6,1				
Todos los anteriores	36,5	30,7	37,8	36,3	37,4	37,3	23,8	39,2	39,7	43,5	41,4	37,5	21,4	38,7	41,2	42,5	39,2	25,4	12,1	26,8	28,0	27,4	23,0	90 %	*	99 %	99 %
CVE (%)	1,0	3,4	1,5	1,0	3,5	1,2	4,2	1,8	1,7	8,4	6,5	0,9	3,8	1,5	1,3	6,6	5,2	1,8	7,9	2,9	2,4	12,1	9,7				
Ninguno de los anteriores	40,9	49,3	40,1	40,1	40,1	32,4	47,7	30,2	29,6	26,6	27,5	34,8	48,0	33,4	32,3	33,6	30,8	53,7	69,6	51,8	50,8	52,1	57,5	99 %	99 %	99 %	99 %
CVE (%)	2,1	3,3	2,5	1,9	1,7	1,3	2,5	2,2	2,1	12,2	8,9	1,0	2,1	1,7	1,6	7,9	6,3	1,0	1,9	1,7	1,5	7,1	4,5				

Fuentes: I ENV-CSPPDF-CID, 2007; II ENV-CSPPDF-CID, 2008; III ENV-CSPPDF-CID, 2010; I-ENV_CGR-2013 (CGR y CID, 2013).
Convenciones: *Sin diferencias significativas

Seguridad jurídica de la vivienda

En primer término, se aprecia una muy baja proporción de hogares con seguridad jurídica en la tenencia de la vivienda, que asciende a algo más de la quinta parte, sin cambios estadísticamente significativos desde 2010.

El porcentaje de hogares con vivienda propia y escritura registrada asciende al 16,5 % en 2013. La cifra no se modificó en forma estadísticamente significativa desde 2010. Los hogares que consideran su vivienda como propia, pero que no han registrado la escritura, disminuye entre 2008 y 2010, insinuando que se dio en este momento un proceso de formalización de la propiedad. No hay, sin embargo, cambios posteriores.

En cuanto a los hogares que habitan en viviendas alquiladas, se encuentra que un 4,7 % no tiene contrato escrito, proporción igual a la encontrada en 2010. Aumenta sí, leve pero significativamente, la proporción de los hogares con contrato de arrendamiento escrito, que son quienes cuentan con seguridad jurídica.

Otras personas viven en viviendas ofrecidas como hospedaje por familiares o amigos. Es la forma en que ocupan la vivienda un 11 % de los hogares víctimas de desplazamiento, cifra que se ha mantenido relativamente estable desde 2007. Finalmente, una proporción creciente habita la vivienda como ocupante de hecho, siendo esta modalidad la que mayor crecimiento tuvo entre 2010 y 2013. Las cifras se aprecian en la tabla 34.

Espacio suficiente

El segundo componente es el de espacio suficiente, que incluye hogares sin hacinamiento y con un único hogar en la vivienda. Los dos indicadores tienen un comportamiento favorable, con cambios significativos principalmente entre 2007 y 2010 y, luego, entre 2010 y 2013 (del 84,7 % en 2007 al 91,0 % en 2010 y al 94,3 % en 2013; y del 48,8 % al 64,6 % y al 71,3 %, respectivamente). Es tal vez el aspecto que más ha mejorado en relación con la vivienda digna (tabla 35).

Tabla 34. Porcentaje de hogares de personas desplazadas, inscritas en el RUPD/ RUV, según tipo de tenencia de la vivienda en que habitan

Tenencia de la vivienda	Hogares con personas desplazadas inscritas en el RUPD/RUV que habitan en casa o apartamento				Diferencias			
	Encuestas Nacionales de Verificación			ENV-CGR	2008-2007	2010-2008	2013-2008	2013-2010
	I 2007	II 2008	III 2010	2013				
Propia, totalmente pagada, con escritura registrada	12,5	11,4	15,2	14,4	95 %	99 %	99 %	*
CVE (%)	3,3	4,6	4,0	6,4				
Propia, totalmente pagada, sin escritura o con escritura no registrada	24,8	20,3	14,3	14,2	99 %	99 %	99 %	*
CVE (%)	3,9	3,3	4,2	6,5				
Propia, la están pagando, con escritura registrada	3,0	1,5	2,2	2,1	99 %	99 %	90 %	*
CVE (%)	12,9	13,5	11,4	18,2				
Propia la están pagando, sin escritura o con escritura no registrada	5,0	1,4	4,7	2,8	99 %	99 %	99 %	99 %
CVE (%)	4,3	14,0	7,7	15,4				
En arriendo con contrato verbal	29,8	36,9	36,2	34,7	99 %	*	90 %	*
CVE (%)	1,3	2,2	2,3	3,6				
En arriendo con contrato escrito	2,5	3,5	3,0	4,7	99 %	90 %	95 %	99 %
CVE (%)	3,4	8,7	9,7	11,8				
Ofrecida como hospedaje por un familiar o amigo	11,5	12,6	12,9	11,2	95 %	*	90 %	95 %
CVE (%)	1,7	4,4	4,4	7,4				
Albergue para población desplazada	1,3	0,3	0,4	0,2	*	*	*	*
CVE (%)	10,7	29,0	25,8	54,2				
Ocupación de hecho	7,0	11,1	9,5	13,5	99 %	95 %	95 %	99 %
CVE (%)	7,0	4,7	5,3	6,7				
Predio de paso	n. d.	0,2	0,1	0,0	n. a.	*	*	*
CVE (%)		36,9	46,6	148,4				
Otro	2,4	1,0	1,4	0,8	99 %	99 %	*	95 %
CVE (%)	9,0	16,5	14,3	29,5				

Fuentes: I ENV-CSPPDF-CID, 2007; II ENV-CSPPDF-CID, 2008; III ENV-CSPPDF-CID, 2010; I-ENV_CGR-2013 (CGR y CID, 2013).
Convenciones: *Sin diferencias significativas; n. d.: No disponible; n. a.: No aplica.

Tabla 35. Porcentaje de hogares con personas desplazadas que habitan en vivienda tipo casa o apartamento incluidas en el RUPD/RUV que gozan de espacio suficiente

Espacio suficiente	Hogares con personas desplazadas inscritas en el RUPD/RUV que habitan en casa o apartamento por jefatura				Diferencias			
	Encuestas Nacionales de Verificación			I-ENV-CGR-	2008-2007	2010-2008	2013-2008	2013-2010
	ENV-2007	ENV-2008	ENV-2010	2013				
Con un único hogar en la vivienda	84,7	89,4	91,0	94,3	99 %	95 %	99 %	99 %
CVE (%)	0,5	0,6	0,6	0,7				
Sin hacinamiento	48,8	57,0	64,6	71,3	99 %	99 %	99 %	99 %
CVE (%)	1,5	1,5	1,3	1,7				

Fuentes: I ENV-CSPPDF-CID, 2007; II ENV-CSPPDF-CID, 2008; III ENV-CSPPDF-CID, 2010; I-ENV_CGR-2013 (CGR y CID, 2013).

Materiales adecuados

Este indicador tiene tres componentes: materiales de paredes, pisos y techos. En cada uno están definidos los materiales aceptables para una vivienda digna y los materiales precarios, como se mencionó anteriormente. En la I ENV-CSPPDF-CID, de 2007, no se indagó por el material de pisos y techos, por lo cual no es estrictamente comparable, pese a que se encuentra generalmente una estrecha correlación entre los tres tipos de materiales medidos.

Material de paredes exteriores

Pocos cambios se aprecian en este indicador. Entre 2010 y 2013, solamente aumentó el porcentaje de viviendas con paredes de madera burda, tabla o tablón, lo cual puede estar asociado a una precarización de la vivienda (tabla 36).

Tabla 36. Porcentaje de hogares con personas desplazadas que habitan en vivienda tipo casa o apartamento incluidas en el RUPD/RUV según material de las paredes externas de la vivienda

Materiales de las paredes exteriores de la vivienda	Hogares con personas desplazadas inscritas en el RUPD/RUV que habitan en casa o apartamento por jefatura				Diferencias			
	Encuestas Nacionales de Verificación			I-ENV-CGR	2008-2007	2010-2008	2013-2008	2013-2010
	ENV-2007	ENV-2008	ENV-2010	2013				
Bloque, ladrillo, piedra	74,7	67,2	67,6	66,0	99 %	*	*	*
CVE (%)		1,2	1,2	1,9				
Tapia pisada, adobe, bahareque	3,8	5,4	6,4	6,1	99 %	95 %	*	*
CVE (%)		6,9	6,6	10,3				
Madera burda, tabla, tablón	14,8	22,2	19,8	21,5	99 %	99 %	*	90 %
CVE (%)		3,1	3,4	5,0				
Guadua, Caña, otro vegetal	2,9	1,0	0,8	1,2	95 %	*	*	*
CVE (%)		16,7	19,3	23,6				
Material prefabricado	0,4	0,7	1,4	1,5	*	95 %	90 %	*
CVE (%)		20,0	14,2	21,2				
Zinc, tela, lona, cartón, latas, plástico o sin paredes	3,4	3,6	4,0	3,6	95 %	*	*	*
CVE (%)		8,6	8,4	13,7				

Fuentes: I ENV-CSPPDF-CID, 2007; II ENV-CSPPDF-CID, 2008; III ENV-CSPPDF-CID, 2010; I-ENV_CGR-2013 (CGR y CID, 2013).
Convenciones: *Sin diferencias significativas.

Material de pisos

Otra de las variables hace referencia al material de los pisos de la vivienda. Se consideran como no apropiados los pisos de materiales como tierra, arena, madera burda, tabla o tablón. Un grupo de hogares parecen haber mejorado el material de sus pisos, como lo sugiere el hecho de que en 2013 haya más viviendas con baldosa, vinilo, tableta o ladrillo, y menos con cemento o gravilla. Asimismo, disminuye en forma estadísticamente significativa la proporción de hogares con pisos de madera burda, tabla o tablón. Los pisos de tierra o arena, que disminuyen entre 2008 y 2010, permanecen sin cambios significativos entre 2010 y 2013. En suma, hay una leve mejora en el material de los pisos de las viviendas de los hogares víctima de desplazamiento (tabla 37).

Material de techos

Entre la III ENV-CSPPDF-CID, de 2010, y la I-ENV_CGR-2013 se encuentra una mejora en la calidad de los techos de las viviendas de los hogares con población víctima de desplazamiento forzado. Un mayor porcentaje tiene ahora cielorraso, siendo este cambio estadísticamente significativo (tabla 38).

El porcentaje de las viviendas que contaban con materiales adecuados disminuyó del 67,5 % en el 2010 al 65,1 % en el 2013. La comparación con el año 2008 no es completa, pues allí no se consideraron materiales de pisos.

Servicios domiciliarios

Cuatro servicios públicos domiciliarios se consideran esenciales: energía eléctrica, alcantarillado, recolección de basuras y acueducto.

La mayor cobertura se da en el servicio de energía eléctrica, del cual dispone el 99,1 % de los hogares con personas desplazadas. Esta cobertura ha aumentado desde 2007 y llega a la universalización en 2013. Le sigue en cobertura el servicio de recolección de basuras, del cual dispone el 86,3 % de los hogares desplazados; también en este caso ha habido aumentos significativos en las coberturas, mostrando la actuación de los gobiernos locales.

Tabla 37. Porcentaje de hogares con personas desplazadas que habitan en vivienda tipo casa o apartamento incluidas en el RUPD/RUV según material de los pisos de la vivienda

Materiales de los pisos de la vivienda	Hogares con personas desplazadas inscritas en el RUPD/RUV que habitan en casa o apartamento por jefatura			Diferencias		
	Encuestas Nacionales de Verificación		I-ENV-CGR	2010-2008	2013-2008	2013-2010
	ENV-2008	ENV-2010	2013			
Mármol, parqué, madera pulida y lacada	0,5	0,3	0,6	*	*	*
CVE (%)	24,5	30,1	35,5			
Alfombra o tapete de pared a pared	0,1	0,1	0,2	*	*	*
CVE (%)	57,2	50,9	53,2			
Baldosa, vinilo, tableta, ladrillo, madera pulida	8,0	9,4	16,4	95 %	99 %	99 %
CVE (%)	5,6	5,3	6,0			
Madera burda, tabla, tablón, otro vegetal	3,7	7,3	5,1	99 %	95 %	99 %
CVE (%)	8,4	6,1	11,3			
Cemento, gravilla	64,2	63,8	57,5	*	99 %	99 %
CVE (%)	1,2	1,3	2,3			
Tierra, arena	23,5	19,0	20,1	99 %	99 %	*
CVE (%)	3,0	3,5	5,3			

Fuentes: I ENV-CSPPDF-CID, 2007; II ENV-CSPPDF-CID, 2008; III ENV-CSPPDF-CID, 2010; I-ENV_CGR-2013 (CGR y CID, 2013).
Convenciones: *Sin diferencias significativas.

Tabla 38. Porcentaje de hogares con personas desplazadas que habitan en vivienda tipo casa o apartamento incluidas en el RUPD/ RUV según material de los techos de la vivienda

Materiales de los techos de la vivienda	Hogares con personas desplazadas inscritas en el RUPD/RUV que habitan en casa o apartamento por jefatura		
	ENV	I-ENV-CGR	Diferencias
	2010	2013	2013/2010
Placa de concreto	12,4	12,2	*
CVE (%)	4,5	6,5	
Teja de barro, zinc, asbesto, cemento, plástico, con cielorraso	14,9	26,6	99 %
CVE (%)	4,1	4,0	
Teja de barro, zinc, asbesto, cemento, plástico, sin cielorraso	71,8	59,1	99 %
CVE (%)	1,1	2,0	
Paja o palma	1,0	2,1	99 %
CVE (%)	17,0	16,7	

Fuentes: III ENV-CSPPDF-CID, 2010; I-ENV_CGR-2013 (CGR y CID, 2013).
Convenciones: *Sin diferencias significativas

En cuanto a la cobertura de acueducto, servicio fundamental para la calidad de vida, principalmente de los niños y niñas, las coberturas son más bajas: un 72,2 % de los hogares desplazados cuenta con este servicio, según la encuesta de la CGR, porcentaje igual al de 2010. En cuanto a alcantarillado, 63,4 % de los hogares cuentan con el servicio, sin cambios desde 2010. Si se compara con el total nacional en zona urbana según la ECV de 2013 (DANE, 2013a), la brecha es grande, puesto que según esta encuesta el 96 % y 92 % de los hogares del país cuentan con los servicios de acueducto y alcantarillado, respectivamente (tabla 39).

Tabla 39. Porcentaje de hogares con personas desplazadas que habitan en vivienda tipo casa o apartamento incluidas en el RUPD/ RUV según acceso a los servicios públicos domiciliarios

Servicios públicos domiciliarios	Hogares con personas desplazadas inscritas en el RUPD/RUV que habitan en casa o apartamento por jefatura				Diferencias			
	Encuestas Nacionales de Verificación			I-ENV-CGR				
	ENV-2007	ENV-2008	ENV-2010	2013	2008-2007	2010-2008	2013-2008	2013-2010
Energía eléctrica	96,5	95,1	97,8	99,1	99 %	99 %	99 %	99 %
CVE (%)	0,2	0,4	0,3	0,3				
Alcantarillado	73,8	61,0	62,7	63,4	99 %	90 %	90 %	*
CVE (%)	1,6	1,3	1,3	2,0				
Recolección de basuras	81,1	80,4	81,7	86,3	*	90 %	99 %	99 %
CVE (%)	1,1	0,8	0,8	1,1				
Acueducto	80,3	77,2	73,5	72,2	99 %	99 %	99 %	*
CVE (%)	1,0	0,9	1,0	1,6				
Los 4 servicios	67,2	49,8	54,0	55,9	99 %	99 %	99 %	99 %
CVE (%)	2,1	1,7	1,6	2,3				
Ninguno	2,5	1,5	1,1	0,5	99 %	99 %	*	*
CVE (%)	6,3	13,3	15,9	37,3				

Fuentes: I ENV-CSPPDF-CID, 2007; II ENV-CSPPDF-CID, 2008; III ENV-CSPPDF-CID, 2010; I-ENV_ CGR-2013 (CGR y CID, 2013).
Convenciones: *Sin diferencias significativas; n. d.: No disponible; n. a.: No aplica.

Ubicación de las viviendas

Otra característica que se tiene en cuenta es la ubicación de las viviendas en zonas que no hayan sido declaradas de alto riesgo o que no hayan sido afectadas por algún evento de alto riesgo durante lo corrido del año.

La I-ENV_CGR-2013 indaga "si una autoridad local u organización comunitaria ha declarado en alto riesgo de inundación, desbordamientos, crecientes, arroyos,

avalanchas derrumbes o deslizamiento la zona donde se ubica la vivienda", pregunta igual a la utilizada en la III ENV-CSPPDF-CID, de 2010. La otra parte de la característica se encuentra preguntando si en lo corrido del año la vivienda fue afectada por inundaciones, desbordamientos, crecientes, derrumbes y otros eventos catastróficos. Se considera que cumplen con la condición de vivienda digna los hogares que no están cobijados por ninguna de las dos situaciones anteriores. Esta proporción se ha mantenido sin cambios estadísticamente significativos entre 2008 y 2013, cubriendo a un poco más de las tres cuartas partes de los hogares víctimas de desplazamiento forzado (tabla 40).

Tabla 40. Porcentaje de hogares con personas desplazadas que habitan en vivienda tipo casa o apartamento, incluidas en el RUPD/RUV según ubicación de la vivienda

Ubicación de la vivienda	Hogares con personas desplazadas inscritas en el RUPD/RUV que habitan en casa o apartamento por jefatura				Diferencias			
	Encuestas Nacionales de Verificación			I-ENV-CGR	2008-2007	2010-2008	2013-2008	2013-2010
	ENV-2007	ENV-2008	ENV-2010	2013				
En zonas declaradas de alto riesgo por autoridad u org. comunitaria	11,8	16,5	16,2	16,8	99%	*	*	*
CVE (%)	5,9	3,7	3,9	5,9				
En zonas afectadas por algún evento alto riesgo	10,9	11,9	14,4	13,3	90 %	99 %	90 %	*
CVE (%)	5,3	4,5	4,2	6,7				
Ninguna de las anteriores	82,7	77,5	75,4	77,0	99 %	95 %	*	*
CVE (%)	1,0	0,9	1,0	1,4				

Fuentes: I ENV-CSPPDF-CID, 2007; II ENV-CSPPDF-CID, 2008; III ENV-CSPPDF-CID, 2010; I-ENV_CGR-2013 (CGR y CID, 2013).
Convenciones: *Sin diferencias significativas

Grado de realización del IGED de vivienda digna

Para calcular el indicador de goce efectivo del derecho (IGED) a la vivienda digna, adoptado por la Corte Constitucional, se estima el porcentaje de hogares que

ocupan viviendas en condiciones que satisfagan *todos* los componentes mínimos del derecho. En el 2013 esta condición la cumple un 10,8% de los hogares con personas desplazadas, proporción estadísticamente igual a la de 2010, cuando era 10,2 %.

Es de anotar que la política de vivienda para la población desplazada sufrió varios cambios durante el periodo en análisis. Se modificaron las formas y los montos del subsidio y se estableció una nueva forma de subsidio que cubre el valor completo de la vivienda, lo cual favorece a poblaciones especialmente vulnerables como la desplazada, que no lograba contar con los recursos necesarios para realizar el cierre financiero que garantizara el acceso a la vivienda en la modalidad de subsidio anterior. La Ley 1537 introdujo la nueva modalidad de subsidio y fue aprobada en junio de 2012 y reglamentada mediante decreto 2088 de octubre de 2012. De manera que durante 2013 se alcanzaron a entregar algunas casas, pero el grueso de ellas se ha entregado luego de la realización de la encuesta de la CGR. Según información de la UARIV y el Ministerio de Vivienda (UARIV y MinVivienda, 2015), hasta el 23 de julio de 2015 se habían otorgado 51 280 viviendas gratuitas a hogares con por lo menos una persona víctima.

De acuerdo con las cifras, apenas a finales de 2013 se empezó a contar con el goce efectivo del derecho a la vivienda digna para una muy baja proporción de la población víctima de desplazamiento, como se aprecia en la tabla 41. La seguridad jurídica continúa siendo una barrera importante, así como la presencia de materiales precarios y falta de acceso a acueducto y alcantarillado.

Acceso a los subsidios de vivienda para población desplazada

Con el propósito de evaluar y hacer seguimiento de la acción estatal en materia del programa de subsidios de vivienda a la población desplazada, la Corte Constitucional adoptó una serie de indicadores sectoriales, a saber:

- Hogares con subsidios de vivienda otorgados / Hogares postulantes.
- Hogares con subsidios desembolsados / Hogares a los que les fueron otorgados subsidios.
- Hogares con mejoramiento de condiciones de habitabilidad / Hogares con deficiencias o carencias habitacionales identificadas.
- Mujeres cabeza de familia beneficiarias de subsidios de vivienda urbana o rural.

En la revisión de los indicadores se propuso un conjunto de nueve (9) indicadores sectoriales relacionados con los subsidios, que por su construcción no pueden ser calculados a partir de una encuesta sino de las estadísticas administrativas de las entidades encargadas de los subsidios, tanto para vivienda urbana como rural.

Tabla 41. Porcentaje de hogares con personas desplazadas que habitan en vivienda tipo casa o apartamento, incluidas en el RUPD/RUV según indicadores de vivienda digna

Indicadores de vivienda digna	Hogares con personas desplazadas inscritas en el RUPD/RUV que habitan en casa o apartamento por jefatura				Diferencias			
	Encuestas Nacionales de Verificación			ENV-CGR	2008-2007	2010-2008	2013-2008	2013-2010
	I 2007	II 2008	III 2010	2013				
Propia con escritura registrada o en arriendo con contrato escrito	17,4	13,7	21,6	22,2	99 %	99 %	99 %	*
CVE (%)	3,7	4,3	3,4	5,1				
Con un único hogar en la vivienda	84,7	89,4	91,0	94,3	99 %	95 %	99 %	99 %
CVE (%)	0,5	0,6	0,6	0,7				
Con materiales apropiados en paredes, pisos y techos	n. d.	73,8	67,6	65,1	n. a.	99 %	99 %	95 %
CVE (%)		1,0	1,2	2,0				
Con todos los servicios domiciliarios (energía, alcantarillado, recolección basuras, acueducto)	63,2	49,2	54,9	55,5	99 %	99 %	99 %	*
CVE (%)	2,3	1,8	1,6	2,4				
En zonas que no hayan sido declaradas ni afectadas por eventos de alto riesgo	77,9	77,5	75,5	77,0	*	95 %	*	*
CVE (%)	1,2	0,9	1,0	1,5				
Sin hacinamiento	48,8	57,0	64,6	71,3	99 %	99 %	99 %	99 %
CVE (%)	1,5	1,5	1,3	1,7				
Con al menos 1 de los indicadores anteriores.	n. d.	99,6	99,6	99,8	n. a.	*	90 %	90 %
CVE (%)		0,1	0,1	0,1				
Con todos los indicadores anteriores.	n. d.	5,5	10,2	10,8	n. a.	99 %	99 %	*
CVE (%)		7,2	5,3	7,9				
Ninguno de los indicadores	n. d.	0,4	0,4	0,2	n. a.	*	*	*
CVE (%)		26,4	26,4	58,4				

Fuentes: I ENV-CSPPDF-CID, 2007; II ENV-CSPPDF-CID, 2008; III ENV-CSPPDF-CID, 2010; I-ENV_CGR-2013 (CGR y CID, 2013).
Convenciones: *Sin diferencias significativas; n. d.: No disponible; n. a.: No aplica.

Sin embargo, a partir de encuestas se puede conocer el porcentaje de hogares que han solicitado subsidios de vivienda, el destino que les han dado y si el contar con el subsidio garantiza el derecho a una memoria digna. La política de vivienda para población desplazada ha sufrido cambios importantes en los últimos años, por lo que las preguntas sobre subsidios pueden responder a distintas medidas. Aquí se presentará alguna información sobre solicitud, asignación y uso de subsidios.

Solicitud, asignación y uso de los subsidios

La I-ENV_CGR-2013 indaga sobre el número de hogares víctimas de desplazamiento que han recibido subsidios de vivienda. Encuentra que hasta 2013 un 35,7 % de los hogares había solicitado subsidios del Gobierno Nacional y de ellos el 30,8 % lo había recibido. No se presenta en el informe información adicional que permita establecer el uso de los subsidios.

La I-ENV_CGR-2013 permite, además, calcular los cambios en los indicadores de vivienda digna atribuibles a la recepción del subsidio de vivienda. En la tabla 42 se muestran los indicadores de goce efectivo del derecho a la vivienda para dos grupos de personas: el total de la población desplazada inscrita en el RUV y la población desplazada inscrita en el RUV que ha recibido subsidios de vivienda. El IGED global de vivienda digna se eleva de 10,8 % a 35,58 %, porcentaje que si bien sigue siendo bajo, muestra los efectos del subsidio sobre las condiciones de vivienda.

Tabla 42. Componentes del derecho a la vivienda digna

Componentes del derecho a una vivienda digna	I-ENV-CGR-2013 Población total	I-ENV-CGR-2013 Población que recibió subsidio
Seguridad jurídica de la vivienda	22,2	55,1
Sin hacinamiento	71,3	76,3
Con un único hogar en la vivienda	94,3	92,0
Con materiales apropiados	65,1	85,6
Ubicación fuera de zonas de riesgo declarado	77,0	84,9
Con acceso a los cuatro servicios públicos domiciliarios	55,5	74,6
Todos	10,8	35,8

Fuentes: I-ENV_CGR-2013 (CGR y CID, 2013).

A manera de ilustración, se muestra los mismos indicadores de goce efectivo de la tabla 42 con datos de la III ENV-CSPPDF-CID de 2010 (tabla 43). Comparado con 2010, la situación en 2013 resultaría levemente mejor.

Tabla 43. Componentes del derecho a la vivienda

Componentes del derecho a una vivienda digna	ENV-2010 Población total	ENV 2010 Población que recibió subsidio
Seguridad jurídica de la vivienda	21,6	60,9
Sin hacinamiento	64,6	69,0
Con un único hogar en la vivienda	91,0	93,2
Con materiales apropiados	67,6	88,6
Ubicación fuera de zonas de riesgo declarado	75,5	85,4
Con acceso a los cuatro servicios públicos domiciliarios	54,9	70,9
Todos	10,8	32,0

Fuente: III ENV-CSPPDF-CID, 2010.

Derecho a la generación de ingresos

Los indicadores adoptados por la Corte Constitucional para medir este derecho son: el hogar tiene al menos una fuente de ingresos autónoma y su ingreso supera como mínimo la línea de indigencia, como indicador de etapa, o la línea de pobreza, como indicador de resultado.

Definió igualmente una serie de indicadores relacionados con la actividad generadora de ingresos, como la jornada laboral, el tipo de contrato, la afiliación a seguridad social y a riesgos profesionales, tener una remuneración mínima —igual o superior al salario mínimo legal mensual vigente (SMLMV)— y el nivel de formalidad.

En la revisión de indicadores de 2013 se propuso incluir, además de los indicadores de línea de indigencia y línea de pobreza, un indicador que midiera la relación entre adultos con ingresos en dinero y personas en el hogar, otro para medir la situación de ingresos de adultos mayores de 60 años de edad y otros dos para medir el tipo de vinculación laboral —asalariados o independientes—. Los nuevos indicadores no habían sido contemplados ni medidos por las ENV de la CSPPDF, por lo cual no es posible establecer comparaciones.

Relación de dependencia

Se ha calculado la relación de dependencia económica de los hogares como la relación entre la población total y la población ocupada de 12 y más años de edad, la cual

da cuenta del número de personas por las cuales debe responder cada persona ocupada en el hogar. En hogares con inclusión laboral precaria, como los de víctimas de desplazamiento forzado, la tasa ascendía a 3,5 personas en 2010. En 2013 la tasa de dependencia calculada por la I-ENV_CGR-2013 fue de 2,9, mostrando una mejora en la situación.

Pobreza y pobreza extrema monetaria

En los últimos años, el país vivió un importante crecimiento del PIB, que generó un descenso en los indicadores de pobreza monetaria —posiblemente junto a algunas medidas de política—. Simultáneamente, ante los problemas presentados con las encuestas de hogares en la segunda mitad del primer decenio, el Gobierno conformó una comisión para revisar las encuestas y las metodologías de construcción de la línea de pobreza. El resultado más importante fue un nuevo cálculo del valor de las líneas de pobreza y de pobreza extrema (indigencia), según el cual la población necesita menos dinero para cubrir sus necesidades básicas. Por esto, la comparación en materia de porcentajes de pobreza debe realizarse teniendo en cuenta cuál es el valor de la línea considerada[31].

Las diferencias entre las dos metodologías de medición de pobreza para el total nacional en 2012 alcanzaron cerca de 5 puntos porcentuales en pobreza y de 1,8 puntos porcentuales en indigencia. Hay poblaciones para las cuales los ingresos son especialmente sensibles a cambios en la línea de pobreza puesto que, usualmente, en sus cercanías hay buen número de hogares que pueden ser o no clasificados como pobres con una variación mínima en la línea. Por ejemplo, en 2012 el promedio

31 Según información del DANE —en el *Boletín Pobreza Monetaria y Multidimensional en Colombia* de 2012 (DANE, 2012), donde se hace la presentación de los resultados del cálculo de pobreza en 2012, y el mismo *Boletín* de 2013 (DANE, 2013c)—, las diferencias en la estimación de la pobreza con la metodología antigua (MA) y con la metodología nueva (MN) y los valores e incidencia de la pobreza son las siguientes.

Dominio	2012						2013			
	Porcentaje de pobres extremos, línea de indigencia (LI)		Porcentaje de pobres, línea de pobreza (LP)		Valor Nueva Línea, $/persona/mes		LI	LP	Valor Nueva Línea, $/persona/mes	
	Nueva	Antigua	Nueva	Antigua	LI	LP	%	%	LI	LP
Nacional	10,4	12,2	32,7	37,8	91 207	202 083	9,1	30,6	91 698	206 091
Cabecera	6,6	8,9	28,4	32,1	95 351	223 151	6,0	26,9	95 884	227 367
13 Áreas metropolitanas	3,3	4,7	18,9	23,5	95 703	222 971	3,0	17,5	96 422	227 118
Otras cabeceras	11,4	14,9	42,2	44,5	94 841	223 414	40,4	40,4	95 105	227 728
Resto	22,8	23,0	46,8	56,6	77 720	133 522	19,1	42,0	77 947	136 192

de los ingresos de los pobres extremos del país se ubicó un 3,8 % por debajo de la línea de indigencia. Por un cambio de magnitud similar en el valor de la línea, una persona puede dejar de ser pobre extremo o empezar a serlo.

Para poder comparar las dos mediciones de pobreza —en 2010 con la línea antigua, presentada por la III ENV-CSPPDF-CID y en la I-ENV_CGR-2013 con la línea nueva, presentada por la CGR— se pueden hacer dos ejercicios metodológicos. El primero es la estimación de la pobreza y la indigencia con las dos líneas (antigua y nueva) para los dos años y hacer las comparaciones pertinentes. Esto implica contar con toda la información de ingresos para las dos encuestas y con el valor de las líneas de pobreza para los dos momentos del tiempo. Con la información de ingresos disponible en la base entregada por la CGR se realizó un estimativo de la pobreza y la indigencia con los valores de la metodología antigua.

La otra opción es hacer un cálculo de qué tanto cambió la incidencia de la pobreza por efectos metodológicos, con base en la información que el DANE presenta en sus boletines anuales de pobreza (2012 y 2013c), mencionados en la nota al pie anterior. Se comparan entonces los valores reportados para el 2012 en cada dominio con cada una de las metodologías, tanto para pobreza como para indigencia.

La magnitud del cambio en la pobreza por el cambio en la metodología oscila entre 5,5 % y 24,3 %, según el dominio (nacional, total cabecera, 13 áreas metropolitanas, otras cabeceras y resto). Para la incidencia en pobreza extrema (indigencia), los cambios por efecto de metodología oscilaron entre 0,9 y 42,4 %. De manera que, al comparar dos resultados con distintas líneas, cambios de esa magnitud, responden a cambios metodológicos. Para efectos de la población víctima de desplazamiento forzado parece apropiado tomar como valor de referencia el de total cabecera, dado el carácter principalmente urbano de la muestra y del lugar de habitación de la población en 2013. La tabla siguiente ilustra las diferencias.

Tabla 44. Magnitud del cambio en la pobreza por efecto de la metodología nueva (MN)

Dominio	Diferencia metodología (MA/MN) (1)	
	Indigencia	Pobreza
Nacional	17,3	15,6
Cabecera	34,8	13,0
13 Áreas metropolitanas	42,4	24,3
Otras cabeceras	30,7	5,5
Resto	0,9	20,9

(1) Incidencia metodología antigua MA/ metodología nueva MN.

Tabla 45. Variaciones entre el 2010 y el 2013 si no se hubiera modificado la pobreza por el cambio de metodología

Cambio en el porcentaje de población (incidencia)	Pobreza	Indigencia
Incidencia III ENV-2010	96,9	78,0
Efecto metodología (incidencia MA/incidencia MN)	12,6	27,1
Incidencia estimada en 2010, por efecto metodología	84,3	50,9
Incidencia según I-ENV-2013 CGR, con MN	81,1	36,8

De manera que si la pobreza de la población desplazada no se hubiera modificado entre 2010 y 2013, el efecto de la nueva metodología implicaba una disminución del nivel de pobreza de un 96,9 % encontrado en 2010 por la III ENV-CSPPDF-CID 2010 a un 84,3 %. Asimismo, los cambios en la línea de indigencia hubieran significado pasar de un 78 % reportado por la III ENV-CSPPDF-CID (2010), a un 50,9 % en el mismo año.

La estimación que hace la I-ENV_CGR-2013 muestra cifras que permiten ver que los cambios en la incidencia de la pobreza corresponden, básicamente, al cambio en la metodología de estimación, es decir que no hubo cambios notorios en la incidencia de la pobreza. En cuanto a la indigencia, los estimativos permiten afirmar que los cambios ocurridos se corresponden tanto a las variaciones en la metodología como a una disminución real del nivel de indigencia.

Cuando se calculan la pobreza y la indigencia con el valor de la antigua línea y la información de la I-ENV_CGR-2013, se encuentra que la pobreza pasó del 96,9 % encontrado en 2010 por la III ENV-CSPPDF-CID, al 93 % en 2013. Es decir, que se presentó un pequeño descenso. En cuanto a la indigencia, el descenso es apreciable ya que se pasa del 78 %, en 2010, al 57 % en 2013.

La otra comparación posible es entre la pobreza/indigencia reportada por la I-ENV_CGR-2013 y la reportada por el DANE para las cabeceras en el mismo año. Mientras que con la metodología nueva (MN) la pobreza para la población desplazada afecta a 81,1 % de los hogares, para el conjunto de la población urbana del país, en cambio, la pobreza es de 26,9 %. En cuanto a la pobreza extrema (indigencia), mientras que la CGR la calcula en una tasa del 36,8 %, la correspondiente para los hogares de la población urbana alcanzó un 6,0 %. Aun si se comparara con las cifras de pobreza y pobreza extrema rural (42,8 % y 19,1 %, respectivamente), tradicionalmente más altas que las urbanas, la situación de la población víctima de desplazamiento sigue siendo ampliamente desfavorable.

Indicadores complementarios

La posibilidad de los hogares para generar ingresos depende en buena medida de su vinculación con el mercado laboral. Se ha señalado en las ENV-CSPPDF-CID que el primer problema que enfrentan las familias desplazadas es la vinculación al mercado laboral, que además de baja, es altamente informal. Se comparará, entonces, si ha habido alguna variación importante a este respecto en el periodo considerado. Los cambios no han sido muy grandes. El porcentaje de ocupados no cambia entre 2010 y 2013, y se ubica en un 43 %, cuando para la población total del país es de 59 %. La tasa de inactividad es de 54 %, cuando la nacional es de 30 %. No ha habido, entonces, una efectiva inclusión laboral de la población víctima de desplazamiento forzado.

En cuanto a la posición ocupacional se aprecia un paulatino incremento en la proporción de personas desplazadas que se desempeñan como obreros o empleados de empresa particular o del Gobierno, que pasa de 24 % en 2008 a 27,8 %, en 2010, y a 35,3 % en 2013, siendo estas diferencias estadísticamente significativas. Como correlato, disminuye la proporción de empleados domésticos (de 11,7 % en 2010 a 6,4 % en 2013) y de jornaleros o peones, mientras que los trabajadores independientes que decrecieron de 55,4 % en 2008 a 48,5 % en 2010, permanecen en el mismo nivel en 2013.

En cuanto a las condiciones de trabajo digno, se aprecia un incremento significativo de los ocupados con contrato de trabajo escrito, tanto a término indefinido (11,3 % en 2013, frente a 5,7 % en 2010) como a término fijo (11,2 % en 2013, frente a 6,0 % en 2010). El cambio total entre 2007 y 2013 ha sido apreciable, puesto que las personas ocupadas sin contrato de trabajo han pasado de 90 %, en el primer año; a 87,4 % en 2008; a 86,6 % en 2010; y a 75,7 % en 2013.

Este aumento de la contratación formal se ve reflejado en el incremento en los ocupados que están afiliados a alguno de los componentes del sistema de seguridad social. Así, en 2007 solo un 11,1 % de los ocupados como obreros o empleados (esto es, el 9 % del total de ocupados) contaban con afiliación a ARP, sin cambios importantes en 2008 y 2010, pero con un incremento a más del doble, para alcanzar el 25,2 % en 2013.

Algo similar sucede con el porcentaje de obreros y empleados que por su trabajo se encuentran afiliados a seguridad social en salud. En este caso, de 13,9 % en 2010, se pasa a 25,7 % en 2013 y con los ocupados que se encuentran afiliados a un fondo de pensiones, que se eleva de 9,3 % en 2007, a 11,7 % en 2008 y 2010 y a 21,5 % en 2013.

Con todo, en 2013 solamente uno de cada cinco ocupados como obreros o empleados, cuenta con afiliación a los tres riesgos señalados. Entre los independientes la situación continúa siendo mucho más precaria y prácticamente ninguno tiene afiliación a ninguno de los riesgos, sin cambios importantes en el periodo considerado.

Finalmente, se encuentra un incremento en el porcentaje de población ocupada que recibe ingresos iguales o superiores a un salario mínimo mensual. En 2010, 11 % de los ocupados los recibía, y en 2013 el 23,2 %. Ese resultado, relacionado con los anteriores, contribuye seguramente a la disminución de la incidencia de la pobreza extrema.

En cuanto a las condiciones de trabajo digno, se aprecia un incremento significativo de los ocupados con contrato de trabajo escrito, tanto a término indefinido (11,3 % en 2013, frente a 5,7 % en 2010) como a término fijo (11,2 % en 2013, frente a 6 % en 2010). El cambio total entre 2007 y 2013 ha sido apreciable, puesto que las personas ocupadas sin contrato de trabajo han pasado de 90 % en el primer año a 87,4 % en 2008, 86,6 % en 2010 y 75,7 % en 2013.

Este aumento de la contratación formal se ve reflejado en el incremento de los ocupados que están afiliados a alguno de los componentes del sistema de seguridad social. Así, en 2007, solo 11,1 % de los ocupados como obreros o empleados (esto es, el 9 % del total de ocupados) contaban con afiliación a ARP, sin cambios importantes en 2008 y 2010, pero con un incremento a más del doble, para alcanzar 25,2 % en 2013.

Algo similar sucede con el porcentaje de obreros y empleados que por su trabajo se encuentran afiliados a seguridad social en salud. En este caso, de 13,9 % en 2010, se pasa a 25,7 % en 2013, y con los ocupados que se encuentran afiliados a un fondo de pensiones, que se eleva de 9,3 % en 2007, a 11,7 % en 2008 y 2010 y a 21,5 % en 2013.

Estos resultados anteriores permiten afirmar que en materia de pobreza e indigencia por ingresos se está lejos de alcanzar el indicador de goce efectivo de derechos (IGED) para el derecho a la generación de ingresos, aunque es importante el logro alcanzado en superación de la pobreza extrema. Ha habido algunos avances en materia de formalización del trabajo y del logro de condiciones laborales dignas, pero estas no alcanzan a afectar sino a una pequeña proporción de las víctimas de desplazamiento forzado ocupadas.

Conclusiones

De la comparación de las encuestas

Finalmente, se presentan las conclusiones del presente informe, las cuales se encuentran divididas en dos apartes principales: el primero de ellos tiene que ver con la comparación de los indicadores de goce efectivo derivada de las encuestas adelantadas por la CGR y la UARIV y el segundo se refiere a la evolución de los indicadores entre el 2007 y el 2013.

Derecho a la subsistencia mínima

Atención inmediata

Se registra una diferencia significativa en el valor del indicador de goce efectivo para la atención inmediata, el cual para la EGED-GOB 2013-2014 fue de 80,8 %, con un coeficiente de variación de 1,3 %, mientras que para la I-ENV_ CGR-2013 fue de 34,6 % con un coeficiente de variación de 4,6 %.

La CSPPDF considera que el resultado de la I-ENV_CGR-2013 es más adecuado, especialmente porque se ajusta más al indicador de goce efectivo.

Atención humanitaria de emergencia

Las dos encuestas en referencia presentan algunas falencias en la estimación de los indicadores. Sin embargo, los resultados de una y otra expresados en términos de grupos familiares resultan muy similares (49,9 % para la EGED-GOB 2013-2014 vs. 47,7 % para la I-ENV_CGR-2013). El indicador de goce efectivo estimado por la CGR parece en principio más preciso, dado su menor coeficiente de variación.

Atención humanitaria de transición

La CSPPDF considera que la aproximación de la CGR a la Atención Humanitaria de Transición antes del 2010, al haberla asimilado a la prórroga de la ayuda humanitaria, es correcta, y que para después de este año el indicador de goce efectivo de este derecho debería calcularse solo con base en registros administrativos.

Derecho a la identificación

Ninguna de las dos instituciones en referencia estimó de forma estricta el indicador de identificación definido en la matriz.

La diferencia que se presenta en el IGED agregado a nivel de hogar —64,7 % con un coeficiente de variación del 1,7 % para la encuesta de la UARIV y 52,1 % con un coeficiente de variación del 2,5 % para la de la CGR— obedece principalmente a la equivocación de esta última institución, al calcular como indicador complementario para las personas de 7 a 17 años de edad en lugar de aquellos individuos que poseen registro y tarjeta de identidad a los que poseen registro pero carecen de tarjeta, por lo que, lógicamente, resulta en un indicador muy bajo para las personas de este rango de edad que asciende a solo el 6,1 %.

Podría afirmarse que el IGED del derecho a la identificación se encuentra en principio más cercano al estimado por la UARIV en comparación con el calculado

por la CGR. Sin embargo, si se tiene en cuenta que, según las dos instituciones, los hombres que cuentan con libreta militar de acuerdo con su edad no superan en el mejor de los casos el 35 %, el indicador se encontraría más cerca al estimado por la CGR, y que podría ser incluso inferior.

El bajo porcentaje de los hombres que cuentan con libreta militar indica que el Ejército Nacional no ha cumplido con el compromiso que asumió su comandante en la audiencia convocada por la Corte Constitucional en el 2008 para solucionar esta problemática que afecta la población desplazada, dado que, en el 2013, entre el 65 % y el 70 % de los hombres desplazados de 18 a 50 años carecía aún de libreta militar.

Derecho a la salud

La población víctima de desplazamiento inscrita en el RUV ha alcanzado altos niveles de afiliación, similares a los alcanzados por la población total del país. Con cualquiera de las dos encuestas, I-ENV_CGR-2013 o EGED-GOB 2013-2014, se tienen niveles de afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud superiores al 93 %. En cuanto a la atención en salud cuando se requiere, que es otro componente del goce del derecho, aunque las preguntas son distintas en las dos encuestas, en ambas se encuentran niveles superiores al 86 %.

En lo referente a los otros indicadores, preocupa el de atención psicosocial. De nuevo, las encuestas no son comparables, pero en el mejor de los casos solo un 8 % de la población víctima habría recibido algún tipo de atención para la "recuperación emocional", según la EGED-GOB 2013-2014. Y con el agravante de que el cálculo de la I-ENV_CGR-2013 es mucho más pesimista, al punto que la atención psicosocial pareciera ser prácticamente inexistente.

En materia de vacunación las cifras difieren. Aunque el país no ha alcanzado coberturas útiles a nivel nacional (95 % o más), la situación es aún más crítica para el caso de los niños y niñas víctimas de desplazamiento. Es posible que la forma de preguntar de la encuesta EGED-GOB 2013-2014 —en la cual se incluye independientemente tanto la pentavalente como la (DPT) que es parte de ella— pudo haber conducido a una subvaloración de la cobertura. Más razonables parecieran los estimativos de la I-ENV_CGR-2013, que además incluyen algún tipo de comprobación con carné de vacunación. Si se aceptara esta fuente, aún se estaría a 10 puntos porcentuales de coberturas útiles para niños y niñas desplazados. Una aproximación más exacta debería ser posible a partir de registros administrativos.

Derecho a la educación

Las encuestas permiten dar cuenta del IGED del derecho a la educación. Un 86,6 % de niños, niñas y adolescentes desplazados entre 5 y 17 años de edad asistió en 2013 a algún establecimiento educativo, según la I-ENV_CGR-2013. De manera similar, para la EGED-GOB 2013-2014, el porcentaje es de 87,8 %, pero se eleva a 90,5 % para mujeres y 89,5 % para hombres cuando se descuentan del denominador (o se suman al numerador) aquellas personas que ya concluyeron el nivel medio y que, por tanto, no pueden ser consideradas como no asistentes.

Aunque en la batería inicial de indicadores no está incluida la educación superior, se ha considerado que es importante incluir indicadores sobre este nivel de educación por su importancia para la inserción en el mercado laboral formal. Así, en la propuesta de modificación de indicadores entregada a la Corte Constitucional en 2013 se incluyeron algunos relacionados con este nivel.

La I-ENV_CGR-2013 encontró que solo el 9,0 % de las personas entre 17 y 21 años de edad víctimas de desplazamiento forzado e incluidas en el RUV, están matriculadas en algún nivel de pregrado de educación superior. Esta cobertura es baja si se compara con el 28,7 % de personas entre 17 y 21 años de edad que, según la Encuesta de Calidad de Vida (ECV) 2013, asistían a establecimientos educativos en las cabeceras municipales del país.

Derecho a la alimentación

Las encuestas de la UARIV y de la CGR no son comparables. La primera estimó dos indicadores: el primero sobre consumo adecuado de alimentos con base en el *Food Consumption Score* (FAO) y el segundo en relación con la percepción de seguridad alimentaria con base en la Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria (ELCSA), mientras que la segunda estimó un indicador compuesto de insuficiencia alimentaria conformado por: 1) personas que consumieron menos de lo que deseaban por falta de alimentos o de dinero para comprarlos, 2) personas que se quejaron de hambre por falta de alimentos o de dinero para comprarlos y 3) personas que dejaron de consumir una comida principal (desayuno, almuerzo o comida) por falta de alimentos o de dinero para comprarlos.

La UARIV estimó que el 93,2 % de la población desplazada gozaba de un consumo adecuado de alimentos y señaló que, en términos de frecuencia y diversidad, presentó un aumento de 3 puntos porcentuales en los últimos 4 años.

El componente de la percepción de seguridad alimentaria de la población víctima de desplazamiento forzado presentó un comportamiento paradójico ya que, según la UARIV, esta percepción aumentó en 3,3 puntos porcentuales en los últimos 4 años —al pasar del 5,3 % en la medición de goce efectivo de derecho realizada en 2010 a 8,6 % en 2014—, pero a la vez también se incrementó la percepción de inseguridad alimentaria severa de 56,5 %, en el 2010, al 60,6 % en el 2014.

El estimativo de la CGR de seguridad alimentaria es de 53,7 %, cifra que se compara favorablemente con el registrado en el 2010, año en el cual este mismo indicador, de acuerdo con los resultados de la III ENV-CSPPDF-CID, fue de 34,8 %. Sin duda este resultado indica una mejoría notable en el cumplimiento del derecho a la alimentación de la población desplazada, que resulta coherente con el mayor crecimiento de la economía entre el 2010 y el 2013, así como con la disminución en el porcentaje de población que se encuentra por debajo de la línea de indigencia.

Derecho a la vivienda

Del análisis de los resultados de la I-ENV_CGR-2013 y de la EGED-GOB 2013-2014, realizadas por la CGR y por la UARIV, resulta clara la existencia de diferencias de importancia en la valoración del IGED del derecho a la vivienda. Persisten diferencias importantes, aun revisando los cálculos para asimilar las definiciones de algunos de los indicadores sectoriales utilizados por la UARIV para hacerlos compatibles con las condiciones de vivienda digna utilizadas hasta ahora tanto en las Encuestas de Verificación de la CSPPDF como en las anteriores encuestas gubernamentales, y que son las que recoge el trabajo de la CGR.

Aun en el mejor de los casos, según la EGED-GOB 2013-2014 sin ajuste, uno (1) de cada cinco (5) hogares de personas desplazadas no cumple con las condiciones que garantizan el acceso a la vivienda digna y no tienen, por tanto, garantizado su derecho. Si se toman cifras de la I-ENV_CGR-2013, la situación es todavía más precaria, puesto que solamente uno (1) de cada diez (10) hogares tiene garantizado el derecho. La situación mejora con la entrega de los subsidios, pero en la medida en que estos solamente alcanzan un porcentaje muy bajo del total de hogares víctimas de desplazamiento (cerca del 11 %), se está aún muy lejos del goce efectivo del derecho a la vivienda digna.

Las fallas más grandes se encuentran en la seguridad jurídica de la vivienda, así como en la ubicación en zonas de alto riesgo y en la falta de acceso a los servicios domiciliarios básicos, en especial en los que más impacto tienen sobre la salud y el bienestar, como son el acueducto y el alcantarillado.

Derecho a la generación de ingresos

Las estimaciones de pobreza de las dos encuestas en referencia muestran una coincidencia en pobreza extrema (indigencia), con una incidencia de entre 33 % y 35,5 % en la población víctima del desplazamiento forzado. La diferencia con la tasa nacional es, sin embargo, muy grande, al ser la incidencia en población desplazada entre 3,6 y 3,9 veces superior al promedio nacional. Solamente una tercera parte de los hogares con población desplazada tienen ingresos suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias.

En cuanto a la pobreza, los indicadores difieren sustancialmente, puesto que para la I-ENV_CGR- 2013 solo un 18,9 % de la población desplazada supera la línea de pobreza, en comparación con el 36,5 % para la EGED-GOB 2013-2014. Con cualquiera de las dos tasas, se está muy lejos del promedio nacional, según el cual un 77 % de los hogares colombianos tienen ingresos superiores a la línea de pobreza monetaria.

De la evolución de indicadores de goce efectivo

Derecho a la subsistencia mínima

Atención inmediata

La provisión de la ayuda inmediata a la población desplazada ha sido insuficiente: cerca del 65 % de los grupos familiares inscritos en el RUPD (RUV) no la han recibido entre 1985 y 2013.

El componente de esta ayuda que ha sido satisfecho en mayor medida es el de alimentación: 62,7 % de los grupos familiares que lo solicitaron fueron atendidos, seguido por los componentes de kit de habitabilidad, atención en salud y alojamiento, que se suministraron en este lapso al 46,8 %, 44,4 % y 40,7 % de los grupos familiares que los solicitaron, respectivamente.

El porcentaje de grupos familiares que recibió al menos un componente de la ayuda inmediata muestra una tendencia decreciente a partir de aquellos grupos cuyo último o único desplazamiento ocurrió en el periodo 2006-2007, al pasar de 33,8 % en dicho periodo a 26,2 % en el periodo 2012-2013.

Este comportamiento puede ser reflejo de varios factores entre los que vale la pena mencionar la falta de capacidad económica de los municipios —particularmente de aquellos de categorías 5 y 6—, la falta de un modelo de coordinación efectiva nación-territorio y, posiblemente también en algunos casos, la falta de voluntad política de algunas autoridades locales.

Atención humanitaria de emergencia

Según la I-ENV_CGR-2013, el 74,4 % de la población en situación de desplazamiento forzado ha recibido por lo menos un componente de ayuda humanitaria de emergencia, cifra que representa una ligera mejoría frente a 2010 (74,3 %), la cual, sin embargo, constituye una desmejora sustantiva en comparación con lo registrado por la II ENV-CSPPDF-CID de 2008 que era del 83,2 %.

Resulta preocupante el comportamiento de la ayuda para alimentación representada en mercados o bonos alimentarios, que después de haber registrado un aumento de 6,1 puntos porcentuales entre el 2008 y el 2007, presenta una caída acentuada entre este año y el 2013, al haber disminuido en cerca de 24 puntos porcentuales. Un comportamiento similar pero menos acentuado registró la ayuda para alojamiento temporal representada en auxilio para arriendo.

La tendencia observada en el suministro de ayuda humanitaria de emergencia puede obedecer a una combinación de factores tales como la adopción de la modalidad de entrega de la ayuda en dinero —lo cual, en algunos casos, puede dificultar su utilización—, la introducción de la atención humanitaria de transición o incluso a una actitud más reticente del Gobierno a otorgar este tipo ayuda humanitaria.

Atención humanitaria de transición

No resulta viable analizar la evolución de esta etapa de la atención a través de encuestas porque apenas fue introducida en el 2010 y porque este tipo de atención debe medirse por registros administrativos.

La Comisión de Monitoreo y Seguimiento a la Ley 1448 de 2011 sostiene que —en lugar de cumplir un papel de soporte a la población desplazada mientras supera la situación de vulnerabilidad— este tipo de ayuda, por el contrario mantiene a la población desplazada en una situación de dependencia frente al apoyo estatal, al recibir una ayuda que no se corresponde necesariamente con la situación de vulnerabilidad en que se encuentra, y que se entrega de manera insuficiente, inoportuna y desarticulada con la fase de estabilización socioeconómica.

En el Auto 205 de 2015, la Corte Constitucional recuerda que con motivo de la expedición del Auto 099 de 2011 anticipó la insuficiencia de recursos financieros para atender este tipo de ayuda. Específicamente señaló: "Más aún, esta Sala Especial anticipó que los recursos para la entrega de la ayuda de transición iban a ser insuficientes y, a pesar de las órdenes dictadas al respecto, la UARIV sigue sin atender oportunamente a las personas que se encuentran en la vulnerabilidad alta y media-alta de esa etapa".

Igualmente, la Corte Constitucional hace referencia a la falta de articulación y de integralidad que caracteriza la entrega de la ayuda de transición. Al respecto, indica que hay desarticulación entre la entrega del componente de alimentación y el de alojamiento, lo cual duplica los trámites que debe realizar la población desplazada. Señala que pueden existir lapsos hasta de cinco meses entre la entrega del componente de alimentación y el de alojamiento. La falta de integralidad de esta ayuda es consecuencia de haber establecido las sumas entregadas por este concepto en valores nominales, de manera que cada año pierden valor de acuerdo con el comportamiento de la inflación.

Derecho a la identificación

Al analizar la evolución de este indicador con base en las ENV-CSPPDF-CID y la I-ENV_CGR-2013 se observa una mejora significativa de 12 puntos porcentuales al pasar de 72,9 % en 2008 a 84,9 % en 2013.

Preocupa, sin embargo, el alto porcentaje de hombres cuyas edades oscilan entre 18 y 50 años de edad que aún carece de libreta militar, el que, según la encuesta de la CGR, asciende en 2013 a cerca del 70 %. Este hecho indica que el Ejército Nacional no ha hecho los esfuerzos requeridos y prometidos a la Corte Constitucional para para dotar a los hombres desplazados de este documento. Ello trae serias consecuencias negativas en términos de la precariedad de las condiciones laborales que debe enfrentar la población desplazada y de sus ingresos laborales, con serio deterioro para las condiciones de vida de sus hogares.

Derecho a la salud

La población víctima de desplazamiento forzado inscrita en el RUV ha alcanzado altos niveles de afiliación, similares a los alcanzados por la población total del país.

No obstante, resulta seriamente preocupante el bajo nivel de atención psicosocial que se presta a la población desplazada, que, según la I-ENV_CGR-2013, sería prácticamente inexistente.

En materia de vacunación, el país no ha alcanzado coberturas útiles (95 % o más), siendo la situación más crítica para los niños y niñas víctimas de desplazamiento, puesto que, de acuerdo con la I-ENV_CGR-2013, se estaría a 10 puntos porcentuales de coberturas útiles para niños y niñas desplazados. Una aproximación más exacta debería ser posible a partir de registros administrativos.

Derecho a la educación

Según la I-ENV_CGR-2013, el 86,6 % de niños, niñas y adolescentes desplazados entre 5 y 17 años de edad asistió en 2013 a algún establecimiento educativo. Este

porcentaje no es estadísticamente diferente al 87,1 % reportado en 2010, pero ambos representan un avance con respecto a la situación existente en los años de 2007 y 2008.

Los principales problemas se encuentran en los niveles de preescolar y de media, en los cuales las tasas de cobertura bruta son bajas. En preescolar la situación en 2013 es similar a la existente en 2007 e inferior a la cobertura media en el país.

El acceso a educación primaria, desde el punto de vista de oferta, estaría garantizado. El decrecimiento de la tasa de cobertura bruta entre 2008 y 2013 muestra posiblemente mejoras en la edad de entrada de los niños al sistema educativo o menor repetición de cursos. En educación básica secundaria, las tasas aumentaron en forma significativa entre 2007 y 2010, a partir de entonces hay una leve caída.

En educación media se ha dado un incremento muy importante en la tasa de cobertura bruta, principalmente entre 2010 y 2013, pero aun así, si se compara con la tasa nacional, se muestra la brecha de cobertura bruta que padece la población víctima.

Las diferencias de estas tasas de cobertura bruta entre hombres y mujeres son importantes: en preescolar, la tasa es menor para mujeres, pero a partir de la básica secundaria, las mujeres tienen tasas mayores que los hombres.

En el nivel de educación superior, las tasas de cobertura bruta para 2010 y 2013 son bajas (9,1 y 12,1, respectivamente) sobre todo si se comparan con la nacional que es del 56,1. Esto muestra que las diferencias son por demás significativas en el acceso a este nivel educativo, que resulta fundamental para el acceso al mercado laboral.

Las tasas de cobertura netas muestran que el porcentaje de niños y niñas desplazados que estudian en el nivel que les corresponde según la edad es un tanto superior al total nacional en educación primaria. En preescolar, aunque ha habido un aumento significativo, se encuentra un poco por debajo del nacional. Las diferencias son más preocupantes en básica secundaria, nivel en el cual la tasa está por debajo de la nacional en cerca de 10 puntos porcentuales. La diferencia aumenta en el nivel de educación media, en la que alcanza más de 14 puntos porcentuales. Para la educación superior, la tasa de cobertura neta para la población en situación de desplazamiento forzado es de solo 8,8 frente a 27,6 para el total del país.

El 13,4 % de la población desplazada inscrita en el RUV que en 2013 tenía entre 5 y 17 años de edad no asistía a ningún establecimiento educativo. Este porcentaje es 1,6 veces superior al del conjunto de la población del país, lo cual desdibuja la universalidad del derecho.

La disminución de los costos de matrículas registra un avance significativo entre 2007 y 2010, cuando el porcentaje de quienes tenía que pagarla se redujo a la tercera parte, el cual disminuyó de nuevo a la mitad entre 2010 y 2013, ya bajo el efecto de la norma

universal. La reducción en el porcentaje de personas que deben pagar por pensión ha sido menos drástica, en parte porque solo afecta a una pequeña proporción de estudiantes víctimas de desplazamiento que asisten a una institución educativa de carácter privado.

El porcentaje de la población desplazada entre 5 y 17 años de edad que no asiste a un establecimiento educativo se redujo de 19 %, en 2007, a 13 % en 2010 y 2013. Las principales razones de inasistencia escolar son: 1) la falta de gusto o de interés por el estudio (15,1 % en 2007 vs. 34,6 % en 2013), 2) la ausencia de cupo (17 % en 2007 vs. 11,7 % en 2013), 3) la consideración de no encontrarse en edad para estudiar o el pensar que ya terminó (9,3 % en 2007 vs. 17,1 % en 2013) y 4) los costos educativos elevados (16,2 % en 2007 vs. 8,5 % en 2013).

Derecho a la alimentación

El indicador de insuficiencia alimentaria empleado como aproximación al grado de cumplimiento de este derecho muestra una tendencia descendente entre 2007 y 2013, al haberse reducido el porcentaje de personas desplazadas que presentó algún síntoma de insuficiencia alimentaria de 67,6 % en 2008 a 46,3 % en 2013. Este comportamiento fue especialmente acentuado entre 2010 y 2013, periodo en el cual este porcentaje disminuyó en 18,9 puntos porcentuales.

El cambio positivo en la situación de alimentación ocurrido entre los años 2010 y 2013 fue ligeramente mayor para los hombres en comparación con las mujeres. En efecto, el porcentaje de los hombres que no sufrieron de insuficiencia alimentaria se incrementó en 19,9 puntos porcentuales, mientras que el de las mujeres lo hizo en 18,0 puntos porcentuales.

El menor porcentaje de la población desplazada que ha sufrido algún síntoma de insuficiencia alimentaria a partir del 2007 corresponde al grupo poblacional cuyas edades oscilan entre 0 y 4 años de edad.

No obstante, debe tenerse en cuenta que aún un porcentaje elevado (45,6 %) de las personas en situación de desplazamiento forzado sufre de algún síntoma de insuficiencia alimentaria y que una cuarta parte de esta población padece los tres síntomas.

Derecho a la vivienda

El análisis de los resultados de las encuestas de verificación realizadas entre 2007 y 2010 por la CSPPDF (ENV-CSPPDF-CID) y la realizada por la CGR en 2013 (I-ENV_CGR-2013), que es comparable con las anteriores, indica de manera clara la privación existente en materia de vivienda digna para cerca del 90 % de los ho-

gares víctimas de desplazamiento forzado. Entre los hogares desplazados que han recibido subsidio, aún persisten problemas: solo el 30 % de ellos tiene garantizado el goce efectivo del derecho.

Las mayores deficiencias se encuentran en la falta de seguridad jurídica de las viviendas, así como en la ubicación de las mismas en zonas de alto riesgo y en la falta de acceso a los servicios domiciliarios básicos, en especial en aquellos que tienen mayor impacto sobre la salud y el bienestar, como son acueducto y alcantarillado.

Derecho a la generación de ingresos

En 2013 la tasa de dependencia calculada por la I-ENV-2013 fue de 2,9, mostrando una relativa mejora en la situación económica de la población desplazada.

Si la pobreza de la población desplazada no se hubiera modificado entre 2010 y 2013, el efecto de la nueva metodología de cálculo de la línea de pobreza implicaba una disminución de la pobreza del 96,9 % de 2010, según la III ENV-CSPPDF-CID, a 84,3 %. Asimismo, los cambios en la línea de indigencia hubieran significado pasar de 78 % reportado por la III ENV-CSPPDF-CID (2010) a 50,9 % en el mismo año.

La I-ENV-CGR-2013 permite observar que los cambios en la incidencia de la pobreza corresponden, básicamente, al cambio en la metodología de estimación, es decir, no hubo cambios notorios en la incidencia de la pobreza.

En cuanto a la indigencia, los estimativos permiten afirmar que los cambios ocurridos corresponden tanto a las variaciones en la metodología de estimación de la línea de indigencia como a una disminución real del nivel de indigencia.

Cuando se calculan la pobreza y la indigencia con el valor de la antigua línea y la información de ingresos de la I-ENV_CGR-2013, se encuentra que la pobreza pasó del 96,9 %, según la III ENV-CSPPDF-CID (2010), al 93 % en 2013. Es decir, hubo un muy pequeño descenso. En cuanto a la indigencia, el descenso sería apreciable: se habría pasado del 78 % en 2010 al 57 % en 2013.

La otra comparación posible es entre la pobreza/indigencia reportada por la I-ENV_CGR-2013 y la reportada por el DANE para las cabeceras en el mismo año. Mientras que con la metodología nueva (MN) la pobreza para la población desplazada afecta al 81,1 % de los hogares, para el conjunto de la población urbana del país afecta solo al 26,9 %. En cuanto a la pobreza extrema (indigencia), mientras que para la población desplazada la encuesta de la CGR la calcula en una tasa del 36,8 %, apenas alcanza una del 6,0 % para los hogares de la población urbana del país.

El porcentaje de ocupados no cambia entre 2010 y 2013: se ubica en un 43 %, cuando para la población total del país es de 59 %. La tasa de inactividad de la población des-

plazada es de 54 %, cuando el promedio nacional es de 30 %. No ha habido, entonces, una efectiva inclusión laboral de la población víctima de desplazamiento forzado.

Hay un incremento en la proporción de personas desplazadas que se desempeñan como obreros o empleados de empresa particular o del Gobierno, que pasa de 24 % en 2008 a 27,8 % en 2010 y a 35,3 % en 2013.

En cuanto a las condiciones de trabajo digno, se aprecia un incremento significativo de los ocupados con contrato de trabajo escrito, tanto a término indefinido (11,3 % en 2013, frente a 5,7 % en 2010) como a término fijo (11,2 % en 2013, frente a 6,0 % en 2010). El cambio total entre 2007 y 2013 ha sido apreciable, puesto que las personas ocupadas sin contrato de trabajo han pasado de 90 %, en el primer año, a 87,4 % en 2008; a 86,6 % en 2010; y a 75,7 % en 2013.

El aumento de la contratación formal se ve reflejado en el incremento en los ocupados que están afiliados a alguno de los componentes del sistema de seguridad social. Así, en 2007 solo 11,1 % de los ocupados como obreros o empleados (esto es, el 9 % del total de ocupados) contaban con afiliación a ARP, sin cambios importantes en 2008 y 2010, pero con un posterior incremento a más del doble para alcanzar el 25,2 % en 2013.

El porcentaje de obreros y empleados, que por su trabajo se encuentran afiliados a seguridad social en salud, pasa de 13,9 % en 2010 a 25,7 % en 2013, y con el de los ocupados que se encuentran afiliados a un fondo de pensiones, que se eleva de 9,3 % en 2007, a 11,7 % en 2008 y 2010 y a 21,5 % en 2013. Con todo, en 2013 solamente uno de cada cinco ocupados como obreros o empleados cuenta con afiliación a los tres riesgos señalados.

Entre los independientes la situación continúa siendo mucho más precaria y prácticamente ninguno tiene afiliación a ninguno de los riesgos, sin cambios importantes en el periodo considerado.

El porcentaje de población ocupada que recibe ingresos iguales o superiores a un salario mínimo mensual subió del 11 % de los ocupados en 2010 al 23,2 % en 2013. Ese resultado, relacionado con los anteriores, ha contribuido seguramente a la disminución de la incidencia de la pobreza extrema.

Los resultados anteriores permiten afirmar que en materia de pobreza e indigencia por ingresos se está lejos de alcanzar el IGED, aunque es importante el logro alcanzado en superación de la pobreza extrema. Ha habido algunos avances en materia de formalización del trabajo y del logro de condiciones laborales dignas, pero estas no alcanzan a afectar sino a una pequeña proporción de los ocupados víctimas de desplazamiento forzado.

Referencias

Acción Social (Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional). (2010). *Resolución 3069. Por la cual se reglamenta la entrega de Atención Humanitaria para la Población en Situación de Desplazamiento incluida en el Registro Único de Población Desplazada, RUPD, por desplazamientos individuales*. Recuperado de: http://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/resolucion_accionsocial_3069_2010.htm.

CSPPDF (Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado) y CID (Centro de Investigaciones para el Desarrollo de la Universidad Nacional de Colombia). (2007). *Verificando el cumplimiento de los derechos. Primer informe de verificación presentado a la Corte Constitucional*. I Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada (ENV-CSPPDF-CID). Bogotá: CODHES (Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento).

CSPPDF (Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado) y CID (Centro de Investigaciones para el Desarrollo de la Universidad Nacional de Colombia). (2008). *El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado: Garantizar la observancia de los derechos de la población desplazada, vol. 2*. II Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada (ENV-CSPPDF-CID). Bogotá: CODHES (Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento). Recuperado de: http://www.codhes.org/images/Encuestas/Vol%202%20Observancia%20de%20Derechos%20II%20ENV.pdf.

CSPPDF (Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado) y CID (Centro de Investigaciones para el Desarrollo de la Universidad Nacional de Colombia). (2010). *El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado: Aplicar políticas públicas idóneas y suficientes II, vol. 9*. III Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada (ENV-CSPPDF-CID). Bogotá: CODHES (Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento). Recuperado de: http://www.codhes.org/~codhes/images/Encuestas/Vol%209%20Observancia%20de%20derechos%20II%20III%20ENV%20julio%202011.pdf.

Congreso de la República. (1997). *Ley 387. Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y esta estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia*. Recuperado de: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=340.

Congreso de la República. (2011). *Ley 1448. Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones*. Recuperado de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1448_2011.html.

CGR (Contraloría General de la República) y CID (Centro de Investigaciones para el Desarrollo). (2013). *Primera Encuesta Nacional de Víctimas (I-ENV_CGR-2013). Construcción de la línea base para el seguimiento y el monitoreo al cumplimiento de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras en Colombia.* Recuperado de: http://www.contraloriagen.gov.co/documents/15563808 7/161621822/Libro_ENV_CGR-2013_(16-01-2015).pdf.

Corte Constitucional. (2007a). *Auto 109. Adopción de indicadores de resultado de goce efectivo de los derechos de los desplazados según lo ordenado en sentencia*, mayo. Recuperado de: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/Autos/2007/A109-07.htm.

Corte Constitucional. (2007b). *Auto 233. Pronunciamiento sobre los indicadores de resultado de goce efectivo de derechos de la población desplazada presentados por el gobierno el día 22 de junio de 2002, de conformidad con lo ordenado en la sentencia T-025 de 2004 y en los autos de seguimiento, en particular el Auto 109 de 2007*, septiembre. Recuperado de: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/Autos/2007/A233-07.htm.

Corte Constitucional. (2008). *Auto 116. Pronunciamiento sobre la propuesta de indicadores de resultado de goce efectivo de derechos de la población desplazada presentados por el gobierno y por la Comisión de Seguimiento para superar los vacíos y falencias en la batería de indicadores adoptada mediante Autos 109 y 233 de 2007*, mayo. Recuperado de: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/Autos/2008/A116-08.htm.

Corte Constitucional. (2011). *Auto 219. Seguimiento a las acciones adelantadas por el gobierno nacional para la superación del estado de cosas inconstitucional, declarado mediante sentencia T-025 de 2004*. Recuperado de: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2011/A219-11.htm.

Corte Constitucional. (2013). *Auto 099. Por medio del cual se hace seguimiento a las acciones adelantadas por el Gobierno Nacional para la superación del estado de cosas inconstitucional declarado mediante sentencia T-025 de 2004 en relación con el componente de ayuda humanitaria y se dictan las medidas necesarias para mejorar la atención de la población desplazada por la violencia*, mayo. Recuperado de: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2013/a099-13.HTM.

Corte Constitucional. (2015a). *Auto 161. Traslado de los informes presentados por la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y la Contraloría General de la República, en torno a los ejercicios de medición sobre el goce efectivo de los derechos de la población desplazada*, abril. Recuperado de: http://www.corteconstitucional.gov.co/T-025-04/AUTOS%202015/Auto%20161%20del%2030%20de%20abril%20de%202015%20Traslado%20Encuestas%20IGED.pdf.

Corte Constitucional. (2015b). *Auto 205. Solicitud de información al gobierno nacional acerca del componente de ayuda humanitaria, de acuerdo con lo ordenado en el auto 099 de 2013, como parte del cumplimiento a la sentencia T-025 de 2004*, mayo. Recuperado de: http://www.corteconstitucional.gov.co/T-025-04/AUTOS%202015/Auto%20205%20del%2026%20de%20mayo%20de%202015%20Solicitud%20de%20info%20AHE.pdf.

DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística). (2005). *Necesidades básicas. 1985, 1993, 2005*. Recuperado de: http://www.dane.gov.co/censo/files/resultados/prest_NBI_100708.pdf.

DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística). (2012). *Boletín Pobreza Monetaria y Multidimensional en Colombia*, 18 de abril. Recuperado de: http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/boletin_pobreza_2012xx.pdf.

DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística). (2013a). *Encuesta de Calidad de Vida (ECV)*. Recuperado de: http://www.dane.gov.co/index.php/esp/estadisticas-sociales/calidad-de-vida-ecv/87-sociales/calidad-de-vida/5399-encuesta-nacional-de-calidad-de-vida-2013.

DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística). (2013b). *Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH)*. Recuperado de: http://formularios.dane.gov.co/Anda_4_1/index.php/catalog/68.

DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística). (2013c). *Boletín Pobreza Monetaria y Multidimensional en Colombia*, 14 de marzo. Recuperado de: https://www.dane.gov.co/files/...vida/pobreza/bol_pobreza_13.pdf.

DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística). (2013d). *Índice de pobreza multidimensional (IPM)*. Presentación del director del DANE, Jorge Bustamante, en la Duodécima reunión del Comité Ejecutivo de la Conferencia Estadística de las Américas de la CEPAL, Chile, abril. Recuperado de: http://www.cepal.org/deype/noticias/noticias/6/49736/CE12_semMMP-DANE-Colombia.pdf.

DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística). (2014). *Boletín Pobreza Monetaria y Multidimensional en Colombia*. Recuperado de: http://www.dane.gov.co/index.php/calidad-vida/pobreza/160-uncategorised/6020-pobreza-monetaria-y-multidimensional-2014.

DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística) y UARIV (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas). (2015a). *Presentación de Resultados Encuesta de Goce Efectivo de Derechos EGED-GOB 2013-2014*, 12 de junio. Recuperado de: http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/EGED/Presentacion_EDGE_2013_14.pdf.

DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística) y UARIV (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas). (2015b). *Boletín EGED-GOB 2013-2014, Encuesta de Goce Efectivo de Derechos 2013-2014*.

DP (Defensoría del Pueblo), CGR (Contraloría General de la República), PGN (Procuraduría General de la Nación) y MNPV (Mesa Nacional de Participación

de Víctimas). (2014). *Primer informe al Congreso de la República 2013-2014*, agosto. Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011 (CSMCL-1448-2011). Recuperado de: http://www.contraloriagen.gov.co/documents/187127222/188324186/Primer-Informe-Congreso-Comision-Seguimiento-Monitoreo-CumplimientoLey1448de2011.pdf/0474ce89-4549-405f-a710-e4ac353a6eae.

Deming, W. E. y Stephan, F. F. (1940). On a Least Squares Adjustment of a Sampled Frequency Table When the Expected Marginal Totals are Known. *Annals of Mathematical Statistics*, 11 (4), 427-444.

DPS (Departamento para la Prosperidad Social). (2014). *Decreto 2569. Mediante el cual se reglamentan los artículos 182 de la Ley 1450 de 2011, 62, 64, 65, 66, 67 Y 68 de la Ley 1448 de 2011, se modifican los artículos 81 y 83 del Decreto 4800 de 2011, se deroga el inciso 2°del artículo 112 del Decreto 4800 de 2011.* Recuperado de: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=60300.

Deville, J. C. y Särndal, C. E. (1992). Calibration Estimators in Survey Sampling. *Journal of American Statistical Association*, 87, 376-382. Recuperado de: http://www.stat.unipg.it/~giovanna/didattica/teo/Deville_sarndal.pdf.

FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura). (2011). Principios Rectores del Derecho a la Alimentación. Recuperado de: http://www.fao.org/righttofood/principles_es.htm/en/.

Ferrer, M. (2000). Los módulos de salud en las encuestas de hogares de América Latina y el Caribe: un análisis de cuestionarios recientes. *Serie de Informes Técnicos*, 72, 175-216. Recuperado de: http://www.cepal.org/deype/mecovi/docs/TALLER6/12.pdf.

Ibáñez, A. M., Moya, A. y Velásquez, A. (2006). *Hacia una política proactiva para la población desplazada*. Recuperado de: http://www.derechos.org/nizkor/colombia/doc/desplazada.html.

ICTJ (Internacional Center for Transitional Justice). (2015). *Estudio sobre la implementación del Programa de Reparación Individual en Colombia*, marzo.

Recuperado de: https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-COL-Estudio-reparacion-individual-2015.pdf.

MinSalud (Ministerio de Salud y Protección Social) (2010). *Programa ampliado de inmunizaciones*. Recuperado de: https://www.minsalud.gov.co/salud/publica/Vacunacion/Paginas/pai.aspx.

MinSalud (Ministerio de Salud y Seguridad Social). (2013). *Rendición de cuentas*. Recuperado de: https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/PES/10%20RESULTADOS%20DE%20GESTI%C3%93N%20(2).pdf.

OMS (Organización Mundial de la Salud). (1946). *Constitución de la Organización Mundial de la Salud*, 7 de abril. Recuperado de: http://www.who.int/governance/eb/who_constitution_sp.pdf.

Presidencia de la República de Colombia (2011). *Decreto 4800: por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.* Recuperado de: https://www.ictj.org/ictj/docs/Ley1448/Decreto4800.pdf.

Särndal, C. E. y Lundström, S. (2005). *Estimation in Surveys with Nonresponse*. West Sussex, Inglaterra: Wiley.

Sautory, O. (1993). *La macro CALMAR. Redressement d'un échantillon par calage sur marges*. Document n.º F9310. Série des documents de travail de la Direction des Statistiques Démographiques et Sociales. París: INSEE. Recuperado de: http://www.insee.fr/fr/methodes/outils/calmar/doccalmar.pdf.

UARIV (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas). (2015a). *Informe analítico sobre la medición de indicadores de goce efectivo de derecho de la población desplazada*, enero.

UARIV (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas). (2015b). *Informe de respuesta al Auto 161 de 2015*, junio.

UARIV (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas) y MinVivienda (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio). (2015c). *Vivienda gratis*. Recuperado de: http://rni.unidadvictimas.gov.co/?%20q=node/279.

El estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado

Elaborado y revisado por el Equipo Nacional de Verificación

Contenido

Lista de siglas 167
Lista de figuras 168

Avances en el marco del estado de cosas inconstitucional a la población desplazada 170
Visibilización del delito del desplazamiento forzado 172
Presupuesto 172
Capacidad institucional 174

Críticas a la Corte Constitucional en torno al estado de cosas inconstitucional 177

Escenarios de decisión sobre el estado de cosas inconstitucional 180

Comentarios sobre el subsistema de derechos civiles y políticos y el subsistema de derechos a la verdad, la justicia, la reparación y garantías de no repetición 189
Subsistema de derechos civiles y políticos 190
Subsistema de derechos a la verdad, la justicia, la reparación y garantías de no repetición 190

Reflexiones finales 199

Referencias 200

Lista de siglas

CGR	Contraloría General de la República
CID	Centro de Investigaciones para el Desarrollo (UNAL)
CSMCL-1448-2011	Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011
CSPPDF	Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado
DA	Derechos de autosostenibilidad
DAH	Derecho a la atención humanitaria
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DCP	Derechos civiles y políticos
DSF	Derechos sociales fundamentales
DVJRGNR	Derechos a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición
ECI	Estado de cosas inconstitucional
EGED	Encuesta de goce efectivo de derechos
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
GED	Goce efectivo de derechos
IGED	Indicadores de goce efectivo de derechos
ICETEX	Instituto de Crédito y Estudios Técnicos en el Exterior
I-ENV_CGR-2013	Primera Encuesta Nacional de Víctimas, adelantada por la CGR y el CID en 2013
II-ENV_CSPPDF-CID-2008	II Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada del 2008
OMS	Organización Mundial de la Salud
PAPSIVI	Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas
RUV	Registro Único de Víctimas
SIC	Sistema Integrado de Corresponsabilidad
SNAIPD	Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada
SNARIV	Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas
UARIV	Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas

Lista de figuras

Figura 1. PAPSIVI. Ruta de atención 198

El estado de cosas inconstitucional (ECI) es una figura que en el contexto colombiano ha sido delineada jurisprudencialmente por la Corte Constitucional, y que tiene por objeto hacer frente a problemas estructurales que vulneran o amenazan en vulnerar de manera múltiple y masiva derechos fundamentales. Se entiende como

> una herramienta en la que, a la luz del anquilosamiento de los órganos del Estado para llevar a cabo la función de protección y garantía de los Derechos Humanos en una situación concreta, la Corte, luego de verificar tal situación, decide adoptar las medidas que le permiten contribuir, con las demás Ramas del Poder Público, tomando decisiones y dictando órdenes dirigidas a salir del bloqueo institucional, a superar las fallas estructurales, y lograr proteger eficientemente los derechos que se ven afectados con el problema enfrentado. (SNAIPD, 2010, p. 56)

Para el caso específico del ECI en materia de desplazamiento forzado declarado en la Sentencia T-025 se completan más de 11 años desde la declaratoria del ECI durante los cuales la Corte Constitucional, las entidades estatales, los entes de control y la sociedad civil han establecido un diálogo deliberativo a través los autos de seguimiento proferidos por la Corte y las audiencias públicas. Resulta entonces pertinente hacer un análisis del camino recorrido para la resolución del ECI, tanto en la superación de las fallas estructurales que ocasionaron la masiva vulneración de derechos como en términos del avance, estancamiento o retroceso de los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos de la población desplazada (IGED), y a partir de este análisis proponer una estrategia de seguimiento tendiente a la superación.

Antes que todo conviene reiterar que a diferencia de otras declaratorias de ECI, la de la población en situación de desplazamiento forzado se caracteriza por su di-

mensión ya que alcanza a afectar cerca de 6,7 millones de personas que representan alrededor del 14 % de la población colombiana[1].

También es de la mayor importancia recordar el mantenimiento de la competencia de la Corte sobre el caso hasta tanto estén restablecidos los derechos y eliminadas las causas de la amenaza, lo que conduce a que en la práctica esta corporación haya desarrollado un proceso de seguimiento continuo a la observancia de las órdenes inicialmente proferidas, así como de otras de seguimiento derivadas de ellas.

No sobra tampoco destacar la especificidad y la fijación de términos de tiempo, modo y lugar que en general han caracterizado las órdenes expedidas en la Sentencia y sus autos subsiguientes. En este sentido, por ejemplo, la Corte ha requerido la definición de metas, el establecimiento de cronogramas, la fijación de esfuerzos presupuestales específicos y la especificación de indicadores desde un enfoque de goce efectivo de los derechos (GED) a cada entidad del Estado comprometida de acuerdo con sus responsabilidades y competencias. Así mismo, la Corte ha impulsado el desarrollo de orientaciones alternativas y la reformulación del marco de políticas públicas, de manera directa e indirecta, a través de la concurrencia de los organismos de Control y de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado (CSPPDF) a partir de un ejercicio inédito de veeduría ciudadana[2].

Avances en el marco del estado de cosas inconstitucional a la población desplazada

Antes de mencionar los avances o retrocesos que han tenido lugar en la situación de la población desplazada en el país a partir de la expedición de la Sentencia T-025

1 Según cifras de la UARIV a 19 de agosto de 2015, bajo la metodología de sumar año a año el número de desplazamientos registrados. Si se opta por la información presentado por hecho victimizante, el total de desplazados a esta fecha serían 6,3 millones de personas. Cabe preguntarse a qué se debe una diferencia de esta magnitud. Sería conveniente que la Unidad conciliara sus propias cifras.

2 En desarrollo de esta veeduría, la CSPPDF realizó tres encuestas nacionales de verificación durante los años 2007, 2008 y 2010, y ha presentado numerosos informes a consideración de la Corte en relación con la situación de la población desplazada. En el año 2013, colaboró con la CGR en el diseño tanto de la muestra como del formulario de la I-ENV_CGR-2013. Recientemente realizó un análisis comparativo entre esta encuesta y la adelantada sobre el GED de la población desplazada por parte de la UARIV en conjunto con el DANE, así como un análisis evolutivo de estos derechos con base en las encuestas nacionales de verificación y la I-ENV_CGR-2013.

del 22 de enero de 2004, por medio de la cual la Corte Constitucional declaró la existencia de un ECI 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, conviene realizar algunas precisiones.

Debe quedar claro que contar con la capacidad institucional adecuada y con un presupuesto suficiente, si bien pueden interpretarse como condiciones necesarias para la superación del ECI, no pueden considerarse como condiciones suficientes para tal fin[3]. La declaratoria formal del ECI (apartado 7 de la sentencia en referencia) tiene como consecuencia, según la Corte, que las autoridades nacionales y territoriales encargadas de atender a la población desplazada "deban 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". Es decir, la superación del ECI requiere el GED de la población desplazada, pero más aún exige también que sea factible predecir que con las políticas públicas vigentes en ese momento para este segmento poblacional no se presentarán retrocesos en el goce efectivo de sus derechos[4].

3 Cabe recordar que en el 2004 la Corte señaló en la Sentencia bajo análisis: "Por la vía de la insuficiente apropiación presupuestal y de la omisión en la corrección de las principales falencias de la capacidad institucional, el avance progresivo en la satisfacción de los derechos de la población desplazada no solo se ha retrasado, sino que se ha ido deteriorando con el paso del tiempo en algunos aspectos. Dicho retroceso es, *prima facie*, contrario al mandato constitucional de garantizar el goce efectivo de los derechos de todos los desplazados. Por eso, el primer deber de las autoridades competentes es evitar dicho retroceso práctico en los aspectos del nivel de protección de los derechos de todos los desplazados donde este se ha presentado, así dicho retroceso sea resultado de la evolución del problema y de factores que escaparon a la voluntad de los funcionarios responsables".

4 Derechos a una vida digna, a la integridad personal, a la seguridad personal, a la igualdad, de petición, al trabajo, a la salud, a la seguridad social, a la educación, al mínimo vital y a la protección especial debida a las personas de la tercera edad, a la mujer cabeza de familia y a los niños, así como derechos a la dignidad, a la integridad física, psicológica y moral, a la unidad familiar, a la prestación del servicio de salud que sea urgente y básico, a la protección frente a prácticas discriminatorias basadas en la condición de desplazamiento, y a la educación hasta los quince años para el caso de los niños en situación de desplazamiento. También el derecho a escoger el lugar de domicilio, al trabajo, a la alimentación mínima, a la vivienda digna y a la identidad, entre otros.

En términos generales, puede afirmarse que sí se han presentado algunas mejoras en la situación de la población desplazada a partir de la expedición de la Sentencia T-025 de 2004 en lo que se refiere a la visibilización del fenómeno, a los recursos asignados para atender las necesidades de esta población y en la capacidad institucional requerida para prestar de manera eficaz y eficiente esta atención, así como en el grado de cumplimiento de algunos de los derechos de esta población, a juzgar por el comportamiento de los indicadores de GED.

Con todo, como se desprende del análisis que se realiza más adelante en este documento, no puede concluirse que los avances hayan sido suficientes para proceder al levantamiento del ECI.

Visibilización del delito del desplazamiento forzado

En primer lugar, se logró visibilizar el fenómeno del desplazamiento forzado y su importancia hasta un punto tal que dio lugar a la expedición de la Ley 1448 de 2011 —Ley de Víctimas y Restitución de Tierras—, la cual puso a las víctimas en el centro de la atención de la opinión pública, visibilizó su situación y la problemática que enfrentan y constituyó la materialización del reconocimiento de las mismas por parte del Estado, así como de su situación en materia de la vulneración de sus derechos y de las obligaciones que tiene con ellas. No puede olvidarse que las víctimas del delito del desplazamiento forzado representan la inmensa mayoría de las víctimas cubiertas por la ley en referencia.

Presupuesto

Es conocido que se han realizado esfuerzos presupuestales importantes para atender las necesidades de la población desplazada, aunque no han resultado suficientes para garantizar el GED. En esta materia preocupa, sin embargo, que a juzgar por las cifras disponibles con corte a abril 30 de 2014, los recursos presupuestados para atender las necesidades de las víctimas han tendido a reducirse.

En efecto, de acuerdo con el Primer Informe de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011 (CSMCL-1448-2011), estos recursos pasaron en términos corrientes de $5 955 MM en el 2012 a $6 070MM en el 2013 y a $5 813 MM en el 2014 (DP, CGR, PNG y MNPV, 2014, p. 24). De esta forma, el presupuesto destinado a la atención de las víctimas se ha reducido en 9,3 % en términos constantes entre 2012 y 2014 si se tiene en cuenta que la inflación fue del 2,44 % en el 2012 y del 1,94 % en el

2013. A este respecto conviene también indicar que la reducción observada en términos per cápita fue considerable como quiera que el presupuesto por persona desplazada en términos reales se redujo en un 26,5 % al pasar de $1 131 185 en 2012 a $831 063 en 2014.

De igual manera, el presupuesto destinado a las víctimas tanto como porcentaje del Presupuesto General de la Nación como del PIB disminuyó del 3,6 % al 2,9 % y del 0,89 % al 0,77 % entre los años 2012 y 2014 respectivamente.

Adicionalmente, vale la pena mencionar que el presupuesto para la atención a las víctimas no guarda relación con la importancia de la población desplazada. En efecto, mientras que la participación del presupuesto para la atención a las víctimas fue del 2,9 % en el presupuesto total en 2014, la proporción de la población desplazada en la población total era del 13,9 %.

Hay dos comentarios en el informe de la CSMCL-1448-2011 a los que vale la pena hacer referencia: el primero de ellos señala que los resultados en materia presupuestal indican que desde esta perspectiva la implementación de la política se habría estancado, lo cual resulta paradójico frente a un registro de víctimas que entre el 2011 y el 2014 ha duplicado la población incluida, lo que implicaría la necesidad de mayores recursos para atención; en tanto que el segundo señala:

> que la situación descrita indica la necesidad de reformular el plan financiero para ajustar cobertura y gasto en el horizonte propuesto por la ley. De acuerdo con lo planeado, al finalizar 2014 se habrían asignado el 33,6 % de los recursos totales previstos para la Ley 1448 de 2011. No obstante, dado que el total de la población a atender supera el valor estimado con el que se realizó la proyección del gasto y que en atención a la gradualidad prevista en dicha ley, no se ha avanzado proporcionalmente en cobertura, es previsible que sea necesario hacer un mayor esfuerzo fiscal para la asistencia, atención y reparación de las víctimas del conflicto armado. (DP, CGR, PGN y MNPV, 2014, pp. 25 y 28)

De esta forma, puede concluirse que aún no se cuenta con recursos suficientes para atender las necesidades de la población desplazada.

Al respecto conviene señalar que no puede argumentarse la sostenibilidad fiscal como razón que pueda justificar un eventual incumplimiento de los compromisos adquiridos con las víctimas. En efecto, mediante la Sentencia C-1052 de 2012, la Corte Constitucional declaró exequible el artículo 1.º del acto legislativo 03 de 2011, cuyo parágrafo reza: "Al interpretar el presente artículo, bajo ninguna circunstancia, autoridad alguna, de naturaleza administrativa, legislativa o judicial, podrá invocar

la sostenibilidad fiscal para menoscabar los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva".

Capacidad institucional

Cabe recordar que la baja capacidad institucional de cada una de las entidades que en el momento de la expedición de la Sentencia T-025 conformaban el Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada (SNAIPD), hoy Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) se definió como una de las causas para la declaración del ECI. Al respecto puede afirmarse que en el transcurso del tiempo y particularmente a partir de la expedición de la Ley de víctimas y sus decretos reglamentarios, se ha registrado un fortalecimiento de dicha capacidad. La ley estableció una nueva institucionalidad para la atención de las necesidades de la población desplazada que, de una parte, contempló la creación de dos instituciones dedicadas exclusivamente a este fin como son la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) y la Unidad de Gestión y Restitución de Tierras Despojadas, y de otra, involucró en el SNARIV un conjunto de instituciones que no formaban parte del SNAIPD, tales como el Ministerio de Cultura, la Policía Nacional y el Instituto de Crédito y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX).

La Contraloría General de la República (CGR), a través de una encuesta institucional, ha indagado sobre diversos aspectos relacionados con la institucionalidad de la ley. Además del avance en la capacidad recién señalado, vale la pena mencionar el aumento registrado en el personal destinado a cumplir funciones de la Ley de víctimas, la puesta en marcha de los subcomités establecidos por el capítulo IV de la Ley 1448 de 2011 y los contratos y convenios interadministrativos suscritos por las entidades que pertenecen al SNARIV.

El número de funcionarios dedicados a la atención de la población desplazada se ha incrementado de manera significativa entre junio de 2012 y junio de 2014, al pasar de 2 341 a 6 555. El mayor aumento de personal tuvo lugar en los funcionarios de nivel territorial que explica el 55,4 % del total entre junio de 2013 y junio de 2014. En esta materia cabe señalar que las entidades dedicadas exclusivamente a las víctimas (UARIV) participaban en junio del 2014 con el 12,4 % y el 7,0 % del total de los funcionarios respectivamente.

Por otra parte, entre 2013 y 2014 se suscribieron 554 convenios o contratos interadministrativos (428 en 2012 y 124 en 2013) que, según la CGR, evidencian un avance en la formalización de las relaciones interinstitucionales que pretenden formular

y llevar a cabo iniciativas de cooperación que contribuyan a la implementación de medidas de asistencia, atención y reparación a las víctimas. Las instituciones que mayor número de contratos o convenios suscribieron en este periodo fueron la UARIV (259), la Superintendencia de Notariado y Registro (92), el INCODER (50), el Centro de Memoria Histórica (44), el Departamento para la Prosperidad Social (39), la Unidad de Tierras (16) y el Ministerio de Defensa (10).

A pesar de los avances registrados, todavía existen serias falencias en la capacidad institucional para la atención de la población desplazada. Un ejemplo evidente de lo anterior se encuentra los problemas de registro y, por tanto, de acceso a los programas del Gobierno dirigidos a este segmento poblacional. Según la Primera Encuesta Nacional de Víctimas adelantada en 2013 por la CGR (I-ENV_CGR-2013) en conjunto con el Centro de investigaciones sobre Desarrollo de la Universidad Nacional, un 15,2 % de los hogares y 14,4 % de las personas desplazadas no se encontraban inscritas en el Registro Único de Víctimas (RUV)[5]. Este hecho se debe en buena parte a la debilidad institucional y financiera de las personerías que carecen de los recursos necesarios para atender la población desplazada interesada en presentar la declaración del hecho del desplazamiento.

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que, de acuerdo con el primer informe de la CSMCL-1448-2011, solo 23 de las 47 entidades del orden nacional que conforman el SNARIV cuentan con dependencias o grupos de trabajo que tienen dedicación exclusiva y funciones específicas para la atención a población desplazada, ya que el resto de entidades dice atender esta temática con personal de dedicación parcial de su jornada laboral (DP, CGR, PGN y MNPV, 2014, p. 74).

El Auto 215 de mayo 26 del presente año proferido por la Corte Constitucional señala también un conjunto de falencias de carácter institucional particularmente en el nivel territorial. Específicamente, señala la existencia de atrasos en la implementación de los Centros Regionales y pregunta al gobierno para cuándo estarán los 43 centros previstos en funcionamiento. Así mismo, indica la falta de enlaces de asistencia en departamentos como Magdalena y Cauca, al igual que la insuficiencia de puntos de atención en Norte de Santander, Guainía y Vaupés. También menciona la carencia de espacios físicos adecuados y de personal suficiente en puntos de atención y direcciones territoriales en el Magdalena medio, Urabá y los departamentos de Magdalena, Putumayo y Bolívar[6].

5 Véase I-ENV_CGR-2013 (CGR y CID).

6 Véase (Corte Constitucional, Auto 215, 2015).

La ausencia de una capacidad institucional adecuada se manifiesta también en la existencia de un fuerte rezago en la implementación de un Sistema Adecuado de Coordinación nación-territorio, el cual ha sido constatado por la Corte Constitucional a través de sus Autos de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004. En efecto, en los dos primeros RESUELVE del Auto 099 de 2013, la Corte:

> a) DECLARA que en el componente de ayuda humanitaria, tanto en sus etapas de urgencia y emergencia como de transición, persiste un conjunto de falencias administrativas, presupuestales e institucionales identificadas con anterioridad en el marco del seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 y que fueron recogidas en el Auto 219 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), que ponen en riesgo y/o vulneran el derecho fundamental al mínimo vital de la población desplazada, en los términos definidos en este pronunciamiento y b) ORDENAR al Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio del Interior, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Departamento Nacional de Planeación y el Departamento para la Prosperidad Social y a todas las entidades territoriales del país, que reglamenten el grado de corresponsabilidad entre la Nación y las entidades territoriales por medio de reglas claras y precisas que permitan la aplicación de los principios de complementariedad, concurrencia y subsidiariedad en materia de atención humanitaria inmediata o de urgencia y de transición, de tal manera que se GARANTICE su entrega efectiva, oportuna, completa y en términos de igualdad en todo el territorio nacional, en los términos establecidos en este pronunciamiento, en los Autos 314 de 2009 y 383 de 2010 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), y en desarrollo de los artículos 106 y 116 del Decreto 4800 de 2011, *por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones*.

Por su parte, el Auto 205 de 2015 señala que aún no ha finalizado el proceso de reglamentación del Sistema Integrado de Corresponsabilidad nación-territorio (SIC), que a pesar del número de acuerdos firmados entre la UARIV y las entidades territoriales, todavía persisten problemas de planeación territorial en diversas regiones del país y se mantienen dificultades en cabeza de las autoridades locales para ejecutar los recursos previstos en los Acuerdos (Cúcuta, Valledupar y Sardinata). Se pregunta a la UARIV cómo va a garantizar el Gobierno Nacional que la puesta en funcionamiento del SIC se adecúe con las capacidades institucionales, administrativas y presupuestales de las entidades territoriales de manera que las

nuevas responsabilidades que la Ley 1448 de 2011 ha establecido en materia de ayuda inmediata y de transición se encuentren acompañadas de los recursos para su implementación. Igualmente, se pregunta al Gobierno Nacional ¿por qué todavía no se ha implementado el SIC y para qué fecha se tiene prevista su puesta en marcha?

Críticas a la Corte Constitucional en torno al estado de cosas inconstitucional

Debe reiterarse que la CSPPDF no comparte posiciones como la expresada por la administración Uribe, en el informe presentado por el Gobierno Nacional a la Corte Constitucional en el año 2010, en el cual criticó la declaratoria del ECI y la calificó como una extralimitación de la Corte por las órdenes dictadas durante el proceso de seguimiento a dicho fallo, en la medida en que de órdenes generales y abiertas pasó a emitir órdenes precisas y cerradas, y además incluyó nuevas órdenes frente a derechos que no fueron objeto de pronunciamiento en la Sentencia T-025. Ni tampoco la crítica formulada en el sentido de la variación de los criterios para valorar la superación del ECI, en el sentido de que mientras en la Sentencia se fijaron como tales las fallas estructurales de las políticas, en los autos posteriores se pasó al criterio del GED, ni la propuesta gubernamental de que la superación del ECI debe evaluarse respecto de las órdenes fijadas en la Sentencia T-025 y con el criterio en esta fijado, que sería el de la superación de las fallas estructurales que ocasionaron la masiva vulneración de derechos.

Con respecto a estas críticas formuladas a la Corte Constitucional en torno al ECI, la CSPPDF considera importante destacar que aunque efectivamente con la declaratoria del ECI la Corte adquiere un papel más dinámico en materia de evaluación del diseño e implementación de políticas públicas por parte del gobierno para la atención de la población desplazada, no es cierto que el ECI altere el funcionamiento normal de los poderes públicos, como en realidad lo hacen los estados de excepción al concentrar nuevas facultades en el Ejecutivo. Adicionalmente, en la posición expresada en el documento del gobierno Uribe se obvia un elemento fundamental del proceso de seguimiento del cumplimiento de la Sentencia T-025, a saber: su componente deliberativo y, por ende, democrático.

En efecto, la Corte abrió un proceso en el cual, a través del intercambio entre actores estatales y organizaciones de la sociedad civil, se han ido construyendo los mecanismos de medición del avance en la garantía de los derechos de la población desplazada. Por medio de los autos y las audiencias públicas se han abierto espacios

en los que las entidades estatales responsables del cumplimiento del fallo, así como los entes de control y los órganos de la sociedad civil, han tenido la oportunidad de dialogar directamente con la Corte, tanto para construir conjuntamente los parámetros de evaluación para la determinación de la superación del ECI, como para discutir acerca de los avances y limitaciones en la política de atención a la población desplazada. Fruto de los aportes de estos distintos actores es el conjunto de indicadores de goce de derechos (IGED) adoptado por la Corte para la evaluación de la política de atención y reparación a la población desplazada.

Si bien los IGED son considerados uno de los mayores e innovadores avances en términos de mecanismos para el seguimiento del ECI, vale la pena resaltar que el hecho mismo de la declaratoria logró cambiar la forma en que era entendido el desplazamiento forzado, que hasta el momento se consideraba como un efecto secundario del conflicto armado, lo cual obligó a la creación de políticas sectoriales específicas dirigidas a esta población que hoy, once años después, hacen posible evidenciar algunos avances como se complementará más adelante.

Si bien es cierto que pueden destacarse algunos avances y logros, no lo es menos que resultan insuficientes para un proceso de más de once años, y por esta misma razón es que no puede validarse la tesis planteada de la imposición de un límite de tiempo para la superación del ECI. ¿Qué pasaría si cumplido el plazo no se ha superado el ECI? ¿Debería este declararse superado en desmedro de los derechos de la población desplazada y pese a la persistencia de fallas en la política pública sobre desplazamiento forzado? O ¿debería simplemente sancionarse por desacato a las autoridades comprometidas ante su incumplimiento? Las respuestas afirmativas a estas preguntas no resultan satisfactorias en tanto conducen a la ineficacia del ECI.

Sin embargo, con lo anterior no se pretende afirmar que el ECI deba prolongarse indefinidamente en el tiempo pues tal situación acarrearía igualmente la ineficacia de la figura. El límite temporal del ECI no puede fijarse de antemano, tal como sucede con los estados de excepción, sino que depende de la superación efectiva del mismo. El punto a discutir es entonces: cuáles deben ser los criterios para definir tal superación y cuál el procedimiento para fijar tales criterios.

La singularidad del ECI en materia de desplazamiento forzado hace que este no se encuentre sometido a presupuestos formales o materiales para su declaración o para constatar su superación, como sí sucede en la declaración y el levantamiento de un estado de excepción. Por ello se ha sugerido la necesidad de regular por vía constitucional o estatutaria el ECI bajo la idea de que el mismo no está sometido a ningún requisito. La CSPPDF reconoce que efectivamente existen problemas de

indefinición en lo que respecta al ECI, pero estima también que, pese a estos problemas, la Corte ha ido fijando reglas jurisprudenciales que delimitan el alcance de la figura. Así, no se comparte la afirmación del gobierno Uribe sobre la inexistencia de regla alguna que señale qué circunstancias pueden conducir a la declaratoria por parte de la Corte Constitucional de un ECI. La Sentencia T-025 define con claridad los criterios de declaratoria del ECI, los cuales se refieren a "la vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas" ocasionada por la prolongada omisión de autoridades de distintos niveles, así como por la adopción de prácticas inconstitucionales.

Si bien es cierto que en la declaración de la Sentencia se definieron la causas materiales para la declaratoria del ECI, desde este momento hasta la fecha los autos de seguimiento han mostrado una trasformación en el seguimiento y las órdenes dictadas, pues se pasó de dictar órdenes complejas generales dirigidas a que se adoptaran decisiones para superar la insuficiencia de recursos y las falencias en la capacidad institucional, y a que se concluyeran las acciones encaminadas a que todos los desplazados gozaran efectivamente del mínimo de protección de sus derechos, a dictar órdenes cada vez más concretas relativas al diseño y adopción de políticas públicas.

Esta transformación que se ha dado durante el proceso ha introducido matices y variaciones en los criterios para el levantamiento del ECI, lo cual se explica, de un lado, porque la dogmática sobre el ECI es, como ya se ha señalado, una dogmática en construcción, y de otro lado, porque el seguimiento frente al cumplimiento de un fallo estructural es mucho más complejo que el de un fallo individual y, como tal, puede traer aparejada la introducción de nuevos matices y variaciones dependiendo de la manera como avance el proceso de cumplimiento.

Es importante resaltar que la progresiva concreción de las órdenes es además comprensible en el marco de un proceso de supervisión de órdenes abiertas, el cual tiene cierta flexibilidad frente a la supervisión de órdenes cerradas en casos individuales. No resulta acertado trasladar mecánicamente las concepciones procesales clásicas de ejecución de Sentencias en casos individuales a la supervisión de los fallos estructurales, para concluir que la verificación del cumplimiento debe ceñirse de modo estricto a la formulación inicial de las órdenes.

En ese sentido, es igualmente razonable que en el seguimiento de la Sentencia, la Corte proceda a concretar el alcance de los derechos afectados, sin que esto signifique que el Tribunal desborde el marco de su competencia. En efecto, desde la Sentencia T-025 la Corte precisó que el desplazamiento forzado implicaba una violación masiva

de prácticamente todos los derechos fundamentales de los desplazados, por lo cual la superación del ECI implicaba un restablecimiento del GED.

De otra parte, debe señalarse que las Sentencias estructurales que declaran un ECI necesariamente extienden la competencia de la Corte en relación con cuestiones de política pública. La sola verificación de los presupuestos para declarar el ECI soporta la incursión de la Corte en tales cuestiones, pues el juicio acerca de la existencia de fallas estructurales implica una valoración acerca de falencias en materia de política pública. Ahora bien, la incursión de la Corte en tales asuntos opera desde una perspectiva particular, a saber: la de los derechos. En este sentido, el ECI no otorga a la Corte la posibilidad de evaluar una determinada política pública desde el punto de vista de su conveniencia, pero sí desde el punto de vista de su correspondencia con las normas constitucionales, así como de su eficacia para lograr el goce de los derechos fundamentales vulnerados masivamente.

La CSPPDF coincide en principio con que el alcance del papel de la Corte en el proceso de seguimiento del diseño e implementación de las políticas públicas adoptadas para la superación del ECI, corresponde a dar orientaciones generales para el diseño e implementación de dichas políticas, a través de órdenes abiertas que permitan un alto margen de discrecionalidad a las autoridades competentes. Y así lo hizo la Corte en la Sentencia T-025. Sin embargo, a través de ciertos autos de seguimiento, la Corte emitió órdenes más cerradas que contenían orientaciones específicas en materia de políticas públicas.

Sin embargo, vale la pena señalar que el paso de órdenes abiertas y generales a órdenes cerradas y específicas tuvo lugar en virtud del incumplimiento de los gobiernos frente al primer tipo de órdenes. Este incumplimiento puso a la Corte ante una tensión entre el principio de separación de poderes y la protección efectiva de derechos. Para la armonización de estos principios, la Corte debía buscar la manera de obtener el mayor grado de protección de derechos, afectando en lo más mínimo la separación de poderes. El modo de hacerlo fue cerrar progresivamente las órdenes, pero en el marco de un proceso de deliberación en el que se propició la participación de los diferentes actores involucrados.

Escenarios de decisión sobre el estado de cosas inconstitucional

Entre las características *sui generis* de la declaratoria del ECI contenida en la Sentencia T-025 de 2004, y para efectos de la discusión, juegan un papel preponderante el

mantenimiento de la competencia sobre el caso por parte de la Corte y la definición de indicadores de evaluación que permitan identificar niveles de avance, estancamiento o retroceso en el GED de la población desplazada para brindar sustento empírico específico a la definición sobre el levantamiento o no del ECI.

Por un lado, mientras que para las declaratorias anteriores a la contenida en la Sentencia T-025 la responsabilidad por la constatación o el seguimiento a las acciones de superación fue puesta, en el mejor de los casos, en cabeza del Ministerio Público, el seguimiento a las órdenes de la Sentencia T-025 de 2004 fue asumido por la propia Corte. De otro lado, luego de un proceso de intercambio de argumentos y de debates técnicos alrededor de los indicadores de evaluación, la Corte adoptó durante los años 2007 y 2008 una batería general de indicadores de obligatoria medición por parte del Estado, y extendió una invitación a la CSPPDF para que asumiera una labor de veeduría y adelantara un proceso de verificación, en el sentido de constatar si es adecuada la información utilizada por las autoridades gubernamentales para medir los indicadores.

Ahora bien, a la fecha la declaratoria de ECI contenida en la Sentencia T-025 cumple más de once años, y las indagaciones apuntan a identificar los escenarios y los elementos técnico-jurídicos, económicos, políticos, sociales y de política pública necesarios para determinar en qué momento se consideraría superado dicho Estado de Cosas contrario a la Constitución. La CSPPDF identifica tres posibles escenarios en un futuro inmediato: 1) El levantamiento de la declaratoria; 2) El levantamiento parcial, progresivo y condicionado del ECI con la ampliación de plazos para la superación de los subsistemas de derechos o de algunos de sus componentes; o 3) La reiteración del ECI, con el establecimiento de nuevos plazos para su superación o iniciar un proceso amplio de incidentes de desacato.

En cuanto al levantamiento del ECI se advierten varias situaciones. La primera de ellas es que respecto de las anteriores declaratorias de ECI, la Corte nunca produjo levantamiento alguno de manera oficial. Si bien es cierto que entre dichas declaratorias y la vigente existen serias diferencias, también lo es que una vez declarado el, dentro de un cierto periodo de tiempo debiera hacerse expreso y de manera oficial su levantamiento o reiteración. Esto por cuanto las declaratorias de ECI son declaraciones en las que se establece una situación social de anormalidad frente a la cual es necesario establecer bajo qué condiciones se retorna a la normalidad y se restablece el orden jurídico. Con todo, en la práctica no se cuenta con una experiencia institucional y judicial en materia de superación o levantamiento de las declaratorias de ECI.

De otro lado, dada la naturaleza de la declaratoria, los argumentos en los que se fundamentó y el proceso de seguimiento que se ha surtido a las órdenes de la Sentencia T-025 de 2004 y sus Autos, llevan a que el levantamiento del ECI debería fundarse no solo en una constatación del cumplimiento de las disposiciones emitidas, sino también en la consecución de los propósitos buscados con la Sentencia. En últimas, el cumplimiento debiera examinarse respecto de la formulación, desarrollo, financiación e impactos derivados de la aplicación de políticas públicas. Es decir, debiera evaluarse fundamentalmente el logro del GED de la población objeto de amparo en cuanto criterio básico, aunque no necesariamente exclusivo, para declarar superado el ECI.

En suma, no parece suficiente con evaluar el diseño, implementación y financiación de políticas públicas, y la conducta de los funcionarios responsables en el desarrollo de medidas de las políticas públicas y en el auspicio de condiciones propicias para el cumplimiento de los objetivos establecidos, lo que ha sido denominado como las condiciones materiales, dado que resulta fundamental evaluar el logro del GED de la población objetivo de la Sentencia. Si bien se ha avanzado en la adopción de ciertas medidas de política pública en algunos campos, incluso desde mediados de 2004, la Corte, en la consideración producida en 2010 sobre la acción estatal, no declaró superado el ECI.

Adicionalmente, las razones que señaló la Corte en 2006 y al menos implícitamente en 2010 guardan vigencia en la actualidad, como así puede concluirse de los resultados obtenidos en las tres Encuestas Nacionales de Verificación (realizadas por la CSPPDF en noviembre 2007, julio de 2008 y julio de 2010, respectivamente) y en la I-ENV_CGR-2013, como se verá más adelante.

Atendiendo estos criterios y su carácter complementario, es válido afirmar que el levantamiento del ECI debe producirse *si y solo si* se constata tanto el GED de la población desplazada forzosamente como el desarrollo de un sistema racional, eficiente, transparente y sostenible de políticas públicas a través del tiempo. En estas circunstancias, es necesario definir a qué se refiere la meta de GED.

En la Sentencia T-025, la Corte ha utilizado el término *goce efectivo* para calificar la situación de observancia de los derechos en la práctica en marcado contraste con el goce teórico deseable de los derechos. En este ámbito, la Corte ha señalado que el desarrollo de un contexto apropiado para la realización del GED se exige de las autoridades racionalidad en el diseño y articulación de las políticas públicas relativas a tales derechos, de tal manera que estas sean transparentes, serias y coherentes, como expresión de los principios establecidos en el artículo 209 de la Carta Política. Al respecto, para la Corte:

> […] la transparencia exige que se hagan públicas las prestaciones que serán garantizadas así como los responsables de cumplir lo jurídicamente establecido. La seriedad demanda que cuando una política sea articulada en un instrumento jurídico, como una ley o un decreto, se respete la fuerza normativa, no política ni retórica, de dicho instrumento y por lo tanto se definan los alcances de los derechos reconocidos y se precise el contenido de las correspondientes obligaciones estatales. La coherencia apunta a que exista concordancia entre, de un lado, lo que "promete" el Estado y, de otro lado, los recursos económicos y la capacidad institucional para cumplir lo prometido, máxime si las promesas se han transformado en normas jurídicas. La coherencia exige que si el Estado crea un derecho prestacional específico por vía de una ley, prevea que debe contar con los recursos para garantizar su goce efectivo y con la capacidad institucional para atender la demanda de servicios generada por la creación de ese derecho específico. (Corte Constitucional, 2004, §8.3.1.)

En otras palabras, no basta con la enunciación e inclusión formal de los derechos en normas y programas de política pública, ni con el acceso a la mera titularidad del derecho, si no se logra garantizar la concreción de los efectos proyectados en la vida de los titulares.

Las obligaciones preexisten a la formulación de la política. Así, en tanto que la política pública debe dar respuesta a dichas obligaciones, atendiendo el principio de coherencia, las políticas deben ser coherentes en un doble sentido: coherentes frente al fin y coherentes frente a la capacidad de respuesta. Es decir, la política debe garantizar los mecanismos para ser ejecutada y precisar las metas que pretende alcanzar en un determinado tiempo.

Bajo estos criterios, el GED como parámetro para el levantamiento del ECI se traduce cuando llega a comprobarse que, frente a las vulneraciones de la Constitución identificadas como causales de dicho Estado, las políticas públicas diseñadas e implementadas de manera racional y transparente han logrado no solo concretar el impacto favorable propuesto para la población desplazada forzosamente, en términos del GED, sino que además tienen la vocación de reproducir dicho impacto en el tiempo de manera progresiva.

Pero aun así resulta necesario delimitar y definir el marco de aplicación del concepto de goce efectivo en el proceso de análisis para establecer cuándo se ha superado o no el ECI. Esto alude de manera específica a dos alternativas posibles:

1. Establecer el levantamiento del ECI a partir de la valoración del nivel o grado de avance general en relación con la observancia de todos y cada uno de los derechos.

2. Establecer el levantamiento del ECI a partir de la valoración del nivel o grado de avance parcial en relación con la observancia de derechos individualmente considerados o lo que se denominará como subsistemas de derechos.

Levantamiento parcial del estado de cosas inconstitucional y los subsistemas de derechos

Al respecto debe anotarse que la Corte Constitucional fundamentó en los siguientes términos la declaratoria de ECI para el caso 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. (Corte Constitucional, 2004)

Una interpretación garantista del marco jurisprudencial de la Corte permite afirmar que dicha declaratoria se orienta al desarrollo de una política pública de naturaleza sistémica, esto para resolver una situación anómala de orden igualmente estructural y complejo de inobservancia de un conjunto general de derechos interrelacionados. Visto así, al menos en principio no podría considerarse válido el *levantamiento parcial* del ECI concerniente a un subsistema o grupo de derechos.

Sin embargo, existen otros elementos a evaluar ante el carácter interdependiente de los derechos humanos. Efectivamente, más allá de la unidad de conjunto que caracteriza a los derechos cobijados por la protección brindada por la Corte a través de la Sentencia T-025, existe una relación de dependencia en la realización efectiva entre algunos derechos, con grados de intensidad diferencial según subsistemas de derechos interrelacionados.

Esto lleva a señalar que dentro del sistema de derechos afectados a la población desplazada existen subsistemas de derechos que pueden clasificarse según la etapa del proceso de desplazamiento, el carácter (estructural *vs.* coyuntural/temporal) y la perdurabilidad de la realización efectiva del derecho. Así, por ejemplo, mientras algunos propenden o se orientan hacia la generación de condiciones para la auto-sostenibilidad o la autonomía socioeconómica en el mediano y largo plazo, otros responden a principios humanitarios que imponen desde el mismo corto plazo obligaciones al Estado para la provisión de bienes y servicios.

Para el caso, por ejemplo, se establece una clara diferencia entre lo que implica al Estado, por un lado, propugnar por el establecimiento de unas condiciones propicias para la inserción al mercado de trabajo formal de la población en situación de desplazamiento forzado y, por otro, asegurarle la provisión de atención humanitaria. La entrega de ayuda humanitaria se basa en el principio de solidaridad de los Estados y está orientada a enfrentar una situación de especial urgencia y a contener los efectos inmediatos generados por el desplazamiento forzado. Ahora bien, ante la ausencia de condiciones reales para la reproducción de condiciones de autosostenibilidad económica de la población vulnerable en un país como Colombia, se tiende a ocasionar una fuerte dependencia de las familias desplazadas forzosamente frente al apoyo que habría de otorgar el Estado en el marco de la atención humanitaria.

El acceso a vivienda es también ilustrativo de la autosostenibilidad o el restablecimiento socioeconómico. Contar con vivienda propia o con el apoyo económico suficiente para sufragar el valor de una solución efectiva de vivienda digna (ya sea para la cuota mensual del crédito de vivienda o para el canon de arrendamiento), releva al hogar de tener que destinar un significativo porcentaje de sus ingresos a este rubro, y le habilita para satisfacer con más suficiencia otros gastos o inversiones en necesidades básicas, es decir, para hacerse autosostenible.

En este contexto se pueden identificar, entonces, cinco grupos o subsistemas de derechos concernidos en la declaratoria ECI respecto de la situación de la población desplazada.

El *primer subsistema* se refiere a la subsistencia mínima: es un subsistema cuyos fines y medios tienen carácter transitorio y cuyos efectos se orientan a contener o morigerar el impacto inicial generado por el desplazamiento forzado. La atención humanitaria se centra en la provisión de bienes y servicios básicos para garantizar la subsistencia en una situación de emergencia, y no tiene como pretensión acumular capacidades ni generar autonomía y autosostenibilidad.

El *segundo subsistema* está configurado por derechos sociales fundamentales de orden prestacional como la alimentación, la salud y la educación, cuya garantía se deriva de obligaciones en cabeza del Estado; obligaciones que, en este caso, cobran un alto grado de exigibilidad por cuanto la situación de extrema vulnerabilidad de la población desplazada forzosamente no da lugar a la reproducción de condiciones de autosuficiencia económica para satisfacer autónomamente dicha prestación.

El *tercer subsistema* concierne con la autosostenibilidad y está integrado por los componentes de vivienda y generación de ingresos. Satisfacer el acceso a vivienda en

condiciones de dignidad, de acuerdo con el marco normativo y estándares internacionales, dispensa al hogar afectado por el desplazamiento de la necesidad de destinar para el pago de vivienda un porcentaje significativo de los ingresos que produce o de los recursos a los que accede, y lo habilita para que dichos recursos se orienten a satisfacer otras necesidades básicas igualmente importantes.

Generar ingresos de manera autónoma constituye el principal vínculo con la autosostenibilidad, y con ello la disposición de alternativas para la consolidación de proyectos de vida, como fin primario de la política pública para la población desplazada.

El *cuarto subsistema* se relaciona con derechos de carácter transversal, que deben ser garantizados en cualquier etapa o fase y que determinan en última instancia la realización de los demás derechos. Se trata del conjunto de libertades y derechos civiles: vida, integridad, seguridad, libertad, identificación, participación, protección y prevención. A estos derechos se hace alusión cuando se anota sobre las garantías de prevención, ya que, en últimas, pese a que en el mejor de los casos se lograra la satisfacción de los tres subsistemas anteriores de derechos, la falla sistemática en el deber de prevención y protección determinaría la permanencia en el tiempo de una situación anómala y de alto riesgo para la población desplazada, lo que implicaría la no superación de unas condiciones que condujeron a la declaratoria de ECI.

Y, por último, un *quinto subsistema*, de carácter independiente, constituido por aquellos derechos atribuibles a la población desplazada como víctima de un delito, a saber: derechos a la verdad, la justicia y la reparación, que contempla medidas de indemnización restitución, rehabilitación y garantías de no repetición, y retorno. Dado el título en que se funda —el que a diferencia de los otros subsistemas mencionados, atiende a la ocasión de un daño—, la realización y el GED de este subsistema deben considerarse de carácter estrictamente autónomo, razón por la cual no relevan *per se* las responsabilidades y obligaciones del Estado vinculadas a la realización de los derechos contenidos en los otros subsistemas[7].

Así, en la medida en que se aceptara la posibilidad de implantar el enfoque de *levantamiento parcial del ECI*, su fundamento se deberá sustentar en la constatación empírica de un *grado adecuado* de observancia de los derechos afectados de la po-

7 Debe señalarse que el registro del hecho del desplazamiento si bien probablemente no hace parte de ninguno de los subsistemas de derechos, es un requisito necesario para que la población desplazada pueda acceder a las medidas de asistencia, atención y reparación.

blación desplazada (incluida una *mejoría razonable* respecto a su grado de observancia antes del desplazamiento, en calidad de compensación por la violación sistemática de derechos durante el periodo de desplazamiento de la población afectada), ya sean individualmente considerados o por subsistemas de derechos afectados, siempre y cuando se adopte una valoración de la observancia de cada derecho concebido y de su peso relativo en la superación de las condiciones de vulneración identificadas para cada subsistema de derechos y para el conjunto de derechos afectados.

De esta manera, habría la necesidad de determinar el alcance de los logros o avances obtenidos en cada derecho, no solo dentro de sus límites y criterios de realización, sino también respecto del conjunto general de derechos asociados.

En tal sentido, una aproximación aceptable hacia el enfoque del *levantamiento parcial* del ECI por subsistema de derechos consistiría en que se garantizaran *avances significativos* en el grado de observancia y en la sostenibilidad de los derechos componentes del respectivo subsistema, siempre y cuando se haya alcanzado un *grado razonable de observancia* y no se produzcan retrocesos en los otros subsistemas de derechos. Vale la pena señalar que dicho retroceso debe ser analizado teniendo en cuenta la relación que existe entre algunos derechos por el hecho de que el avance en el goce de un determinado derecho puede significar la reducción en el goce de otro, como es el caso de generación de ingresos y ayuda humanitaria, ya que si la población víctima de desplazamiento logra generar ingresos de manera sostenible es de esperar que las entregas de ayuda humanitaria deban ser cada vez menores.

Por lo tanto, si bien en términos generales se puede afirmar que el levantamiento parcial por subsistemas de derechos requiere de la observancia de avances significativos en los derechos componentes y que no se produzcan retrocesos en los otros subsistemas, es necesario un análisis individual para cada subsistema relacionado para determinar si existen causas objetivas para determinar un eventual retroceso.

En el caso del *primer subsistema* se requeriría un avance significativo en el goce efectivo del derecho a la atención humanitaria (DAH) (con relación al grado de observancia *deseado*) en la medida en que se haya alcanzado un *grado razonable* de observancia y *no* se produzcan retrocesos en los otros subsistemas de derechos (derechos sociales fundamentales [DSF], derechos de autosostenibilidad [DA], derechos civiles y políticos [DCP], y derechos a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición [DVJRGNR]).

En el caso del *segundo subsistema* se habrían de constatar *avances mínimos razonables* en los Derechos Sociales Fundamentales afectados (alimentación, educación

y salud) desde un enfoque de progresividad, siempre que se haya alcanzado un *grado razonable* de observancia y *no* se produzcan retrocesos en los otros subsistemas de derechos (DA, DCP, y DVJRGNR)[8].

En el caso del *tercer subsistema* tendrían que verificarse *avances sustanciales* hacia la garantía de los derechos de autosostenibilidad (vivienda y generación de ingresos) desde un enfoque de progresividad y con vocación de perdurabilidad en el tiempo, en la medida en que se haya alcanzado un *grado razonable* de observancia y *no* se produzcan retrocesos en otros subsistemas de derechos (DA, DCP, y DVJRGNR).

Para el caso del *cuarto subsistema* tendrían que verificarse *avances sustanciales* orientados hacia la *garantía plena* de protección, con perdurabilidad en el tiempo y atendiendo al principio de dignidad, en la medida en que se haya alcanzado un *grado razonable* de observancia y *no* se produzcan retrocesos en los otros subsistemas de derechos (DAH, DA, DCP, y DVJRGNR).

Finalmente, dada la naturaleza de los derechos asociados al *quinto subsistema* y que conciernen a la población desplazada en tanto que víctima de un delito, se reitera que estos deben formar parte de una valoración independiente, cuyos avances en modo alguno pueden ir en detrimento de la garantía y GED contenidos en los demás subsistemas vinculados. Al igual que en los otros subsistemas, habrían de verificarse avances sustanciales orientados hacia la garantía plena de los derechos

8 De hecho, la Corte Constitucional parece haber coincidido con esta aproximación, en la medida en que en el Auto 219 de 2011, al analizar el "Avance en la garantía de los derechos a la salud y a la educación de la población desplazada y modificación del método de seguimiento", recuerda que el derecho a la salud "se encuentra dentro del *mínimo prestacional* que debe ser garantizado por el Estado en cualquier tiempo "cuando la prestación del servicio correspondiente sea urgente e indispensable para preservar la vida y la integridad de la persona ante situaciones de enfermedad o heridas que les amenacen directamente y prevenir las enfermedades contagiosas e infecciosas. […] Ahora bien respecto de los niños y niñas se aplicará el artículo 44 y en relación con los menores de un año, se aplicará el artículo 50 C.P."(307) y luego de un detallado análisis de los avances concluye que "Los avances para garantizar el acceso a la salud a la población desplazada en general, muestran un avance significativo, en términos de aseguramiento" (318) y que dado a que "Aun cuando persisten los problemas estructurales que afectan en general al sistema de salud […] y que están siendo objeto de seguimiento también por parte de la Corte Constitucional […] dado el compromiso …del Gobierno Nacional para alcanzar un nivel de cumplimiento alto […] no es necesario, salvo en el caso del derecho a la salud de los pueblos indígenas y de las comunidades afrocolombianas, que la Corte Constitucional siga haciendo un seguimiento permanente delas acciones gubernamentales en materia de salud […]" (319) y solicita a los organismos de control que realicen el seguimiento, según sus competencias, e informen a la Corte si se presentan de nuevo condiciones similares a las que ocasionaron la declaratoria del ECI.

a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, siempre que se haya alcanzado un *grado razonable* de observancia y *no* se produzcan retrocesos en los otros subsistemas de derechos.

Mantenimiento pleno del estado de cosas inconstitucional

De no acogerse el enfoque del *levantamiento parcial* del ECI, y a fin de evitar que el poder disuasorio y la efectividad del instrumento constitucional pueda verse desgastado por su permanencia durante un periodo prolongado de tiempo —que iría incluso hasta el mediano plazo aún si se aplicara un conjunto integral de políticas efectivas ante la extrema vulnerabilidad en que se encuentra la población en situación de desplazamiento forzado—, convendría que por lo menos se adoptara un sistema de valoración periódico sobre el *grado de avance* en la observancia o en el goce efectivo de todos y cada uno de los subsistemas de derechos mencionados, como mecanismo de evaluación permanente sobre el progreso o retroceso de la observancia de derechos y de la implantación de políticas públicas, de la adecuación institucional y de la destinación de recursos públicos (a los niveles central y territorial) para la atención, protección y reparación de la población en situación de desplazamiento forzado.

Comentarios sobre el subsistema de derechos civiles y políticos y el subsistema de derechos a la verdad, la justicia, la reparación y garantías de no repetición

El comportamiento de los IGED de la población desplazada que se presenta a continuación se basa en términos generales en la comparación de las tres Encuestas Nacionales de Verificación llevadas a cabo por la CSPPDF en conjunto con el Centro de Investigaciones para el Desarrollo de la Universidad Nacional (CID), durante los años de 2007, 2008 y 2010 respectivamente, y la I-ENV_CGR-2013, igualmente con el concurso del citado centro de investigación de la Universidad Nacional. En esta sección se incluyen igualmente algunos comentarios relacionados con la presentación que efectúa el Gobierno Nacional (UARIV-DANE) relativos a los derechos a la verdad, a la justicia y la reparación en su informe analítico sobre la medición de IGED de la población desplazada.

Conviene precisar que infortunadamente la CSPPDF no cuenta al día de hoy con información detallada a nivel de grupo étnico, ni desagregada por género ni por niños y niñas para la encuesta de la CGR de 2013, por lo que por ahora la CSPPDF no puede realizar un análisis discriminado de GED para esas poblaciones por separado.

Subsistema de derechos civiles y políticos

Como se ha comentado reiteradamente, las encuestas realizadas para el cálculo de los IGED no son los instrumentos adecuados para indagar sobre la garantía y el goce efectivo de los derechos a la vida, la seguridad, la integridad y la libertad que hacen parte de este subsistema de derechos, ya que la herramienta adecuada para tal fin son los registros administrativos.

1. En lo que tiene que ver con el *derecho a la vida*, es necesario señalar que resulta no solo impreciso sino reprochable que el Gobierno Nacional presente como resultado del indicador de no repetición el hecho de que las víctimas encuestadas no estén muertas, específicamente que no hayan sido víctimas de homicidio.

En esta materia, hubiera sido más acertado haber indagado sobre los factores de riesgo a los que se ven expuestas las víctimas de desplazamiento como ocurre, por ejemplo, con las amenazas directas o generalizadas; y específicamente aquellas intimidaciones asociadas a la reivindicación misma de sus derechos, como sucede con algunas reclamantes de restitución de tierras o representantes de pueblos étnicamente diferenciados que lideran demandas de reparación colectiva o restitución de derechos territoriales.

Subsistema de derechos a la verdad, la justicia, la reparación y garantías de no repetición

El Equipo Nacional de Verificación ha señalado también a la honorable Corte Constitucional que la medición del GED referentes a la verdad, la justicia y la reparación *no* es adecuada a través de una encuesta.

A continuación, se comparten entonces algunos argumentos técnicos y jurídicos que, además de sustentar esta idea, contribuyen a ofrecer herramientas analíticas a la Corte para evaluar la permanencia del ECI alrededor de este subsistema de derechos.

En primer lugar, el Gobierno a través de la UARIV presenta a la Corte Constitucional una serie de resultados estadísticos asociados a la encuesta realizada con DANE en materia de verdad, justicia y reparación que reflejan la *percepción* de las víctimas encuestadas, pero en ningún caso el GED ni la medición de los IGED ordenada por la Corte.

Al parecer, para compensar dicha falencia o debilidad, esta Unidad presenta en su informe un estado de la implementación de las distintas medidas que pueden vincularse a una eventual política de verdad, justicia y reparación, inscrita en el marco de ejecución de la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 4800 del mismo año. De allí que sea

importante anticipar a la Corte Constitucional algunas apreciaciones sobre el alcance de dicha implementación.

El punto de fondo en este aspecto radica en que el Gobierno asegura una intervención mayor a futuro, habida cuenta del carácter progresivo de la política, que, como se ha insistido, se encuentra circunscrita a la Ley 1448 de 2011. El problema es que hace esta afirmación a cuatro años de implementación de dicha ley, que, por lo demás, cuenta con una vigencia de solo diez años[9]. La pregunta que es necesario formular al respecto es la siguiente: ¿cómo se garantizará el cumplimiento de los IGED sobre verdad, justicia y reparación en un horizonte limitado de seis años que son los que restan para que expire la vigencia de la Ley 1448?

Lo anterior es de vital importancia para la superación del ECI, por cuanto una de las particularidades de la norma citada es su implementación gradual y escalonada (art. 18 *ejusdem*), lo cual en cierta manera impide presentar sus avances en materia de reparación a la luz de una medición del total del universo de víctimas cobijadas por dicho estado de cosas[10].

Ante este escenario, en el caso específico del despojo o abandono forzado de tierras, por ejemplo, sería válido realizar dos precisiones: la primera de ellas ante el carácter gradual de la política de restitución se considera que es una obligación del Estado fortalecer la de protección, de manera que se puedan presentar cifras significativas de acceso a esta última por parte de la población desplazada que considera haber perdido algún bien inmueble.

---

9 En materia de rehabilitación, por ejemplo, la UARIV sostiene que al tiempo que "los resultados obtenidos en la encuesta responden a resultados de percepción, […] solo podrán evidenciarse resultados positivos en este componente cuando se hayan desarrollado estrategias fuertes de divulgación y acceso a los programas existentes, para que sean reconocidas claramente por las personas víctimas" (UARIV, 2015, p. 105).

10 Circunstancia que reconoce expresamente la UARIV en aspectos como, por ejemplo, la restitución de tierras, la cual se implementa a través de una estrategia de intervención gradual denominada de "focalización". Al respecto, la UARIV en su informe reconoce a la Corte que "al analizar los resultados de la [Encuesta de Goce Efectivo de Derechos] EGED, debe tenerse en consideración que la muestra es nacional y no directamente proporcional a las zonas microfocalizadas, que es donde se está aplicando la acción gubernamental en materia de restitución de tierras. Por lo anterior, las preguntas realizadas no se constituyen en indicadores de gestión de la política, sino más bien permiten diagnosticar la percepción actual de la población desplazada, importante insumo a tener en cuenta para esclarecer la magnitud del problema y para adecuar la política de restitución en consecuencia" (UARIV, 2015, p. 109). En otras palabras, los resultados de la encuesta presentada a la Corte no son útiles para la medición del GED en este tipo de derechos o medidas.

Sin embargo, el total de personas que indicaron haber presentado alguna solicitud de protección predial es de tan solo el 16 %, y en su informe la UARIV no presenta a la Corte el porcentaje de personas que efectivamente la obtuvieron.

La segunda precisión es la de manifestar a la Corte la preocupación por el discreto avance que registra el proceso de restitución de tierras. Si bien es cierto que este proceso ha enfrentado diversas vicisitudes, no lo es menos que no parece posible lograr la restitución efectiva de las tierras en el plazo que resta de vigencia de la Ley 1448, dados los estimativos de tierras despojadas o abandonadas forzosamente realizados por la CSPPDF y por la CGR, a menos que un muy alto porcentaje de las tierras que no fueron despojadas sino abandonadas no se encuentren ocupadas o cuenten con ocupantes de buena fe exentos de culpa, en cuyo caso resultaría necesario implementar un programa agresivo de formalización de tierras.

En segundo lugar, es preciso reiterar a la Corte Constitucional que de la situación material de las víctimas de desplazamiento depende en buena medida la satisfacción de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación, por al menos dos razones.

La primera de ellas tiene que ver con que la no superación de circunstancias de apremiante necesidad, vulnerabilidad y debilidad manifiesta, perpetúa la condición de victimización y, en ese sentido, se cuestionan las capacidades del Estado para satisfacer los derechos que las personas desplazadas tienen en su condición de víctimas de graves violaciones a los derechos humanos.

La segunda de ellas se encuentra estrechamente vinculada con la anterior en el sentido de que un enfoque *reparador* y *transformador* en la política pública obliga al Estado a no culpar totalmente a las víctimas de su condición de precariedad y carencias, porque ello implicaría hacerlas responsables de las garantías de no repetición, que son una obligación del Estado.

Lo anterior quiere decir que de los avances en materia de generación de ingresos, entendida esta como parte importante de la reconstrucción de los proyectos de vida de las personas desplazadas y, por lo tanto, de la recuperación de su ciudadanía entendida como *capacidad de agencia,* depende que la política en su sentido estructural adquiera un real y efectivo enfoque reparador.

Dicho enfoque pareciera debilitado o desdibujado en la práctica, aunque nominalmente exista a través de la oferta institucional de carácter administrativo establecida en la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios.

Ello se refleja en el documento presentado a la Corte Constitucional por la UARIV en el que dicha institución analiza los resultados de la encuesta de medición de los IGED de la población víctima de desplazamiento forzado llevada a cabo en

2013 y 2014 por dicha entidad y el DANE. Por efectos de espacio, aquí se presentan algunos casos que pueden considerarse emblemáticos a la Corte. Uno de ellos es el de la indemnización administrativa.

La UARIV presenta a la Corte un panorama que desde el punto de vista estadístico es desolador, por cuanto hay una brecha radical entre el universo total de víctimas de desplazamiento y las que participan en el programa institucional en el que se reconoce la indemnización administrativa. Panorama que se agrava por el hecho de que a la fecha de presentación del informe a ninguna víctima de desplazamiento forzado se le habían reconocido montos indemnizatorios por vía administrativa por el hecho victimizante del desplazamiento forzado en el marco de la Ley 1448 de 2011[11].

El informe admite que los casos de reconocimiento de indemnizaciones administrativas en el marco de la Ley 1448 de 2011 han sido solo por otros hechos victimizantes, lo cual supone o una distorsión o un claro incumplimiento de los parámetros de política pública consignados en el Auto 008 de 2009 que ordenan al Gobierno indemnizar a las víctimas de desplazamiento forzado tanto por el hecho mismo del desplazamiento, como por otras violaciones conexas[12].

Al tiempo, el informe reconoce también expresamente que la entrega de los montos indemnizatorios puede ser supeditada o *condicionada* a la situación económica de la víctima, por cuanto se entrega a través de un programa de inversión económica[13] que la obligaría a utilizar los dineros entregados a título indemnizatorio por delitos diferentes al desplazamiento, en programas asociados a derechos económicos, sociales y culturales como vivienda o acceso a tierras[14].

---

11 Señala la UARIV que "un 12,5 % de personas víctimas de desplazamiento forzado han solicitado indemnización por otros hechos victimizantes por vía administrativa, y de ese 12,5 %, el 28 % recibió la medida de indemnización por vía administrativa" (UARIV, 2015, p. 116). El informe de esta Unidad hace referencia al porcentaje de personas desplazadas que han solicitado indemnizaciones *judiciales* por el desplazamiento forzado, pero guarda silencio sobre el porcentaje de personas que solicitaron indemnizaciones *administrativas* por ese mismo hecho. Se considera que era necesario que el Gobierno presentara dicho dato a la Corte.

12 Lo anterior en el sentido que si bien en el cuadro 9 de la página 117 se refiere a 28 758 casos históricos de *indemnización administrativa* por desplazamiento forzado, esta cifra se presenta dentro de un total de casos referidos a la Ley 418 de 1997 y el Decreto 1290 de 2008.

13 Su nombre es "Programa de Acompañamiento para la Inversión Adecuada de los Recursos" (UARIV, 2015, p. 117).

14 Refiere el informe citado que a las víctimas de desplazamiento que se les reconoció indemnización administrativa por hechos diferentes al desplazamiento, "se les brindó orientación inicial en los

En el caso en que esta condicionalidad fuera obligatoria se trataría de un quebrantamiento de las normas internacionales y de la propia jurisprudencia de la Corte Constitucional que señalan que las medidas compensatorias de reparación como es el caso de la indemnización, deben ser entregadas incondicionadamente, es decir garantizando la libre disposición de las mismas por parte de la víctima[15].

A su vez, esta situación podría implicar que la indemnización no se estaría entregando como una medida de reparación, sino como una medida de generación de ingresos con lo cual no se cumplirían ni las obligaciones del Gobierno en materia de política de generación de ingresos, por tratarse de una medida claramente insuficiente para estabilizar socioeconómicamente a las víctimas desde el respeto de su autonomía; ni tampoco sus obligaciones en materia de reparación, por implicar una prestación condicionada a la inversión en acciones que el Estado está en el deber de llevar a cabo en el marco de sus obligaciones sociales.

Es posible que se esbocen razones bien intencionadas para sustentar esta opción condicionada de política pública. Principalmente que se afirme que con este tipo de intervenciones y condicionamientos se esté evitando que las personas desplazadas utilicen los fondos indemnizatorios en el cubrimiento de sus necesidades básicas insatisfechas o las "mal inviertan".

Sin embargo, se considera pertinente sugerir a la Corte que se evalúen dichas razones a la luz de la razonabilidad de la política, del respeto por la autonomía de las víctimas en un contexto de garantías para la recuperación de su ciudadanía como premisa mayor de la reparación integral de los daños ocasionados a ellas, del contenido constitucional de las medidas de reparación, y de la relación entre la situación de las víctimas y los avances de otras políticas que les deben favorecer.

Específicamente, es preciso recordar que la ausencia de medidas eficaces para contrarrestar la vulnerabilidad, debilidad manifiesta y ausencia de estabilización socioeconómica que pesan sobre las víctimas es una circunstancia de política pública

---

siguientes rubros: adquisición de vivienda (68 979, personas, 32 %); proyectos productivos (43 501 personas, 21 %); educación superior (16 918 personas, 8 %); y adquisición de terrenos rurales (7 374 personas, 4 %)" (p. 117).

15 Ello sin sumar el hecho de que la propia UARIV informa a la Corte Constitucional que gran parte de sus logros en materia de indemnización administrativa para población registrada como desplazada obedece al cumplimiento de solicitudes represadas en vigencia de normas cuyo enfoque reparador ha sido cuestionado por la propia jurisprudencia de la Corte: la Ley 418 de 1997 y el Decreto 1290 de 2008 (UARIV, 2015, p. 117).

que no puede ser imputada las propias víctimas de manera absoluta porque ellas no están en el deber jurídico de soportarla.

No se puede decir que la ausencia de estabilidad socioeconómica, que es una circunstancia que debe superarse en el marco de las políticas de asistencia y generación de ingresos, es razón suficiente para controlar la destinación de los dineros que las víctimas recibirían por la vía de la indemnización administrativa, porque ello implicaría una intervención incompleta, ineficiente o inexistente en materia de estabilidad socioeconómica, y una intervención igualmente incompleta o ineficiente en materia de reparación.

Si bien en su informe la UARIV no da cuenta de inversiones efectivamente realizadas a favor de la situación económica y social de las víctimas en sede de indemnización administrativa, sino que su intervención se limitó a un proceso de *orientación,* la voluntad de las víctimas en este escenario es relativa porque se les puede persuadir, por incidencia misma de quien les otorga las indemnizaciones, para "invertir" sus montos indemnizatorios en un abanico muy reducido de posibilidades o programas institucionales, que al menos jurídicamente, no deberían llevarse a cabo con dinero de las víctimas sino en el marco de otras políticas que hacen parte de la atención a ellas, a saber: la de vivienda, la de educación, la de acceso a tierras a quienes fueron despojados de ellas, y en la que más se ha insistido aquí, la de generación de ingresos[16].

La existencia de iniciativas nominalmente reparadoras pero carentes de un enfoque auténticamente reparador también puede verse reflejada en la confusión entre medidas de rehabilitación, que hacen parte de la política de verdad, justicia y reparación, y esquemas de atención psicosocial que hacen parte de medidas de la política de atención y asistencia.

En este caso, no se está negando la posibilidad de reconocimiento de casos, situaciones y medidas en que haya puntos de encuentro entre la atención psicosocial y la rehabilitación. Lo que se quiere advertir es que el enfoque asistencial y temporal de los programas de atención psicosocial puede llegar a restarle dimensiones reparadoras a

16 La UARIV informa a la Corte que buena parte de los logros en su gestión de la inversión de las víctimas de los montos de indemnización está relacionada con la "creación o fortalecimiento de empresas productivas o activos productivos", mediante "asistencia, asesoría y acompañamiento a víctimas interesadas en invertir toda o parte de su indemnización administrativa, en una idea de negocio o el fortalecimiento de un emprendimiento productivo que les permita generar ingresos de forma adecuada y sostenible" (UARIV, 2015, p. 118). Es decir, se le está haciendo pasar a la Corte como una medida de reparación, una intervención típica de política de generación de ingresos.

otros procesos de mayor aliento o sistematicidad, característicos de la rehabilitación, y que van más allá de la orientación o asistencia circunstancial o progresiva.

Esta falta de claridad conceptual en la ejecución de la política lleva a que la UARIV le plantee a la Corte como casi absoluta una idea tan relativa como aquella según la cual, "no todas las víctimas requieren atención psicosocial, pues es reconocido que las personas tienen recursos propios que les han permitido una recuperación emocional con el pasar del tiempo, aún sin recibir atención psicosocial especializada" (UARIV, 2015, p. 104).

En efecto, se puede estar en principio de acuerdo con que no todas las víctimas requieran atención psicosocial, pero no puede afirmarse lo mismo de las medidas de rehabilitación. El problema es que la Unidad presenta esta idea en el marco de su exposición del cumplimiento de IGED a la rehabilitación. De allí que no pueda considerarse como exacta la cifra de 8,3 % personas encuestadas que afirmaron haber recibido *algún tipo de* atención psicosocial (UARIV, 2015, p. 104) para medir el IGED del derecho a la rehabilitación.

Precisamente, la propia Corte Constitucional ha determinado un alcance mayor para los indicadores en la materia con base en los estándares internacionales, principios básicos y orientadores sobre la lucha contra la impunidad.

Así, la Corte ha señalado un indicador GED que entiende la rehabilitación como toda medida encaminada a "enfrentar el daño que les fue infligido a las víctimas de desplazamiento en virtud de ese y otros crímenes" (Cfr. Auto 116) y de manera complementaria, cuenta con indicadores adicionales que aluden a medidas dirigidas a: (a) atención psicológica y psicosocial en el marco de su reparación; (b) atención médica en el marco de su reparación; (c) asistencia jurídica orientada a la protección de derechos.

La orientación de la política de atención psicosocial presentada como cumplimiento exclusivo de las obligaciones en materia de reparaciones, carece de un enfoque exclusivamente reparador, que es el marco en el que se centran los indicadores de reparación. Debe tenerse en cuenta la necesaria distinción entre la asistencia y la rehabilitación como parte del resarcimiento del daño.

A su vez, si se informara a la Corte que esta política puede aceptarse como de rehabilitación por cuanto implica tratamientos médicos y psicológicos, es preciso recordar al Gobierno que la dimensión estrictamente médica del restablecimiento de daños que requieren de la readaptación funcional de la persona perjudicada (a través de una suma integral de medidas médicas, sociales, educativas y profesionales)

exige, a su vez, el cubrimiento de múltiples dimensiones, a saber: *rehabilitación médica, rehabilitación social* y *rehabilitación vocacional*[17].

De nuevo, estos vacíos en el cumplimiento de los IGED interpelan a una falencia estructural de la política que es su ausencia de orientación hacia la recuperación de la capacidad de agencia y autonomía de las víctimas. Esta orientación es de hecho una medida de satisfacción por cuanto implica un mensaje simbólico a las víctimas de su reparación como recuperación de su ciudadanía.

Lo anterior por cuanto la rehabilitación médica implica esfuerzos para desarrollar las capacidades psicológicas y funcionales del individuo, como sostiene la OMS, "a fin de permitirle llevar una existencia autónoma y activa". Por su parte, la *rehabilitación social* "trata de integrar o de reintegrar a una persona marginada en la sociedad" mediante, entre otras alternativas, la disminución de cargas económicas y sociales que pueden obstaculizar su recuperación. Finalmente, la *rehabilitación vocacional* suministra medios para que la víctima pueda obtener y conservar un empleo adecuado.

Si bien el PAPSIVI se presenta como un modelo de intervención relativamente integral en términos nominales, si se revisa la ruta de atención asociada a dicho programa (ver Figura 1) se evidencia que su enfoque es particularmente de asistencia y atención médica, haciendo referencia a un modelo asociado al de seguridad social en salud, basado en intervenciones ambulatorias, de valoración médica, atención prioritaria en el sistema ordinario de salud, y un componente más reducido de atención psicosocial.

Además, este modelo condiciona una parte significativa de la ruta a la capacidad de intervención de los entes territoriales, de manera que los resultados presentados no son homogéneos por ciudad o departamento en el tema de recuperación emocional[18].

Finalmente, es relevante señalar a la Corte Constitucional la importancia de los mecanismos extrajudiciales de esclarecimiento histórico y de satisfacción del derecho individual y colectivo a la verdad, cuya medición o estado de cumplimiento desde el enfoque de la superación del ECI es ausente en los informes del Gobierno. Para la CSPPDF el tema de la verdad está estrechamente relacionado con las garantías de no repetición y el acceso a la justicia.

---

17 Conforme al segundo informe del Comité Experto en Rehabilitación Médica de la Organización Mundial de la Salud (OMS).

18 El informe de la UARIV indica y reconoce que se "evidencia un mayor porcentaje de atención en la ciudad de Bogotá (15,6 %), que por haber desarrollado políticas particulares para la atención a personas víctimas de desplazamiento forzado, ha podido brindar una mayor oferta en el tema" (p. 104).

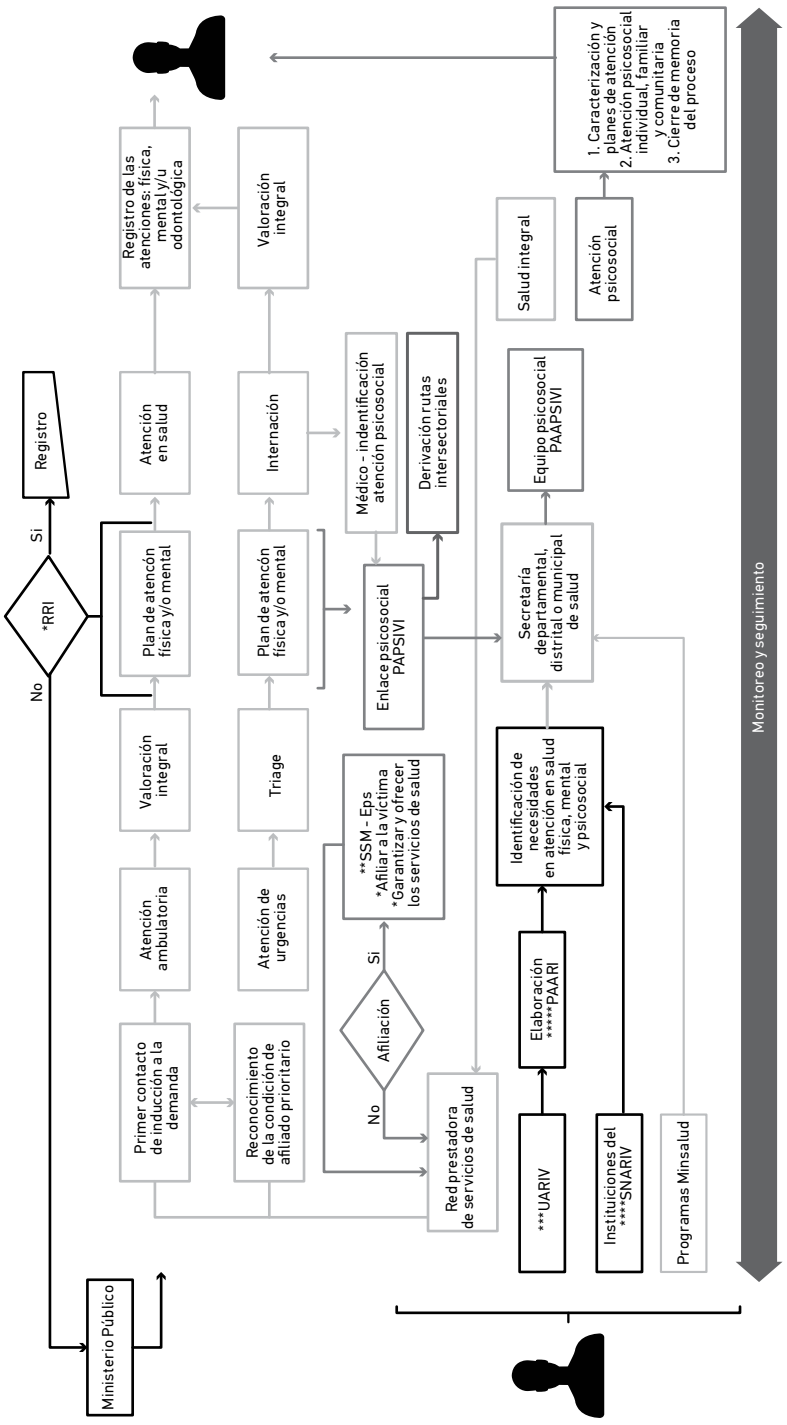


Figura 1. PAPSIVI. Ruta de atención

De esta manera, la evaluación de la superación del ECI en esta materia no puede obviar la necesidad de armonizar el escenario extrajudicial de esclarecimiento contemplado en los acuerdos de las negociaciones en curso entre el Gobierno Nacional y el grupo armado Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP)[19] con la orden de establecer una Comisión de la Verdad a través de una ley, establecida en el artículo 1 del acto legislativo 01 del 31 de julio de 2012, de cara al GED para la población desplazada.

En esta materia, la CSPPDF se permite reiterar a la Corte Constitucional sus aportes sobre la viabilidad, mandato, garantías de independencia y naturaleza de una Comisión de la Verdad frente a los compromisos internacionales del Estado Colombiano sobre esclarecimiento histórico y lucha contra la impunidad del desplazamiento forzado[20].

En tanto la justicia transicional es una apelación al futuro, resulta oportuno advertir a la Corte Constitucional que existen fenómenos cuya falta de esclarecimiento y prevención en el marco del ECI puede comprometer la no repetición del desplazamiento forzado, especialmente frente a situaciones conflictivas y de desterritorialización incluso masiva o comunitaria, como es el caso, por ejemplo, de industrias extractivas que se establecen en contradicción con derechos fundamentales individuales y colectivos, en territorios previamente sometidos a procesos de victimización.

Reflexiones finales

En el estado actual del proceso de seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004 y con el fin de evitar que la efectividad del instrumento de declaratoria del ECI se vea desgastado y ante la falta de condiciones para su levantamiento, la CSPPDF presenta algunas recomendaciones sobre el ECI de acuerdo con los resultados del análisis efectuado por la CSPPDF en relación con la evolución de los IGED a partir de los resultados de las tres encuestas nacionales de verificación llevadas a cabo por esta Comisión en 2007, 2008 y 2010 y la I-ENV_CGR-2013, los informes de la CSMCL-1448-2011, los informes del Gobierno Nacional a la Corte Constitucional y los autos de dicha Corte.

19 Acuerdo sobre la puesta en marcha de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (Comunicado conjunto n.º 53).

20 Sintetizados en el documento intitulado *Comisión de la verdad en Colombia: fundamentos y particularidades* (2010).

El presente documento junto con el titulado "Goce efectivo de los derechos de la población desplazada entre 2007 y 2014" permiten concluir que se han presentado algunos avances importantes, pero claramente *no* son suficientes en la capacidad institucional requerida para atender las necesidades de la población en situación de desplazamiento forzado, así como en los recursos destinados a este fin. Sin embargo, en lo que atañe a los IGED se presentan comportamientos muy disímiles, es decir tanto en avances parciales como en estancamientos y retrocesos de acuerdo con la medición realizada en el 2013.

En razón al comportamiento de los indicadores parece conveniente reiterar la tesis de seguir optando por un enfoque de levantamiento parcial, progresivo y condicionado del ECI, basado en la verificación empírica y práctica del logro de un *grado adecuado de observancia* de los derechos de la población desplazada.

Así mismo, conviene reiterar que la CSPPDF considera que la Corte Constitucional debe mantener la competencia de la vigilancia sobre la evolución tanto de las falencias que dieron origen a la declaratoria del ECI, como de los indicadores de observancia de los derechos de la población desplazada y de los cambios en la institucionalidad y en las políticas públicas.

Finalmente, la CSPPDF se permite formular dos recomendaciones a la Corte. La primera de ellas, reiterar al gobierno que los indicadores de los derechos que no son susceptibles de medir por encuesta, como los anteriormente señalados en los subsistemas cuarto (concerniente a los derechos civiles) y quinto (relacionado con los derechos de verdad, justicia y reparación), sean calculados por registros administrativos. La segunda, que las verificaciones futuras sobre el estado de cumplimiento de los restantes IGED de la población desplazada se realice con base en una única encuesta que cuente con un comité directivo integrado por el Gobierno Nacional, los órganos de control y representantes de la sociedad civil, en el seno del cual se defina su metodología, diseño muestral, formularios, operativo de campo, manuales de recolección y validación, medición de indicadores, entre otros.

Referencias

CSPPDF (Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado) y CID (Centro de Investigaciones para el Desarrollo de la Universidad Nacional de Colombia). (2007). *Verificando el cumplimiento de los derechos. Primer informe de verificación presentado a la Corte Constitucional*. I Encuesta

Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada (ENV-CSPPDF-CID). Bogotá: CODHES (Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento).

CSPPDF (Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado) y CID (Centro de Investigaciones para el Desarrollo de la Universidad Nacional de Colombia). (2008). *El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado: Garantizar la observancia de los derechos de la población desplazada, vol. 2.* II Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada (ENV-CSPPDF-CID). Bogotá: CODHES (Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento). Recuperado de: http://www.codhes.org/images/Encuestas/Vol%202%20Observancia%20de%20Derechos%20II%20ENV.pdf.

CSPPDF (Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado) y CID (Centro de Investigaciones para el Desarrollo de la Universidad Nacional de Colombia). (2010). *El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado: Aplicar políticas públicas idóneas y suficientes II, vol. 9.* III Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada (ENV-CSPPDF-CID). Bogotá: CODHES (Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento). Recuperado de: http://www.codhes.org/~codhes/images/Encuestas/Vol%209%20Observancia%20de%20derechos%20II%20III%20ENV%20julio%202011.pdf.

Congreso de la República. (2011a). *Acto legislativo 03. Por el cual se establece el principio de la sostenibilidad fiscal.* Recuperado de http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/actos-legislativos/Documents/2011/ActoLegislativo-03-01jul2011.pdf.

Congreso de la República. (2011b). *Ley 1448. Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.* Recuperado de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1448_2011.html.

Congreso de la República. (2012). *Acto legislativo 01. Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos de justicia transicional en el marco del artículo 22 de la*

Constitución Política y se dictan otras disposiciones. Recuperado de: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=48679.

CGR (Contraloría General de la República) y CID (Centro de Investigaciones para el Desarrollo). (2013). *Primera Encuesta Nacional de Víctimas (I-ENV_CGR-2013). Construcción de la línea base para el seguimiento y el monitoreo al cumplimiento de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras en Colombia.* Recuperado de: http://www.contraloriagen.gov.co/documents/155638087/1616221822/Libro_ENV_CGR-2013_(16-01-2015).pdf.

Corte Constitucional. (2004). *Sentencia T-025. Acción de tutela instaurada por Abel Antonio Jaramillo, Adela Paola Montaño, Agripina María Núñez y otros contra la Red de Solidaridad Social, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Protección Social, el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Educación, el INURBE, el INCORA, el SENA, y otros.* [Estado de cosas inconstitucional (ECI) en la población desplazada]. Recuperado de: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm.

Corte Constitucional. (2012). *Sentencia C-1052. Demanda de inconstitucionalidad contra el Acto Legislativo 3 del 1 de julio de 2011 (parcial) "Por el cual se establece el principio de sostenibilidad fiscal"*. Recuperado de http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2012/C-1052-12.htm.

Corte Constitucional. (2013). *Auto 099. Por medio del cual se hace seguimiento a las acciones adelantadas por el Gobierno Nacional para la superación del estado de cosas inconstitucional declarado mediante sentencia T-025 de 2004 en relación con el componente de ayuda humanitaria y se dictan las medidas necesarias para mejorar la atención de la población desplazada por la violencia*. Recuperado de: http://www.corteconstitucional.gov.co/T-025-04/AUTOS%202013/014.%20Auto%20099%20de%2021-05-2013%20seguimiento%20acciones%20del%20Gobierno%20sobre%20ayuda%20humanitaria.pdf.

Corte Constitucional. (2015a). *Auto 205. Solicitud de información al gobierno nacional acerca del componente de ayuda humanitaria, de acuerdo con lo ordenado en el auto 099 de 2013, como parte del cumplimiento a la sentencia T-025 de 2004*. Recuperado de:

http://www.corteconstitucional.gov.co/T-025-04/AUTOS%202015/Auto%20205%20del%2026%20de%20mayo%20de%202015%20Solicitud%20de%20info%20AHE.pdf.

Corte Constitucional. (2015b). *Auto 215. Conflicto de competencia suscitado entre el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Ibagué (Sala Unitaria Civil-Familia), el Juzgado Laboral del Circuito de Honda- Tolima y el Juzgado Promiscuo de Familia de Honda-Tolima*. Recuperado de: http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2015/A215-15.htm.

DP (Defensoría del Pueblo), CGR (Contraloría General de la República), PGN (Procuraduría General de la Nación) y MNPV (Mesa Nacional de Participación de Víctimas). (2014). *Primer informe al Congreso de la República 2013-2014*. Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011 (CSMCL-1448-2011). Recuperado de: http://www.contraloriagen.gov.co/documents/187127222/188324186/Primer-Informe-Congreso-Comision-Seguimiento-Monitoreo-CumplimientoLey1448de2011.pdf/0474ce89-4549-405f-a710-e4ac353a6eae.

Presidencia de la República de Colombia. (2011). *Decreto 4800. Por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones*. Recuperado de: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=45063.

SNAIPD (Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada). (2010). *Informe del Gobierno Nacional a la Corte Constitucional sobre la superación del estado de cosas inconstitucional declarado mediante la Sentencia T-025 de 2004*. Recuperado de http://www.acnur.org/t3/uploads/media/COI_2813.pdf?view=1.

Comentarios a la propuesta del Gobierno Nacional sobre el estado de cosas inconstitucional

y criterios para su eventual superación

Elaborado y revisado por el Equipo Nacional de Verificación

Contenido

Lista de siglas 207
Lista de matrices 208
Lista de tablas 208

Comentarios dogmáticos a la propuesta de seguimiento del Gobierno Nacional y sus solicitudes 209

Descripción de la propuesta metodológica de seguimiento 210
Síntesis de la justificación 210
Alcances de la propuesta de seguimiento y sus solicitudes 211
Breve comparación de las dogmáticas planteadas en 2015 y 2010 214

Reflexiones sobre la propuesta metodológica de seguimiento 218
Perspectiva ius-constitucional del enfoque del estado de cosas inconstitucional 218
Ley 1448 de 2011: ¿Un incidente de impacto fiscal para la Sentencia T-025 de 2004? 227

Comentarios a las solicitudes del Gobierno Nacional relativas a los componentes y a los derechos 230

Hacia una propuesta de parámetros para la eventual superación del estado de cosas inconstitucional 253

Criterios para el levantamiento parcial y condicionado del estado de cosas inconstitucional 254

Umbrales de cumplimiento y de superación 256
Subsistema de subsistencia mínima 258
Subsistema de derechos sociales fundamentales de orden prestacional 260
Subsistema de autosostenibilidad 264
Subsistema de libertades y derechos civiles 265
Subsistema de derechos a la verdad, la justicia y la reparación, que contempla medidas de indemnización, restitución, rehabilitación, satisfacción, garantías de no repetición y retorno 269

Referencias 269

Lista de siglas

CSMCL-1448-2011	Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011
CSPPDF	Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
I-ENV_CGR-2013	Primera Encuesta Nacional de Víctimas, adelantada por la CGR y el CID en el 2013
II-ENV_CSPPDF-CID-2008	II Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada del 2008
GEIH	Gran Encuesta Integrada de Hogares, realizada por el DANE
IGN-2010	Informe del Gobierno Nacional a la Corte Constitucional sobre el Estado de Cosas Inconstitucional declarado mediante la Sentencia T-025 de 2004
IGN-2015	Informe del Gobierno Nacional a la Corte Constitucional sobre el Auto 298 de 2015
RUV	Registro Único de Víctimas
RUSICST	Reporte Unificado del Sistema de Información Coordinación y Seguimiento Territorial
SIIJYP	Sistema de Información Interinstitucional de Justicia y Paz
SIIJT	Sistema de Información Interinstitucional de Justicia Transicional
SNAIPD	Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PAPSIVI	Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas
UARIV	Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas

Lista de matrices

Matriz 1. Análisis de las solicitudes presentadas por el Gobierno Nacional en materia de componentes de la política pública de desplazamiento forzado 234

Matriz 2. Valoración de las solicitudes presentadas por el Gobierno Nacional en materia de componentes de la política pública sobre desplazamiento forzado 236

Matriz 3. Análisis de las solicitudes presentadas por el Gobierno Nacional en materia de derechos 237

Matriz 4. Valoración de las solicitudes presentadas por el Gobierno Nacional en materia de derechos 251

Lista de tablas

Tabla 1. Subsistema de subsistencia mínima. 260

Tabla 2. Subsistema de derechos fundamentales de orden prestacional. Componente salud . . . 261

Tabla 3. Componente educación 263

Tabla 4. Componente alimentación. 264

Tabla 5. Subsistema de autosostenibilidad 266

Tabla 6. Subsistema de libertades y derechos civiles 268

Tabla 7. Subcomponente de identificación 269

El objetivo de este documento consiste de una parte, en presentar presentar a la Honorable Corte Constitucional los comentarios de la CSPPDF respecto de las propuestas que sometiera a su consideración el Gobierno Nacional titulado: *Informe al Auto 298 de 2015 del mes de agosto del presente año,* particularmente en lo que tiene que ver con la propuesta de seguimiento, y de otra, responder a las inquietudes incluidas por la Corte en el literal II del numeral 12 del Auto 298 de 2015, para lo cual en desarrollo de la intervención de la CSPPDF a través del doctor Rodrigo Uprimny, en la audiencia sostenida en la Corte el pasado 14 de septiembre incluye un conjunto de criterios que podrían tenerse en cuenta para declarar la superación parcial y condicionada por subsistema de derechos del ECI de la población en situación de desplazamiento forzado. Sin perjuicio de lo anterior, se presenta el contraste entre los argumentos del Gobierno y los de la CSPPDF respecto a los componentes y derechos de la población desplazada.

Comentarios dogmáticos a la propuesta de seguimiento del Gobierno Nacional y sus solicitudes

El Gobierno Nacional, mediante documento dirigido a la Honorable Corte Constitucional en agosto de 2015, intitulado *Informe al Auto 298 de 2015* (IGN-2015), presenta una "propuesta metodológica de seguimiento del [Estado de Cosas Inconstitucional]-ECI"(SNAIPD, 2015, pp. 72-76) y con base en dicha propuesta, eleva un conjunto de "solicitudes a la Sala de Seguimiento de la Corte Constitucional a la Sentencia T-025 de 2004" en relación con el mismo ECI declarado en la providencia señalada (SNAIPD, 2015, p. 77).

Como se plantea en el presente documento, los contenidos de la propuesta y de las solicitudes anteriormente señaladas tienen una carga dogmática desde la perspectiva del alcance y dimensión constitucional de la declaratoria del ECI contenida

en la Sentencia T-025 de 2004, de manera que resulta importante dar a conocer al alto tribunal constitucional colombiano algunas interpretaciones y observaciones jurídicas que permiten evaluar la pertinencia y validez constitucional de lo planteado y solicitado por el Gobierno Nacional.

Descripción de la propuesta metodológica de seguimiento

Síntesis de la justificación

El Gobierno Nacional en el informe en mención plantea que debe ser modificada la metodología conforme a la cual se está llevando actualmente el seguimiento del ECI declarado mediante la Sentencia T-025 de 2004. Lo anterior se encuentra justificado por tres argumentos presentados sucintamente por el Gobierno y que son susceptibles de ser comentados a la luz de la dogmática constitucional que la CSPPDF considera ha orientado desde la declaratoria del ECI, su seguimiento sistémico, complejo y multimodal.

El primer argumento es de orden *temporal* y hace referencia al momento actual del seguimiento en relación con el momento en que la Sentencia T-025 de 2004 fue proferida. Para el Gobierno, las circunstancias de contexto institucional y jurídico han cambiado frente a años anteriores especialmente porque en su criterio, "hoy se cuenta con un marco jurídico e institucional robusto que tiene como objetivo común el goce efectivo de derechos de la población desplazada y la reparación a las víctimas del conflicto" (SNAIPD, 2015, p. 75).

En esta materia, el Gobierno Nacional claramente hace referencia a la Ley 1448 de 2011 y a sus decretos reglamentarios destacando, como lo ha hecho reiteradamente en otros informes, que la expedición de dicha norma es la principal respuesta que el Estado otorga a la superación del ECI y que, por ende, esta pieza normativa parte en dos la forma y alcances de su seguimiento.

Tal es así que el informe del Gobierno afirma que el marco normativo asociado a dicha Ley "constituye un escenario favorable para renovar los términos del diálogo interinstitucional y ciudadano sobre la situación humanitaria que viven personas y pueblos desplazados y el seguimiento de la Corte al cumplimiento de la Sentencia [T-025 de 2004]" (SNAIPD, 2015).

El segundo argumento del Gobierno parte de la idea según la cual el carácter complejo del seguimiento no surge con la declaratoria misma del ECI, en el entendido que el fenómeno que esta constata no sería en sí mismo complejo y sistemático, sino de la tendencia seguida por la Corte en los últimos años de exigir una sumatoria

de órdenes de trámite en los autos de seguimiento, buena parte de las cuales son requerimientos de información. Por esa razón, el Gobierno solicita un mayor grado de razonabilidad por parte del alto tribunal para volver a lo que él mismo denomina el "carácter estructural que inspiró la declaratoria del ECI" (SNAIPD, 2015).

El tercer argumento que esboza el Gobierno parte de un cuestionamiento de la *legitimidad y utilidad* del seguimiento al cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004, la cual hace depender de una "renovación de los términos bajo los cuales se hace" (SNAIPD, 2015). Dicha renovación, por medio de la cual en criterio del Gobierno se evitaría que el seguimiento se hiciera ilegítimo o inútil, debería consistir en *condicionarlo* a la verificación de avances en gestión pública ("condiciones objetivas que demuestren si la administración pública cuenta con las herramientas para atender el problema social bajo examen" (SNAIPD, 2015)), encaminada a identificar el cumplimiento de (algunas de) las órdenes y la superación de falencias. Todo lo anterior, advierte el Gobierno, sin *descuidar* la verificación de (algunos) IGED. Como se verá a continuación, el Gobierno con base en estos argumentos, propone a la Corte adecuar dichos IGED para tener en cuenta las disposiciones de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, y reducir las órdenes a solo un porcentaje de las mismas, consideradas por él como *estructurales.*

Alcances de la propuesta de seguimiento y sus solicitudes

El Gobierno Nacional luego de presentar su propio diagnóstico sobre los resultados y alcances de las políticas públicas asociadas al ECI solamente para el año 2014, en informe de agosto de 2015 propone a la Honorable Corte Constitucional una serie de *cambios* significativos en el actual modelo de seguimiento llevado a cabo por la Corte en el marco de la Sentencia T-025 de 2004 y sus autos asociados.

Para ello, solicita al juez constitucional adoptar "un modelo de seguimiento de superación del ECI ligado solo a lo estructural, a partir solo de informes anuales donde el modelo de reporte de avances se dé a partir de criterios objetivos en función del goce efectivo de derechos en tres dimensiones" (SNAIPD, 2015, p. 72). Así, dicho modelo, en criterio del Gobierno, debe estar concentrado en tres dimensiones del seguimiento, a saber: 1) "Reporte de avance de goce efectivo de derechos a partir de los resultados del Decreto 2569 de 2014 (hoy incorporado al Decreto 1084 de 2015)" (SNAIPD, 2015, p. 72); 2) "Reporte de avance de superación de falencias estructurales de la política pública de atención a la población desplazada" (SNAIPD, 2015, p. 73); y 3) "Reporte de cumplimiento de órdenes estructurales" (SNAIPD, 2015, p. 73), lo que implicaría una supuesta disociación entre el GED y la superación de falencias de política.

A renglón seguido, el Gobierno advierte a la Corte que la finalidad de estos cambios es el levantamiento *parcial* del ECI desde la perspectiva de "evidenciar avances y declarar superaciones parciales por categorías de derechos" (SNAIPD, 2015, p. 73), lo cual es considerado posible, a su entender, en tanto que así lo indicó la Corte Constitucional en el Auto 008 de 2009 y conforme a la experiencia del Auto 219 de 2011 en el que el alto tribunal levantó el ECI en relación con el derecho a la salud de la generalidad de la población desplazada.

Por otro lado, el Gobierno le informa a la Corte que de las 1416 órdenes proferidas por ella en 338 autos, solamente el 21,54 % son órdenes consideradas por el Gobierno como *estructurales*[1]. El porcentaje restante, a juicio del Gobierno, serían *órdenes de trámite*, y sugiere a la Corte que reduzca el seguimiento de la superación del ECI a las 305 órdenes estructurales y lo detenga en relación con el 78,46 % de las órdenes restantes, consideradas por el Gobierno como *de trámite*.

El Gobierno afirma que en buena parte (el 37,53 %) de ese 78,46 % de órdenes *que tendrían que ser depuradas,* se encuentran requerimientos o solicitudes de información que extiende la Corte al Gobierno. La propuesta de *depuración* se establece cuando el Gobierno "invita a la Corte a que se dé una depuración de las falencias ya superadas y concentrar el seguimiento solo en los temas estructurales de la política pública de atención a la población en situación de desplazamiento" (SNAIPD, 2015, p. 74).

Esta particularidad obliga a adelantar una percepción jurídica sobre esta posición: para la Comisión, el Gobierno al menos aparentemente pretendería que la Corte no le siguiera solicitando información periódica sobre el ECI, lo que desde un enfoque estricto de derecho procesal constitucional significaría una petición al juez de no seguir decretando o acopiando pruebas significativas para tomar determinaciones clave para el cierre del caso.

Desde esta perspectiva, el Gobierno estaría haciendo una solicitud que se aleja del debido proceso constitucional porque impediría a la propia Corte acopiar las pruebas documentales necesarias para tomar una decisión en derecho, así como su acceso a otros intervinientes en el proceso como son los órganos de control.

Adicionalmente, el Gobierno hace otras dos propuestas concretas: 1) que no se siga considerando el seguimiento establecido para poblaciones específicas de desplazados, por cuanto ello aleja a la Corte "cada vez más del tenor estructural del ECI"

[1] El Gobierno considera *órdenes estructurales*, solo "aquellas que implican un ajuste en la política pública de atención a la población en situación de desplazamiento" (SNAIPD, 2015, p. 73).

(SNAIPD, 2015, p. 74)[2] y 2) que el seguimiento se concrete en revisar anualmente los avances que en relación con los factores estructurales del ECI, presenta cada uno de los componentes o subsistemas de derechos, con audiencias orales[3].

En una palabra, el Gobierno *invita* a la Corte a reducir el seguimiento a uno parcial, en relación con el actual, que permita un "cierre progresivo de los aspectos estructurales que dieron sustento a la declaratoria del ECI" (SNAIPD, 2015, p. 74).

Finalmente, y con base en lo anterior, el Gobierno hace siete grandes solicitudes a la Corte Constitucional en relación con el levantamiento del ECI, de las cuales, las cuatro primeras hacen referencia a la aprobación de su propuesta de medición del ECI y las tres restantes a decisiones sobre el levantamiento parcial del mismo en el estado actual de las políticas y de los IGED, partiendo claramente de la aceptación de su metodología. Estas solicitudes son (SNAIPD, 2015, p. 77):

1. Que la Corte apruebe su propuesta de metodología para el seguimiento y superación parcial y gradual del ECI.
2. Que la Corte apruebe su propuesta de metodología para la verificación de la superación del ECI a partir de informes anuales y sustentación oral de los mismos.
3. Que la Corte se pronuncie sobre la batería de indicadores de goce efectivo de derechos entregada en el 2013, con base en las medidas establecidas en la Ley 1448 de 2011.
4. Que la Corte declare como cumplidas las órdenes de trámite o de impulso del proceso de seguimiento del cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004 y no siga emitiendo este tipo de órdenes.
5. Que la Corte declare superado el ECI en 9 componentes: registro, salud, educación, alimentación, coordinación nación-territorio, capacidad institucional, participación, sistemas de información y presupuesto.
6. Que la Corte declare "nivel de avance importante" en 10 componentes: protección, prevención, vivienda urbana, verdad, restitución de tierras, ayuda humanitaria, retornos y reubicaciones, generación de ingresos, identificación y seguridad alimentaria.

---

2 Al respecto se invita a la Corte a que se dé una depuración de las falencias ya superadas y concentrar el seguimiento solo en los temas estructurales de la política pública de atención a la población en situación de desplazamiento (SNAIPD, 2015, p. 74).

3 Según el Gobierno su metodología de seguimiento permitiría a la Corte "enfocarse en el elemento esencial para la superación de dicho estado: el goce efectivo de derechos de la población desplazada (Autos 385 de 2010 y 256 de 2014)" (SNAIPD, 2015, p. 74).

7. Que la Corte "reconozca avances en la política dirigida hacia los grupos de enfoques diferenciales: niños, niñas y adolescentes; género y mujeres; personas en situación de discapacidad, y étnicos afros e indígenas" (SNAIPD, 2015, p. 77), por el hecho de haber incorporado enfoques diferenciales en la política y de haber garantizado el acceso de estas poblaciones a las políticas existentes[4].

Breve comparación de las dogmáticas planteadas en 2015 y 2010

Puede afirmarse que existe una postura dogmática subyacente a los argumentos que sustentan las propuestas y solicitudes que eleva el Gobierno a la Honorable Corte Constitucional en su informe de agosto de 2015, la cual, en opinión de la CSPPDF, tiene coincidencias o analogías con la postura reflejada en julio de 2010 por el entonces Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD) en el Marco conceptual y antecedentes de su documento intitulado *Informe del Gobierno Nacional a la Corte Constitucional sobre el estado de cosas inconstitucional declarado mediante la Sentencia T-025 de 2004* (IGN-2010) y que, por lo demás, suscitó las subreglas jurisprudenciales establecidas por la propia Corte Constitucional en la parte considerativa del Auto 385 de 2010.

La primera coincidencia o aproximación analógica sobre las razones para cuestionar la forma actual del seguimiento del ECI, tiene que ver con la referencia al orden estructural de las fallas que dieron lugar a su declaratoria, y por esa vía, a lo que en el entender del Gobierno es la necesidad actual de *depuración* o acotamiento del seguimiento solamente a lo que podrían considerarse *órdenes estructurales*.

En efecto, en su informe presentado a la Corte en 2010 el Gobierno consideró que el seguimiento de la Corte Constitucional debía circunscribirse a lo que en su criterio la Sentencia T-025 de 2004 identifica puntualmente como los dos problemas constitucionales complejos y *estructurales* que dieron lugar a la Sentencia T-025, en tanto "el objetivo fundamental de la declaratoria de un ECI, fue el de enfrentar un problema estructural, una falla que obstaculiza la acción del Estado en la protección de los Derechos de un número masivo de personas" (IGN, 2010, p. 53).

4 El Gobierno le solicita a la Corte que "reconozca que el Gobierno Nacional ha incorporado y aplicado el enfoque diferencial en la política pública de atención a la población desplazada. Así como que su impacto se evidencia en la materialización de los derechos y acceso a las medidas de atención, asistencia y reparación integral diferenciales" (SNAIPD, 2015, p. 69).

En este mismo ámbito de dogmática constitucional sobre los alcances del ECI, tanto el IGN-2010 como el IGN-2015 coinciden en un llamado a la *mesura*, consistente en dar preponderancia a la medición o seguimiento de los avances del Gobierno en relación con la superación de las fallas presupuestales y de capacidad institucional para atender al problema social bajo examen de la Corte en relación con la medición de los derechos fundamentales comprometidos por el orden masivo y sistemático de violaciones y desprotección que dio lugar a su declaración[5].

Es de reconocer que existen matices importantes, porque mientras el Gobierno en el IGN-2010 insistió en una visión reduccionista de los derechos y del alcance del ECI al afirmar que al Gobierno solo le resta "garantizar el respeto y satisfacción mínima del núcleo esencial de derechos fundamentales de la población en situación de desplazamiento […] establecidos en la T-025 de 2004" (SNAIPD, 2010, p. 55), el IGN-2015 reconoce la necesidad de medir el GED, aunque solicite la adecuación de sus indicadores a la norma que considera como aporte central de la institucionalidad para superar el ECI, es decir, la Ley 1448 de 2011[6].

Sin embargo, a la luz de estas dogmáticas la fórmula presentada por el Gobierno Nacional en agosto de 2015 tiene el riesgo de centrar la superación del ECI en el análisis de gestión de las entidades gubernamentales y no en el resultado en materia de GED, que a juicio de la CSPPDF y del propio Plan Nacional de Desarrollo[7] debe ser criterio central de valoración de cumplimiento.

La razón jurídica de la anterior apreciación es que el modelo de seguimiento, presentado por el Gobierno en 2015, utiliza la referencia a los sistemas y subsistemas

5 Mientras en el IGN-2010, el Gobierno señaló que "es indispensable que la Corte Constitucional de buen ejemplo de mesura en su uso y lo limite a lo estrictamente necesario, lo que incluye, evidentemente, mantener una duración limitada del mismo a la permanencia de las fallas estructurales que lo motivaron" (SNAIPD, 2010, p. 58), en el IGN-2015 indica que el "seguimiento al cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004… debe estar condicionado a la verificación de unas condiciones objetivas que demuestren si la administración pública cuenta con las herramientas para atender el problema social bajo examen, sin permitir retrocesos en el goce efectivo de derechos" (p. 75).

6 Sin embargo, cabe señalar que el Gobierno y la CSPPDF coinciden en la necesidad de adecuar los IGED y en general en la definición de los mismos con excepción de los de verdad y justicia. La CSPPDF tampoco ha presentado indicadores sobre el derecho a la participación ni sobre enfoques diferenciales.

7 Cuando establece como uno de sus objetivos avanzar hacia la garantía del goce efectivo de los derechos de las víctimas.

de derechos para obtener anualmente levantamientos parciales y progresivos del ECI por parte de la Corte con base en la aplicación del Decreto 2569 de 2014. Sin embargo, no es claro si dichas evaluaciones se restringirían a lo que solicita el Gobierno como evaluación de *órdenes estructurales* o si, como lo dice en otro apartado, se basaría en "la metodología de reporte de información anual que incluya: el avance en el goce efectivo de derechos; la superación de falencias estructurales de la política pública; el cumplimiento de las órdenes estructurales" (SNAIPD, 2015, p. 75).

En lo que la coincidencia es expresa es en el mensaje que se transmite a la Corte, cuando ambos informes recuerdan el número de autos y de órdenes que el alto tribunal ha proferido durante la vigencia del ECI y señalan el desgaste que, en criterio del Gobierno, representa para sus instituciones tal *proliferación* de decisiones y el paso de la Corte de emitir órdenes generales y abiertas a proferir órdenes precisas y cerradas[8].

Es posible encontrar al respecto el mismo sentido o posición en un planteamiento del IGN-2010 y en otro del IGN-2015. Así, el Gobierno indicó en 2010 lo siguiente:

> El objeto inicial de la declaratoria del ECI era superar las falencias en materia presupuestal y de capacidad institucional (tal como fueron entendidas en el apartado 6.3 de la sentencia); sin embargo, a lo largo del proceso, el objeto se

8 El IGN-2015 señala lo siguiente: "Con corte a 31 de julio de 2015, se han proferido 338 autos y 1 416 órdenes. De ese universo 1 111 son órdenes de trámite por medio de las cuales se ha dado impulso al proceso de seguimiento. Así, son 305 órdenes estructurales, es decir aquellas que implican un ajuste en la política pública de atención a la población en situación de desplazamiento. De acuerdo con lo anterior, el 78,46 % de las órdenes proferidas en los once años de seguimiento del cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004 son órdenes de trámite, y 21,54 % son órdenes estructurales. De ese 78,46 % de órdenes de trámite el 37,53 % corresponde a solicitudes de información. […] [M]ientras se valoran los avances y superaciones parciales, se sugiere respetuosamente a la Corte que la dinámica del seguimiento y el diagnóstico de nuevas falencias sean racionalizados, con el fin de procurar constatar los ajustes a la política pública así como su correspondiente evaluación a partir de las falencias y órdenes proferidas por la Corte a la fecha." (pp. 73 y 74). Por su parte, el IGN-2010 describe lo siguiente: "Hoy se cuentan más de 80 Autos dictados por la Corte a lo largo de los más de seis años que lleva en firme la declaratoria de ECI en materia de PSDV, con nuevas órdenes y nuevas constataciones. Es decir que en promedio hay 12 autos por año, o lo que es lo mismo, uno (1) al mes. Se trata de una prolífica producción jurisprudencial, que ha implicado, a través de un proceso sin reglas, controles o límites, una evidente ampliación de los alcances iniciales del ECI, que sobrepasan en muchos casos la órbita de competencia y expertico [sic] de las autoridades responsables" (SNAIPD, 2015, p. 59).

> fue ampliando a tratar nuevos y más complejos problemas que han cambiado notablemente la naturaleza del asunto y desbordado la competencia inicial de la Corte en los precisos términos del inciso final del artículo 27 del Decreto Extraordinario 2591 de 1991. (SNAIPD, 2010, p. 63)

En 2015, el Gobierno considera lo siguiente:

> Se evidencia que las falencias en la policita(sic) pública de atención a la población desplazada, por las cuales fue declarado el ECI en la sentencia T-025 de 2004, han venido aumentando en el proceso de seguimiento y con corte a 31 de julio se identifican 485 falencias. […] Así mismo, se identifica que en el proceso de seguimiento la Corte ha llevado su interés a casos de poblaciones específicas de desplazados. Alejándose cada vez más del tenor estructural del ECI. (SNAIPD, 2015, pp. 73 y 74)

En ambos informes, el Gobierno se muestra inconforme por lo que considera son los cambios de enfoque que ha tenido la Corte Constitucional hacia temas y problemas que alejarían el seguimiento del ECI de su dimensión estructural y, por esa vía, reitera la necesidad de *depurar* las órdenes, de manera que solo queden, para considerar el levantamiento del ECI, las vinculadas a lo que en 2015 denomina "los temas estructurales de la política pública de atención a la población en situación de desplazamiento" (SNAIPD, 2015, p. 74).

Finalmente, en el informe más reciente del Gobierno (IGN-2015) existe una insinuación sobre la pérdida de utilidad y legitimidad del seguimiento si éste no se ajusta conforme a su modelo de verificación *condicionada* de los avances del Gobierno Nacional en la superación de falencias en cada subsistema de derechos. El Gobierno en 2015 relaciona la legitimidad del proceso de seguimiento con su acotamiento a las llamadas "órdenes estructurales"[9]. Es decir, persistiría por parte del Gobierno un cuestionamiento sobre las reglas del juego en el marco del ECI si éste no es ajustado a lo que considera el mejor camino para garantizar la legitimidad y utilidad del seguimiento.

9 Sostiene el Gobierno en el IGN-2015 lo siguiente: "La renovación de los términos bajo los cuales se hace seguimiento al cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004 permitiría reafirmar la legitimidad y la utilidad de dicho seguimiento. El cual debe estar condicionado a la verificación de unas condiciones objetivas que demuestren si la administración pública cuenta con las herramientas para atender el problema social bajo examen, sin permitir retrocesos en el goce efectivo de derechos" (p. 75).

Reflexiones sobre la propuesta metodológica de seguimiento

Perspectiva ius-constitucional del enfoque del estado de cosas inconstitucional[10]

La CSPPDF considera oportuno señalar que existen diferencias de enfoque dogmático–constitucional entre lo que tanto la CSPPDF como la propia Corte Constitucional han considerado que es el alcance del seguimiento al ECI declarado en la Sentencia T-025 de 2004 y los planteamientos esbozados por el Gobierno Nacional en el IGN-2015, lo cual genera cuestionamientos jurídicos sobre la pertinencia de las solicitudes de cambio en las reglas del juego elevadas por el Gobierno Nacional en dicho informe.

En este sentido, la CSPPDF considera que se debe respetar la dogmática constitucional que otorga especial centralidad al GED en el marco del seguimiento al ECI. Dicho alcance se encuentra esbozado en el informe que la CSPPDF presentó a la Corte en julio de 2010, bajo el título de *Comentarios al informe del 1 de julio de 2010 del Gobierno Nacional a la Corte Constitucional sobre la superación del ECI declarado mediante la Sentencia T-025 de 2004* y en el Auto 385 de 2010 proferido por la propia Corte.

En el mencionado Auto, la Corte Constitucional ha recordado que "el estado de cosas inconstitucional tiene unas características especiales que señalan la necesidad de adoptar medidas complejas para asegurar la plena vigencia de los derechos afectados". En ese orden de ideas, la Corte, con base en la declaratoria del ECI, "le señaló al Ejecutivo la urgencia de adoptar correctivos a la política previamente diseñada y en ejecución, para impedir la continua y reiterada violación de múltiples derechos constitucionales que afectaba a la población víctima de desplazamiento forzado"(Corte Constitucional, 2010, §8), para lo cual empleó la facultad que tiene el juez constitucional para determinar las órdenes necesarias para asegurar el restablecimiento de los derechos, las cuales pueden ser "abiertas o cerradas, generales o específicas, simples o complejas" (Corte Constitucional, 2010, §6).

Para la Comisión, durante el proceso de seguimiento la Corte ha introducido matices y variaciones en los criterios para el levantamiento del ECI que se reflejan en la emisión de órdenes en principio abiertas y posteriormente cada vez más concretas y cerradas en coherencia con la manera como ha avanzado el proceso de cumplimiento. En este orden de ideas, si bien en la Sentencia T-025 de 2004, la Corte se refiere reiteradamente a los problemas presupuestales y de capacidad institucional que están en la base de la masiva violación de derechos de los desplazados, esta referencia la ató desde el principio al criterio de GED como indicador de superación del ECI.

10 Este apartado se basa parcialmente en (CSPPDF, 2010).

En este mismo sentido, la Corte Constitucional, en el Auto 385 de 2010, reconoce expresamente que por "la complejidad de la situación de vulneración de derechos que ocasiona el desplazamiento forzado y su agravación por las falencias de la política pública diseñada y en ejecución para su atención", el mantenimiento de la competencia de la Corte Constitucional va "hasta tanto estén restablecidos los derechos de la población desplazada o eliminadas las causas de tal amenaza", de manera que el seguimiento, tal como se ha venido produciendo, "ha sido un instrumento esencial para asegurar que todas las acciones estatales estén en permanente sintonía con las finalidades de superar el estado de cosas inconstitucional y de asegurar el goce efectivo de los derechos a la población desplazada" (Corte Constitucional, 2010, §10).

Prueba de ello es que una de las órdenes generales impartidas por la Corte tiene que ver precisamente con la conclusión de las acciones encaminadas a que todos los desplazados puedan gozar efectivamente del mínimo de protección de sus derechos. Más aún, la razón en torno a la cual gravitó la declaratoria del ECI fue la masiva violación de derechos de los desplazados.

Como ya lo ha sostenido la Comisión, esto se debe a la misma dinámica del proceso de seguimiento que condujo a la necesidad de precisar los parámetros conforme a los cuales se realizaría la evaluación de la política adoptada e implementada por el Gobierno. Tratándose de un proceso de tutela ante la Corte Constitucional, tales parámetros no podían ser otros que los derechos de la población afectada.

También la CSPPDF ha sido enfática en señalar que la discusión en la que actualmente insiste el Gobierno Nacional en torno a los criterios de superación del ECI tiene que ver con el valor que se otorga a los avances en los procesos, por un lado, y a los avances en resultados, por el otro. La corrección de las fallas estructurales claramente hace parte del proceso. La superación de los problemas presupuestales y de las falencias en la capacidad institucional sienta las bases para garantizar el goce efectivo de los derechos vulnerados, pero no implican por sí mismas la superación de la violación masiva de los derechos. Se trata, como se ha anotado, de condiciones necesarias pero no suficientes por sí mismas.

En este sentido, los avances de resultado únicamente pueden verificarse a partir del criterio del GED. Como sostiene la Corte en el Auto 385 de 2010,

> el juez constitucional no se encuentra facultado para intervenir *per se* y de manera ilimitada en las políticas públicas del Gobierno, sino únicamente en la medida en que tengan una relación de conexidad directa y estrecha con la vigencia de los derechos constitucionales de la población afectada. (§19)

Lo anterior implica que el criterio de GED es fundamental para determinar si procede levantar el ECI, más aún si se considera que tal declaratoria opera en el marco de una acción de tutela, la cual está orientada por definición a lograr la protección efectiva de los derechos, de manera que la propuesta del Gobierno presentada en 2015 resulta insuficiente a la luz de esta lectura dogmática del seguimiento, al relativizar la centralidad del GED determinada desde la propia declaratoria del ECI, como quiera que cuando se observan las solicitudes específicas presentadas por el Gobierno sobre cada uno de los derechos de la población desplazada se deduce que está limitando el goce del derecho a un asunto meramente formal y no real. En efecto, para los derechos de protección y prevención el Gobierno solicita que se declare superado el ECI cuando una medición comparable evidencie los avances en la garantía de estos derechos y para los de vivienda, restitución de tierras, subsistencia mínima, retorno y reubicación, generación de ingresos, alimentación, vivienda rural, protección de tierras justicia y reunificación le agrega al requisito anterior que un alto porcentaje de la población goce de estos derechos. En ningún momento el Gobierno califica de qué magnitud deben ser los avances para evidenciar que se está alcanzando la garantía de los derechos de protección, ni tampoco especifica qué porcentaje se requiere para considerar que una alta proporción de la población goza efectivamente de los derechos. En este último punto preocupa, además, que para tal fin esté considerando los criterios de la Corte Constitucional incluidos en el Auto 185 de 2004, según los cuales, se considera cumplimiento alto:

> cuando la conclusión de acciones encaminadas a que todos los desplazados gocen efectivamente del mínimo de protección de sus derechos, se exprese a través de la ejecución de planes específicos cuyo impacto beneficie a más de las dos terceras partes de la población y, si bien no incide sobre la totalidad de la población desplazada desprotegida, tenga el potencial de cubrir efectiva y oportunamente a todos los desplazados, en todo el territorio nacional.

Por el contrario la CSPPDF, como se ha reiterado en diversas oportunidades, considera que el GED de la población desplazada es el requisito esencial y fundamental para levantar el ECI y en este sentido incluye más adelante un conjunto de criterios que deben tenerse en cuenta para declarar superado el ECI en cada uno de los derechos de la población desplazada.

Ello no quiere decir que los avances en cuanto a la superación de fallas estructurales no sean relevantes para determinar el levantamiento del ECI. Tales avances

deben ser valorados, pero por sí solos resultan insuficientes para estimar que el ECI ha sido superado. En palabras ya compartidas recientemente a la Corte por parte de la Comisión, no basta con la enunciación e inclusión formal de los derechos en normas y programas de política pública, ni con el acceso a la mera titularidad del derecho, si no se logra garantizar la concreción de los efectos proyectados en la vida de sus titulares.

Según la propia Corte, el criterio principal para la superación del ECI es "la garantía jurisdiccional de los derechos constitucionales" (Corte Constitucional, 2010, §26), de manera que "el examen del juez constitucional para declarar superado el estado de cosas inconstitucional debe tener como referente principal el goce efectivo de derechos, mientras que el examen de los problemas estructurales constituye estándares relevantes que son evaluados en función del criterio principal" (Corte Constitucional, 2010, §29).

Además, conforme al Auto 385 de 2010 es importante recordar al Gobierno Nacional que la superación del ECI, tanto desde el enfoque del GED como de la gestión institucional, no puede dejar de lado que la vulneración de derechos sobre la cual se sustenta su declaratoria, tiene las particularidades de ser *múltiple, generalizada, reiterada, permanente, constante y simultánea* (enfoque de la magnitud y gravedad del fenómeno como indicador de pertinencia de las respuestas institucionales). Con base en lo anterior, es preciso respetar el criterio de la Corte Constitucional, según el cual

> [E]n función de los efectos jurídicos, en el estado de cosas inconstitucional se exige un especial dinamismo del juez constitucional en el tipo de decisiones que debe adoptar. Debido a la especial gravedad y complejidad del caso, dado el número de afectados, la frecuencia de las violaciones de derechos, las autoridades públicas comprometidas, el carácter sistémico del problema y las grandes dificultades para superarlo, el juez constitucional debe adecuar sus órdenes a esta gravedad y complejidad incluso a través de órdenes de ejecución compleja, y ejercer una vigilancia especial sobre el caso después de proferido el fallo de fondo, hasta verificar el respeto a los derechos constitucionales de la población. (Corte Constitucional, 2010, §11)

Conforme a lo anterior, desde la dogmática en torno de la cual se ha desarrollado el seguimiento al cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004, no son pertinentes las propuestas del Gobierno asociadas al condicionamiento y reducción de la evaluación del ECI con base en una correlativa reducción de órdenes, mediante su clasificación en estructurales y de trámite.

En tanto para la Corte el GED es el criterio que permite evaluar la superación de los problemas estructurales, "pretender circunscribir el análisis de la Corte a una supuesta verificación de problemas estructurales, sin indagar por el nivel de goce de los derechos, parte del falso supuesto de la disociación entre ambos asuntos" (Corte Constitucional, 2010, §29).

Precisamente, la actual postura gubernamental va en contra del planteamiento que la Corte Constitucional dejó esbozado en el Auto 385 ya referenciado, según el cual en tanto la declaratoria del ECI obedece a un problema estructural que afecta a toda la política de atención diseñada por el Estado y a sus distintos componentes, en razón a la insuficiencia de recursos destinados a financiar dicha política y a la precaria capacidad institucional para implementarla,

> son admisibles constitucionalmente todas las órdenes que imparta el juez constitucional a partir de la declaratoria de un estado de cosas inconstitucional dirigidas a la superación de las causas de tal declaratoria y a la protección efectiva de los derechos afectados, en la medida que son desarrollo de la optimización de los principios y reglas constitucionales. (Corte Constitucional, 2010, §17)

A la luz de este planteamiento dogmático es válido cuestionar la división que realiza el Gobierno de las órdenes emanadas por el alto tribunal constitucional, entre *estructurales* y *de trámite*, con el objetivo de descartar las que considera del segundo grupo y que representarían una reducción del seguimiento a una tercera parte del total de las órdenes asociadas actualmente al seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004, porque se estarían trasladando a un plano subalterno, subordinado o de poca importancia, órdenes encaminadas a aspectos que pueden contribuir a impactar el GED, a pesar de que en criterio del Gobierno sean solo disposiciones para impulsar el proceso, que es como se definen *las actuaciones de trámite* en el derecho procesal.

De hecho, plantear, como lo hace el Gobierno en el IGN-2015, que el juez constitucional debería abstenerse de requerirle información periódica en el marco del seguimiento implica una renuncia de la carga de la prueba que pesa sobre sus instituciones como sujetos procesales de la acción de tutela, lo cual sería jurídicamente inaceptable por cuanto ha sostenido la Corte que "es el Gobierno Nacional quien tiene la carga de mostrar que se ha avanzado en la superación del estado de cosas inconstitucional y en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada" (Corte Constitucional, 2010, §23).

Es posible que en ese alto porcentaje identificado por el Gobierno de supuestas órdenes de menor importancia y que en su opinión deberían dejar de monitorearse

y exigirse, se encuentren obligaciones intermedias en tanto situadas entre el GED y las adecuaciones presupuestales e institucionales a las que éste se encuentra obligado en virtud del ECI. La decisión sobre la pertinencia y utilidad de ese tipo de clasificaciones de sus órdenes, es en últimas del juez constitucional y no del sujeto procesal o sujeto pasivo de las mismas.

Igualmente, no le es válido a dicho sujeto sugerirle a su juzgador que se abstenga de identificar los retrocesos detectados en el marco del seguimiento y emitir órdenes para conjurarlos, como lo hace el Gobierno en el IGN-2015, mediante una fórmula de *depuración de falencias*[11], por cuanto la evaluación de la superación definitiva o parcial del ECI no puede depender exclusivamente del monitoreo a lo que considera el Gobierno como los principales avances.

Precisamente, en esta materia se contradice el Gobierno porque al tiempo que pide volver al origen del seguimiento, es decir, a las condiciones que la Corte determinó en el 2004 y específicamente al tenor de la Sentencia T-025 de 2004 desde el enfoque de circunscribir el seguimiento a sus *órdenes estructurales*, indica que la realidad del 2015 no puede medirse a la luz de los criterios establecidos para la realidad imperante en 2004. Se comprende que esta última afirmación la hace el Gobierno para otorgar una centralidad especial a la Ley 1448 de 2011 dentro del seguimiento al ECI, pero con ese objetivo sacrifica la coherencia de sus peticiones.

La lógica en la que se basa el Gobierno puede considerarse como una inversión de la establecida por la jurisprudencia de la Corte en el sentido que la relación entre GED y avances de política en términos presupuestales y de adecuación institucional, no es la supeditación del primero a los segundos, sino el cumplimiento del GED con base en los avances de política y gestión de manera que dichos avances permitan concluir a la Corte que existe un entorno presupuestal e institucional lo suficientemente sólido y sostenible como para garantizar la no repetición del desplazamiento forzado o de la vulneración sistemática de derechos de sus víctimas, en tanto las políticas diseñadas e implementadas además de impactar en el GED de la población actualmente desplazada tendrían la vocación de reproducir dicho impacto en el tiempo de manera progresiva, conforme al Auto 008 de 2009.

11 En el IGN-2015, el Gobierno Nacional expresa a la Corte Constitucional que "se evidencia que las falencias en la policita (sic) pública de atención a la población desplazada, por las cuales fue declarado el estado de cosas inconstitucional (ECI) en la Sentencia T-025 de 2004, han venido aumentando en el proceso de seguimiento y con corte a 31 de julio se identifican 485 falencias. Sin embargo es preciso estudiar todas las falencias señaladas en el proceso y determinar cuáles se han superado, cuáles son vigentes y cuáles no" (p. 73).

Al parecer, la lógica del Gobierno es diferente en el sentido que considera que un elemento central del seguimiento es la gestión institucional/presupuestal de tal manera que sus avances permitan suponer a la Corte que al ritmo de los mismos se podrían cubrir los GED de la población desplazada. En su versión radical ello implicaría la evaluación de la superación del ECI como un seguimiento de medios y no de resultados y supondría que su levantamiento, parcial o definitivo, se vería satisfecho con los avances de gestión y con un cálculo de probabilidad de GED ajeno a la realidad actual (o contemporánea con el hipotético levantamiento) de la población víctima de desplazamiento forzado en Colombia.

La propuesta del Gobierno en el IGN-2015 no cumple el objetivo que él mismo propende en términos de que "el seguimiento de la superación del ECI permita evidenciar avances y declare superaciones parciales por categorías de derechos" (p. 73), por cuanto su eventual reducción a los progresos que en materia presupuestal, de diseño institucional o de concentración de la responsabilidad de contribuir a superar el ECI en la ejecución de una norma específica como la Ley 1448 de 2011 o sus decretos reglamentarios, por cada sistema o subsistema de derechos, atentaría contra la sub-regla jurisprudencial trazada por la propia Corte según la cual "la mera demostración de ajustes presupuestales, la expedición de normas o el diseño y ejecución parcial de políticas públicas, no constituye en modo alguno un motivo o una razón concluyente para dar por superado el estado de cosas inconstitucional" (Corte Constitucional, 2010, §26).

Precisamente, en los tres reportes en los que el Gobierno propone substraer la revisión del cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento, en el fondo dos apuntan a lo mismo por cuanto implican avances en la superación de *falencias estructurales de la política*, por un lado, y cumplimiento de *órdenes estructurales*, por el otro. El tercer reporte, en cambio, parece apuntar al criterio central del GED, pero condicionado a un ámbito normativo que el Gobierno Nacional considera *idóneo per se* para el levantamiento del ECI.

Específicamente, el Gobierno solicita a la Corte que mida el *avance del GED a partir de los resultados del Decreto 2569 de 2014* (hoy incorporado al Decreto 1084 de 2015). Es importante resaltar que esta norma reglamenta la Ley 1448 de 2011 "por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones", y modifica o deroga artículos del Decreto 4800 del mismo año, también reglamentario de la citada Ley.

Resulta interesante que el Gobierno Nacional le indique a la Corte que la principal potencialidad de la citada Ley, en comparación con 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", es que la Ley 1448 de 2011 tiene un énfasis reparador y no asistencialista, y al tiempo, solicite al alto tribunal constitucional que circunscriba el seguimiento del GED a un reporte establecido con base en los resultados de un decreto que es, en esencia, una respuesta institucional a la demanda de asistencia humanitaria[12].

Como se plantea en el siguiente apartado, el enfoque de esta normativa no necesariamente puede ser el idóneo para garantizar la superación de la vulneración de derechos constatada en la Sentencia T-025 de 2004 y sus causas, especialmente porque probablemente confunde conceptos que la Ley 387 en referencia separaba estratégicamente, como son la superación de las condiciones de vulnerabilidad de las víctimas de desplazamiento forzado y su estabilización socioeconómica, en el marco de una estrategia de definición discrecional administrativa de "criterios de índice global de restablecimiento social y económico" para la identificación de carencias entre los hogares desplazados.

También puede destacarse que la norma en mención establece, con algunas excepciones, una presunción de superación de la vulnerabilidad de un hogar desplazado cuando este haya cumplido diez años en situación de desplazamiento (en tanto causal de suspensión definitiva de la atención humanitaria conforme al artículo 21 del Decreto 2569 de 2014), lo que rompe con las sub-reglas jurisprudenciales de constitucionalidad de las medidas orientadas a la población desplazada, establecidas por la Corte en los autos de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004.

A lo anterior se suma que estas normas precondicionan el acceso de las víctimas a las medidas administrativas de reparación a que se hayan estabilizado socioeconómicamente, pero no establece estrategias o mecanismos de articulación entre la ayuda humanitaria y las políticas de generación de ingresos para evitar tanto la dependencia de la población desplazada, por un lado, como la postergación indefinida, o sometida a criterios de discrecionalidad administrativa, del acceso a medidas de reparación, por el otro (Departamento para la Prosperidad Social, 2014, art. 26).

12 El artículo 1 del decreto mencionado señala que su objeto es establecer los criterios y procedimientos para la entrega de la atención humanitaria de emergencia y transición a las víctimas de desplazamiento forzado con base en la evaluación de los componentes de la subsistencia mínima, y fijar los criterios técnicos para evaluar la superación de la situación de vulnerabilidad derivada del hecho victimizante de desplazamiento forzado.

Lo que el Gobierno denomina en su informe *Ruta Integral del Modelo de Asistencia, Atención y Reparación Integral a las Víctimas* como mecanismo en función del cual la Corte debería evidenciar avances en GED y declarar superaciones parciales del ECI por categorías de derechos, puede llegar a ser, en realidad, una estrategia de focalización, priorización y asignación de oferta, lo cual entraría en tensión con el criterio de universalidad inherente al enfoque del GED, según el cual la superación del ECI exige que el Gobierno Nacional muestre que ha alcanzado soluciones duraderas respecto del, entre otros, "GED por parte de un alto porcentaje de la población desplazada" y demuestre "que están dadas las condiciones para mantener este resultado y avanzar sostenidamente en lograr que todos los desplazados gocen de sus derechos constitucionales" (Corte Constitucional, 2009).

El Gobierno al intentar empoderar la ruta establecida en el marco del Decreto 2569 de 2014 y la Ley 1448 de 2011, como el ámbito de soluciones a las falencias que dan lugar a situaciones críticas de ausencia de GED en porciones considerables de la población desplazada, comete dos imprecisiones.

La primera presupone, sin una evaluación previa de su impacto por parte de la propia Corte, que se trata de una nueva norma mejor a las existentes con anterioridad a su expedición[13]. La segunda, que su sola expedición sería suficiente para que la Corte declarara el levantamiento del ECI, cuando el alto tribunal ha sido explícito en señalar que:

> el criterio último para declarar la superación del estado de cosas inconstitucional no es la realización de un esfuerzo presupuestal o la elaboración de mejores políticas públicas, ni la expedición de nuevas y mejores leyes, o [depende] del paso de un tiempo determinado, sino de *la garantía de los derechos del grupo poblacional afectado.* (Corte Constitucional, 2010, §27)

Este criterio ha sido sostenido por la Corte Constitucional reiterativamente, de manera que los cambios normativos pueden ser relevantes solamente en cuanto se traduzcan en un mejoramiento significativo en el GED. Sin embargo, existen argumentos, como los que se comparten a continuación, que permiten considerar

13 El Gobierno indica a la Corte que "con los resultados alcanzados tras la implementación de la Ley 1448 de 2011, se evidencia la reducción de la brecha entre los esfuerzos de expedición y la implementación de las medidas tendientes a garantizar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada" (SNAIPD, 2015, p. 42).

que el contexto de restricciones en el que se enmarca la norma establecida por el Gobierno como marco de garantía del GED para la población desplazada, impide que se produzcan impactos considerables en los IGED, incluso en el escenario en el que estos fueran reducidos a su mínima expresión, que no puede ser otra que el núcleo esencial de la totalidad de derechos fundamentales conculcados a la población desplazada en Colombia.

Ley 1448 de 2011: ¿Un incidente de impacto fiscal para la Sentencia T-025 de 2004?

Como se ha afirmado anteriormente el Gobierno es insistente en sus más recientes informes en indicarle a la Corte Constitucional que el seguimiento del ECI pasa por la aceptación de las rutas, estrategias y medidas contempladas en la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios, y por el reconocimiento de avances en la implementación de dicho marco normativo, como fuente principal para la anticipación hipotética de un cronograma de levantamientos parciales anuales del ECI por sistemas de derechos.

Lo que no informa el Gobierno a la Corte son las restricciones que esta ley tiene en relación con su aplicación gradual y progresiva asociada a lo que ordenan sus artículos 17, 18 y 19, cuya interpretación sistemática permite advertir que el alcance de dicha ley se limita a una respuesta escalonada por parte de las entidades administrativas aún frente a la garantía de derechos cuya protección genera prestaciones de cumplimiento inmediato para el Estado, y a un despliegue de la oferta institucional en materia de atención y reparación a víctimas supeditado a la existencia de recursos presupuestales disponibles.

Al implicar la anterior situación, una implementación escalonada de sus programas, planes y proyectos de atención, asistencia y reparación, como ya lo señaló la CSPPDF a la Honorable Corte Constitucional en informe de agosto de 2015, la supeditación de la superación del ECI a la aplicación de la Ley 1448 de 2011 impide presentar sus avances en materia de atención y reparación a la luz de una medición del total del universo de víctimas cobijadas por dicho estado de cosas.

Adicionalmente, al tenor del artículo 19 *ejusdem*, "el desarrollo de las medidas a que se refiere la ley, deberá hacerse en tal forma que asegure la sostenibilidad fiscal" para el Estado, y al del artículo 9, en sus actuaciones *en el marco de la justicia transicional*, las autoridades judiciales y administrativas deberán "tener en cuenta la sostenibilidad fiscal". Adicionalmente, el artículo 208 de la ley citada establece que esta tendrá una vigencia de diez (10) años.

En términos generales, para garantizar la sostenibilidad fiscal fue expedido el documento CONPES 3712 de 2011 el cual contempla el *Plan de financiación* de la Ley 1448 de 2011, en el que se establece como rubro total para los gastos inherentes a asistencia, atención, reparación y costos institucionales para el universo probable de víctimas amparadas por la norma en mención (personas desplazadas y víctimas de otros hechos) un monto de $54,9 billones de 2011 para el periodo 2012-2021.

Adicionalmente, lo anterior puede dar lugar a la interpretación según la cual, durante diez años, las instituciones del Estado encargadas de la atención, asistencia y reparación de las víctimas cobijadas por la Ley 1448 de 2011, se encontrarán supeditadas en su marco de actuación a la sostenibilidad o estabilidad de las finanzas públicas, es decir, a la disponibilidad presupuestal para el cumplimiento de las medidas, políticas y servicios a su cargo cuyo límite de gastos se encuentra establecido en el documento CONPES anteriormente destacado.

Si la aplicación de la norma, con sus particularidades fiscales, se extiende al proceso de seguimiento del cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004, como lo solicita el Gobierno en el IGN-2015 y en otros informes, puede afirmarse que la aceptación de la norma citada como la única y más idónea herramienta para la superación del ECI declarado en dicha providencia, estaría imponiendo restricciones fiscales al juez constitucional, es decir, estaría supeditando la satisfacción de las órdenes de la Corte Constitucional emitidas en 2004 a un incidente para salvaguardar la sostenibilidad de las finanzas del Estado, en caso de que las órdenes de la Corte excedan los $54,9 billones de 2011 a los que se encuentra limitada la Ley 1448 de 2011 conforme a su plan de financiación.

En otras palabras, la idea según la cual la proyección de la aplicación de la Ley 1448 de 2011 a seis años (lo que resta de su vigencia) serviría de argumento suficiente para realizar un levantamiento anual del ECI por componentes o sistemas de derechos. En el fondo, lo que estaría expresando es que la Sentencia T-025 de 2004 se evalúe a la luz de su impacto fiscal o, lo que es lo mismo, del plan de financiación de la Ley 1448, para dar por terminado su seguimiento a la luz de las restricciones fiscales de la norma aquí destacada.

El Gobierno ha propuesto a la Corte que el seguimiento al ECI sea anual, con el propósito de que se lleven a cabo declaraciones de levantamiento parcial del mismo, con base en la aplicación de la Ley 1448 y de sus decretos reglamentarios. Al tiempo, esta ley supedita la satisfacción de los derechos de la población desplazada a la regla de sostenibilidad fiscal, que es la principal razón por la cual el acceso a dichos derechos en el marco de la mencionada ley, es gradual y progresivo. Limitar el GED a los avances

que el Gobierno presente en aplicación exclusiva de la Ley 1448 de 2011 exige que esta se ajuste en sus aspectos fiscales, pues, de lo contrario, se estarían imponiendo límites de impacto fiscal al seguimiento de la Corte al insistirle que circunscriba su evaluación del ECI a la ejecución de una ley que se encuentra desfinanciada.

Es importante recordar que la figura del incidente de impacto fiscal en los procesos judiciales fue implantada en el ordenamiento jurídico colombiano a través de la Ley 1695 de 2013, la cual establece que una vez proferida una Sentencia o los autos que se profieran con posterioridad a la misma, por cualquiera de las máximas corporaciones judiciales, se podrá abrir un *incidente* para salvaguardar la sostenibilidad de las finanzas públicas en aquellos casos donde se considere que dichas decisiones la hayan *alterado*.

También es importante señalar que la norma, en la que se incluye esta particular figura de control de las decisiones de los jueces, entró a regir a partir del 17 de diciembre de 2013, de manera que su aplicación en el proceso de seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004 resultaría a todas luces impertinente. Sin embargo, supeditar el seguimiento del ECI a las restricciones presupuestales de la Ley 1448 de 2011 es retornar a los impedimentos económicos que hicieron de la Ley 387 una letra muerta y que activaron la protección reforzada de la Corte en 2004.

En este punto es necesario tener presente el planteamiento realizado por la CSMCL-1448-2011 (establecida en su artículo 201) en el informe entregado al Congreso en agosto de 2015, según el cual dicha norma se encuentra literalmente *desfinanciada*. La CSMCL-1448-2011, de la cual hacen parte la Procuraduría General de la República, la Defensoría del Pueblo y la CGR, ha concluido que solamente para pagar las indemnizaciones administrativas y el componente de vivienda a quienes están inscritos en el RUV, se deben invertir aproximadamente 33,6 billones de pesos adicionales a los 54,9 billones establecidos en el documento CONPES también aquí destacado[14].

Adicionalmente, la efectividad de las medidas contempladas en la Ley 1448 de 2011 está supeditada a las fluctuaciones de la situación macroeconómica del país, de

14 En un informe de 2014 ya la Comisión citada había advertido sobre el carácter problemático de la aplicación gradual de la Ley 1448 de 2011 y sobre la necesidad de reformular el plan financiero para ajustar cobertura y gasto en el horizonte propuesto por dicha norma, en los siguientes términos: "Al finalizar 2014 se habrían asignado el 33,6 %de los recursos totales previstos para la Ley 1448 de 2011. No obstante, dado que el total de la población a atender supera el valor estimado con el que se realizó la proyección del gasto y que en atención a la gradualidad prevista en dicha Ley, no se ha avanzado proporcionalmente en cobertura, es previsible que sea necesario hacer un mayor esfuerzo fiscal para la asistencia, atención y reparación de las víctimas del conflicto armado" (Congreso de la República, 2014, p. 24).

manera que su aplicación no puede ser considerada como un instrumento idóneo o único para garantizar la superación del ECI, más cuanto la propia Sentencia T-025 de 2004 ha destacado dentro de los factores valorados por la Corte para definir el ECI la falta de medidas presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos en tanto el problema social que ha dado lugar a su declaratoria exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante.

En estas circunstancias visto a la luz del GED, que es finalmente lo que ha ordenado explícita y reiteradamente la Corte en sus autos de seguimiento, quedan importantes dudas sobre la capacidad presupuestal existente para el cumplimiento del marco normativo destacado en este apartado y de la idoneidad constitucional de su aplicación gradual y progresiva por cuanto los datos que ofrece el Gobierno en verdad, justicia y reparación, que constituyen el factor diferencial de la Ley 1448 de 2011 que desea empoderar ante la Corte en comparación con otras normas como la Ley 387 de 1997, de no haber cambios importantes en la situación presupuestal, no se avizoraría un ritmo de no presentarse un reajuste significativo en el presupuesto de la Ley no se avizoraría un cumplimiento lo suficientemente sólido y ágil de la misma, como para confiar en una tendencia futura de realización masiva de derechos de la población víctima del conflicto armado en general y de aquella víctima del desplazamiento forzado, en particular.

Lo anterior, si se tiene en cuenta, por ejemplo, que en materia de verdad, justicia y reparación la cantidad de personas desplazadas amparadas actualmente por medidas en este subsistema de derechos conforme a los propios informes presentados por el Gobierno a cuatro años de expedida la Ley 1448, impide suponer que para los seis años que restan para el agotamiento de su vigencia haya siquiera un avance significativo de cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004.

Comentarios a las solicitudes del Gobierno Nacional relativas a los componentes y a los derechos

En este capítulo se presentan los comentarios relativos a las solicitudes específicas efectuadas por el Gobierno Nacional a la Honorable Corte Constitucional contenidas en el informe que le presentó en agosto de 2015.

Para realizar esta tarea se ha considerado apropiado elaborar cuatro matrices, dos de ellas que se refieren a las solicitudes efectuadas en materia de componentes y dos a las realizadas en relación con los derechos.

Las filas de las matrices 1 y 3 presentan los componentes y los derechos sobre los cuales el Gobierno realiza sus peticiones respectivamente. La primera matriz cuenta con tres columnas: en la primera se encuentra el componente, en la segunda los argumentos presentados por el Gobierno Nacional y en la tercera aquellos correspondientes a la CSPPDF. La tercera matriz dispone de una columna adicional que recoge la evolución de los indicadores de goce efectivo de los distintos derechos. Esta evolución se realiza con base en los indicadores provenientes de las encuestas de verificación adelantadas por la CSPPDF y la I-ENV_CGR-2013, a menos que se indique que los indicadores se refieren a los derivados de las encuestas efectuadas por el Gobierno Nacional.

Por su parte, las matrices 2 y 4 presentan también en sus filas los componentes o derechos sobre los cuales el Gobierno realiza sus peticiones respectivamente. La matriz 2 dispone de seis columnas y la 4 de nueve. En la primera columna de la matriz 2 se encuentra el componente, en la segunda la información acerca de si se han identificado o no falencias por parte de la Corte Constitucional en el componente, en la tercera se incluye una X en el caso en que a juicio del Gobierno se hayan superado las falencias y en la cuarta se incorpora una X si el Gobierno considera que solo se han registrado avances en la superación de las falencias. La quinta hace referencia a la solicitud del Gobierno y la sexta incluye la valoración de la solicitud efectuada por el Gobierno por parte de la CSPPDF.

A su turno, la matriz 4 contiene nueve columnas, la primera de las cuales se refiere al derecho, la segunda incorpora la información de si la Corte ha identificado o no falencias para el logro del derecho, en la tercera se indica con una X si a juicio del Gobierno la falencia ha sido superada, la cuarta señala con una X si el Gobierno considera que solo se han registrado avances en la superación de las falencias, la quinta hace referencia a la posibilidad de comparar el IGED estimado por el Gobierno en el 2014 con el IGED en el 2010. La sexta y la séptima indican si el nivel del indicador es alto o bajo en el 2014 a juicio del Gobierno, la octava presenta la solicitud del Gobierno respecto al derecho y la novena la valoración de la solicitud efectuada por el Gobierno por parte de la CSPPDF. Es pertinente señalar que la valoración que realiza la CSPPDF utiliza como insumo los análisis efectuados de las encuestas realizadas por el Gobierno en 2013-2014 y por la CGR en 2013, los argumentos presentados por el Gobierno en los informes que sometiera a consideración de la Corte, los informes de la CSMCL-1448-2011 presentados al Congreso de la República en 2014 y 2015, los autos proferidos por la Honorable Corte

Constitucional y los resultados preliminares de algunos documentos de política pública que realiza actualmente la Comisión.

Para la valoración de las solicitudes efectuadas por el Gobierno con relación a las falencias identificadas por la Corte Constitucional, bien sea en la Sentencia T-025 de 2004 o en sus autos de seguimiento y a los derechos de la población desplazada, la CSPPDF estableció tres escalas, una de ellas para las primeras y otras dos para los avances en el cumplimiento del GED.

En el caso de las falencias la escala está conformada por cinco niveles de la siguiente manera:

> Sin superación: Se considera que no hay una superación de las falencias cuando o bien no se han realizado acciones tendientes a dicho objetivo o cuando las acciones realizadas no han generado efectos o resultados encaminados a dicha superación.
>
> Superación baja: Se considera superación baja cuando a pesar de la existencia de avances en las acciones para la superación de las falencias, los resultados de las mismas pueden calificarse todavía como precarios.
>
> Superación media: Se considera superación media cuando se identifican avances en las acciones adelantadas para la superación de las falencias pero con resultados satisfactorios.
>
> Superación alta: Se considera superación alta de las falencias cuando las acciones adelantadas para la corrección de las mismas han mostrado avances significativos y resultados positivos pero no suficientes para darlas por superadas.
>
> Superación total: Se considera superación total de las falencias cuando las acciones adelantadas para la corrección de las mismas han generado como resultado la eliminación de las falencias.

De otra parte, la escala de valoración para calificar los avances hacia el cumplimiento del GED de la población desplazada, con excepción de aquella aplicable a los derechos a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad, queda conformada así:

Retroceso en el avance: Cuando el indicador o los indicadores de GED presente(n) una evolución desfavorable entre 2013 y el primer año en el que se disponga de información.

Estancamiento: Cuando el indicador o los indicadores de GED no presente(n) una evolución positiva entre dos periodos o la diferencia no sea estadísticamente significativa.

Avance poco importante: Cuando el indicador o los indicadores de GED incremente(n) la cobertura de la población desplazada entre 1 y 10 puntos porcentuales.

Avance importante: Cuando el indicador o los indicadores de GED incremente(n) la cobertura de la población desplazada entre 11 y 20 puntos porcentuales.

Avance muy importante: Cuando el indicador o los indicadores de GED incremente(n) la cobertura de la población desplazada en más de 20 puntos porcentuales.

Superación del ECI: Cuando se alcancen los parámetros estipulados para cada derecho en el cuarto capítulo del presente documento.

Para los derechos a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad la escala de valoración del IGED sería la siguiente:

Retroceso: Cuando la diferencia entre la tasa del delito aplicable a la población desplazada y la aplicable al conjunto de la población se amplíe.

Avance: Cuando la diferencia entre la tasa del delito aplicable a la población desplazada y la aplicable al conjunto de la población se reduzca.

Superación: Cuando la tasa del delito para la población desplazada sea inferior o equivalente a la tasa del delito para el conjunto de la población.

Teniendo lo anterior en cuenta, la CSPPDF realiza una valoración para cada uno de los derechos, analizando tanto las acciones de política para garantizar el derecho (valorando las acciones con la misma escala descrita para las falencias) como los avances en términos de la evolución de los IGED.

Matriz 1. Análisis de las solicitudes presentadas por el Gobierno Nacional en materia de componentes de la política pública de desplazamiento forzado

Componente	Argumentos del Gobierno	Argumentos CSPPDF
Capacidad Institucional	El Gobierno afirma que las falencias estructurales de capacidad institucional se han superado gracias a la creación de la institucionalidad dispuesta en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, que ha permitido garantizar una cobertura y atención idónea para cada uno de los esquemas de asistencia, atención, reparación y garantías de no repetición.	**Avances:** 1. Creación de las Unidades de Atención y Reparación Integral a las Víctimas y de Restitución de Tierras. 2. Incremento en el número de funcionarios dedicados a la atención de las víctimas. 3. Incremento en el número de convenios o contratos interadministrativos entre las instituciones. **Falencias:** 4. Dificultades para que la población acceda efectivamente a la declaración del desplazamiento. 5. Persistencia de algunas de las falencias identificadas en el Auto 215: a) Atraso en la implementación de los centros regionales; b) falta de enlaces de asistencia en algunos departamentos; c) insuficiencia de puntos de atención en algunos departamentos; d) carencia de espacios físicos adecuados y de personal suficiente en algunos puntos de atención de zonas y departamentos del país. 6. Altos niveles de rotación de personal.
Coordinación Nación-Territorio	1. Se cuenta con un plan de acción actualizado para la implementación de la política que permite una mirada integral de la misma, en el cual se han fijado plazos, metas específicas o indicadores, así como herramientas de seguimiento y evaluación que permiten detectar si los fines de las políticas se han cumplido e identificar las dificultades para una corrección adecuada y oportuna de dichas fallas. 2. Se dispone de mecanismos de seguimiento como el Reporte Unificado del Sistema de Información Coordinación y Seguimiento Territorial (RUSICST) y la certificación territorial. 3. Se cuenta con medidas de fortalecimiento técnico y presupuestal con el fin de no desbordar la capacidad municipal.	**Avances** 1. Se cuenta con un borrador de Decreto de Corresponsabilidad. 2. Se dispone del RUSICST como mecanismo de seguimiento. Falencias: 1. Existencia de rezagos en la implementación de un sistema adecuado para la coordinación Nación Territorio. Todavía no se cuenta con la firma del Decreto de Corresponsabilidad y, por ende, de su reglamentación. 2. De acuerdo con el II informe de la CSMCL-1448-2011, persisten dificultades de coordinación entre el Presupuesto General de la Nación y el de las entidades territoriales.
Registro	1. Capacitación a funcionarios del Ministerio Público, particularmente para la toma de declaración de la población LGTBI y víctimas de violencia sexual. 2. Se ha mejorado la remisión de formatos únicos de declaración de las entidades territoriales a la oficina de la Unidad de Víctimas en Bogotá al implementarse la modalidad denominada *On Line*. 3. Se han adelantado acciones para reconstruir eventos masivos de desplazamiento forzado y la valoración de este tipo de solicitudes. 4. Se han llevado a cabo acciones para la valoración de solicitudes de sujetos de reparación colectiva.	**Avances:** 1. Estrategias para la toma de declaración en línea. 2. Ajuste en el formato para la toma de declaración de sujetos de reparación colectiva. 3. Apoyo técnico a consulados para la declaración de las víctimas en el exterior. **Falencias:** 1. Elevado porcentaje de recursos de reposición sobre la inclusión en el RUV que son resueltos favorablemente a las víctimas (39 %), lo cual indica la existencia de fallas en el proceso de valoración. 2. Es importante que la respuesta a la interposición de recursos a través de la vía gubernativa por los solicitantes sea respondida por la UARIV estrictamente dentro de los términos determinados por la ley.

Componente	Argumentos del Gobierno	Argumentos CSPPDF
Registro	En relación al Subregistro se señalan las siguientes acciones: 1. Brindar apoyo técnico a las entidades del Ministerio Público y los consulados. 2. Aclarar situaciones y lineamientos procesales y probatorios que se aplican para decidir sobre las solicitudes de inclusión en el RUV y para determinar la existencia de una relación cercana y suficiente entre el hecho que se declara y el conflicto armado. 3. Abordar estrategias para incidir en la superación de las causas que alejan a las víctimas del proceso de declaración. Los resultados de la encuesta EGED 2013-2014 indican: 1. El 25,8 % de las víctimas de desplazamiento forzado no habían declarado en el momento de la encuesta. Se tomó esta cifra como nivel de sub-registro. 2. El 3,2 % de las personas que no habían declarado indicaron que no lo harían; por tanto, las acciones se concentraron en el 22,6 % restante. 3. Entre abril de 2004 y mayo de 2015 se ha adelantado la inclusión de 1.180.134 personas, lo que representa el 21,3 %, un porcentaje similar al sub-registro reportado en 2014 y por tanto éste se podría dar por superado.	3. Persisten las dificultades en el proceso de notificación de la decisión sobre la inclusión en el registro. 4. Subsisten barreras que impiden a las víctimas acercarse a los centros poblados para rendir las declaraciones. 5. La afirmación hecha por el Gobierno en el sentido de que se ha superado la situación de subregistro, detectada por la encuesta IGED 2013–2014, es ciertamente injustificada. 6. El porcentaje de sub-registro estimado por la encuesta adelantada por la UARIV y el DANE es muy elevado, significativamente superior al determinado por la I-ENV_CGR-2013s y resulta contrato a la tendencia histórica que muestra este fenómeno. 7. Llama la atención el alto porcentaje (51,3 %) de las personas que indican la falta de información como razón de la presentación de la declaración. 8. Se han detectado riesgos en los procesos de inclusión en el RUV asociados a la debilidad de los criterios de valoración en el análisis de contextos. 9. Subsiste la debilidad de las instituciones del Ministerio Público para la toma de declaracionesy las fallas aún persisten.
Sistemas de Información	Los sistemas de información muestran los siguientes avances considerados como significativos: 1. Provienen de fuentes confiables y son reportados por las entidades encargadas. 2. Existe interoperabilidad entre cada uno de los sistemas. 3. Creación de espacios virtuales para la consulta por parte de los ciudadanos.	No se cuenta con suficiente información para calificar los avances, particularmente con referencia a la población desplazada, ya que el sistema cubre a las víctimas de un conjunto más amplio de delitos. Sin embargo, es necesario señalar que a pesar de la solicitud de información realizada por parte de CSPPDF, la UARIV no hizo entrega de los indicadores sectoriales de GED, lo que constituiría un indicio de que la interoperabilidad entre los sistemas de información presenta dificultades.
Presupuesto	En temas del esfuerzo presupuestal se relacionan los siguientes avances para superar las fallas estructurales: 1. Protocolos específicos en los sistemas de información del DNP y el MHCP para identificar los recursos destinados a población desplazada. 2. Ajuste a la clasificación del gasto público para poder identificar los recursos financieros destinados a la política en términos de derechos. 3. La clasificación de proyectos a partir de 2016 contará con la identificación tanto de la medida como del derecho para el cual se están destinando los recursos (metodología disponible en la cartilla guía para el uso del clasificador de política transversal Población Víctima del Conflicto Armado Interno y Población desplazada por la Violencia).	**Avances** 1. Son evidentes los esfuerzos presupuestales hechos para atender las necesidades de la población desplazada tanto en términos nominales, como reales y per cápita. 2. Se cuenta con fichas BPIN para identificar los recursos presupuestales de inversión destinados a la atención de la población desplazada. **Falencias** 1. Según el informe de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011, a 30 de enero de 2015 el faltante de financiación de la ley para garantizar el derecho a la vivienda digna y el pago de la indemnización es del orden de 33,6 billones de pesos.

Matriz 2. Valoración de las solicitudes presentadas por el Gobierno Nacional en materia de componentes de la política pública sobre desplazamiento forzado

Componente	Falencias identificadas por la Corte	Falencias superadas Según el Gobierno	Avances en la superación de las falencias según el Gobierno	Solicitud del Gobierno	Valoración de la CSPPDF
Capacidad institucional	Sí	X		Superación de falencias	Superación alta
Coordinación Nación-territorio	Sí	X		Superación de falencias	Superación baja de falencias
Registro	Sí	X		Superación de falencias	Superación baja de falencias
Sistemas de Información	Sí	X		Superación de falencias	No aplicable
Presupuesto	Sí	X		Superación de falencias	Superación alta

Matriz 3. Análisis de las solicitudes presentadas por el Gobierno Nacional en materia de derechos

Derecho	Argumentos de Gobierno	Evolución de indicadores GED*	Argumentos CSPPDF
Salud	Frente al derecho a la salud, a pesar de los progresos identificados por parte de la Corte Constitucional en el Auto 219 de 2011, pero con la corroboración de la existencia de serias falencias en el componente de atención psicosocial y la atención diferencial para los pueblos y las comunidades indígenas, el Gobierno Nacional argumenta que: 1. El Ministerio de Salud y Protección Social implementó el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas del Conflicto Armado, PAPSIVI. 2. La implementación del PAVSIVI muestra avances gracias a: a) la articulación con las entidades territoriales para dar continuidad a la atención psicosocial de las víctimas del conflicto armado residentes en cada uno de los departamentos, particularmente para aquellas que iniciaron procesos de atención durante la Fase I y/o II del PAPSIVI; b) la entrega de lineamientos técnicos para la selección y vinculación de los/as profesionales psicosociales y promotores/as psicosociales en el territorio; c) la participación de las víctimas en el proceso de implementación del PAPSIVI a través del Plenario de la Mesa Nacional de Participación Efectiva de las Víctimas realizado en la ciudad de Cartagena (Bolívar); y d) la Estrategia de Formación en Talento Humano. 3. Este programa ha atendido 42.605 víctimas en las modalidades individual, familiar y colectiva. 4. Se ha dado la atención de 10.624 víctimas de desplazamiento forzado en rehabilitación física y 12.168 en rehabilitación mental. 5. Los Decretos Ley 4633 y 4635 de 2011 disponen lo necesario para la garantía del derecho a la salud para pueblos indígenas y afrocolombianos. 6. Se apropiaron $2.158 mil millones para la vigencia 2015, lo que representa un incremento real del 3 % respecto a la asignación de 2014, la cual fue de $2.094 mil millones.	**Indicador de afiliación:** · El indicador ha evolucionado favorablemente pasando del 79 % en 2007 al 93,9 % en 2013, alcanzando niveles similares a los de la población total del país (96 %). · Si se analiza exclusivamente el indicador de atención se encuentra que el 91,2 % de las personas que solicitaron atención la recibieron (el indicador se calculó sobre las personas que se sintieron enfermas en los 30 días anteriores a la encuesta y solicitaron atención de acuerdo con su régimen de atención y la recibieron). Indicador de cobertura en vacunación: · Se observa un leve decrecimiento del porcentaje de niños y niñas de 0 a 5 años de edad que cuentan con la primera dosis de la vacuna triple viral, independientemente de que conste o no en el carnet de vacunación, desde un 86,0 % en 2008 a un 84,2 % en 2013. Pero debe notarse que todavía se encuentra muy por debajo del nivel útil de vacunación. · Por el contrario, se evidencia un aumento entre 2010 y 2013 del porcentaje de niños entre 0 y 5 años de edad que cuenta con lastres dosis de la vacuna pentavalente, el cual pasó del 80,3 % al 84,4 %. Atención Psicosocial · Menos del 0,2 % de las personas desplazadas recibió algún tipo de atención psicosocial individual o grupal en el año 2013. · Este dato no es comparable con el disponible para el 2010 dado que se presentaron cambios en la definición misma de este tipo de atención.	1. Los niveles de afiliación son similares a la cobertura total del país. 2. En cuanto al nivel de atención es relativamente elevado. 3. La estrategia del Gobierno para la atención psicosocial es el PAVSIVI, el cual se ha implementado de manera muy parcial, al solo haber atendido menos del 0,2 % de las personas desplazadas y aun así muestra falencias de tipo administrativo como las relacionadas con la falta de contratación de profesionales, la idoneidad de los prestadores del servicio y la falta de continuidad de los procesos, todo lo cual deteriora la confianza de las víctimas en el programa e incide sobre la demanda de esta atención. 4. Con relación a los resultados en vacunación hay que tener en cuenta que el nivel de no recordación que supera el 10 % para las dos vacunas implica que no se pueda hacer una aseveración concluyente con base en encuestas. En materia de vacunación, el país no ha alcanzado coberturas útiles (95 % o más), siendo la situación más crítica para los niños y niñas víctimas de desplazamiento, puesto que, de acuerdo con la I ENV-CGR 2013, se estaría a 14 puntos porcentuales de coberturas útiles para niños y niñas desplazados. Una aproximación más exacta debería ser posible a partir de registros administrativos. La implementación del programa de atención psicosocial está apenas en sus inicios.

* Los indicadores que se utilizan en el presente cuadro corresponden a los que surgen de las encuestas realizadas por la CSPPDF durante los años 2007, 2008 y 2010, y de la I ENV-CGR-2013, salvo que se indique que se refieren a los derivados de las encuestas realizadas por el Gobierno Nacional.

Derecho	Argumentos de Gobierno	Evolución de indicadores GED*	Argumentos CSPPDF
Educación	1. Ha generado las garantías institucionales, presupuestales, normativas y sistémicas que procuran una alta cobertura en materia de acceso y atención en educación básica para la población desplazada para solucionar los problemas de cobertura y atención idónea en el servicio. 2. Se creó un portafolio de modelos educativos flexibles como alternativas para ampliar cobertura, mejorar calidad, pertinencia y equidad mediante estrategias escolarizadas y semiescolarizadas. Estos modelos están especialmente pensados para la población desplazada entre los 5 y 17 años pues les permite reintegrarse a sus estudios y recibir apoyos adicionales, todo ello para garantizar la permanencia de la población desplazada a través de la flexibilización de los modelos educativos 3. Se ha creado un sistema de información que permite tener estadísticas claras, confiables y oportunas que permita conocer el estado de la educación y facilite la toma de decisiones.	**Indicador de GED Educación** · El porcentaje de niños, niñas y adolescentes desplazados entre 5 y 17 años de edad que asisten a algún establecimiento educativo, se incrementó de 81,0 % en el 2007 a 86,6 % en el 2013. · Este porcentaje no es estadísticamente diferente al 87,1 % reportado en 2010, pero ambos representan un ligero avance con respecto a la situación existente en 2007 y 2008, años en los cuales estos porcentajes fueron de 81,0 % y 86,2 %, respectivamente. · A pesar de estos avances la cobertura sigue siendo inferior a la media nacional que asciende al 91,7 % en 2013. Gratuidad · El porcentaje de personas que no estaban obligadas a cancelar la totalidad o parte de la matricula o la totalidad o parte de la pensión aumentó del 66,5 % en 2007 al 98,7 % en 2013.	· La garantía de gratuidad en matrícula y pensiones es uno de los principales avances que se han registrado desde el 2007 no solo para la población desplazada sino para el conjunto de los estudiantes de los colegios oficiales. · Las tasas de cobertura bruta en preescolar y media son bajas y en el primer caso no ha habido variación entre 2007 y 2013, aparte de que la población víctima se encuentra en una amplia desventaja frente a la media poblacional. · En preescolar, aunque ha habido un aumento en la cobertura neta entre el 2007 y 2013, esta se encuentra cerca de 8 puntos por debajo del promedio nacional. · En básica secundaria, la tasa de cobertura neta para la población desplazada resulta inferior a la nacional en cerca de 10 puntos porcentuales. · En educación media la diferencia de la tasa neta de cobertura en el 2013 con la tasa nacional se ubica en más de 14 puntos porcentuales. · En educación superior, la tasa de cobertura neta para la población en situación de desplazamiento forzado es de solo 8,8 frente a 27,6 para el total del país. · El 13,4 % de la población desplazada inscrita en el RUV que tenía en 2013 entre 5 y 17 años de edad, no asistía a ningún establecimiento educativo. Este porcentaje es 1,6 veces superior al del conjunto de la población del país, lo cual pone en duda la universalidad del derecho.

Derecho	Argumentos de Gobierno	Evolución de indicadores GED*	Argumentos CSPPDF
Vivienda urbana	· Se ha reformulado por completo la política de vivienda, dejando de lado la asignación de subsidios familiares de vivienda por demanda que no contaba con mecanismos para generar el cierre financiero. · Entre los años 2003 y 2011 se logró la aplicación efectiva de 64 mil subsidios (20 mil en modalidad de arriendo). · En el marco de la Ley 1537 de 2012 se han entregado 50 mil viviendas que se constituyen en una solución definitiva. Las dificultades que se evidencian para la garantía del derecho para toda la población desplazada se pueden resumir en: · Se requiere un esfuerzo presupuestal probablemente inviable desde el punto de vista macroeconómico. · Déficit habitacional elevado.	· Indicador Vivienda Digna. · El número de hogares que cuenta con vivienda digna se incrementó del 5,5 % en 2008 al 10,2 % en 2010 y al 10,8 % en 2013; sin embargo, la diferencia de porcentajes entre los años 2010 y 2013 no es estadísticamente significativa. · El porcentaje de hogares que cuenta con escritura registrada o se encuentra en arriendo con contrato escrito, pasó del 17,4 % en 2007 al 21,6 % en 2010 y al 22,2 % en 2013. Sin embargo, la diferencia de porcentajes entre 2010 y 2013 no es estadísticamente significativa.	· El acceso a la vivienda digna mejora con la entrega de los subsidios en especie. · Las mayores deficiencias en la provisión de vivienda digna se encuentran en la falta de seguridad jurídica de las viviendas, y en la falta de acceso a los servicios domiciliarios básicos, en especial de aquellos que tienen mayor impacto sobre la salud y el bienestar, como el de acueducto y alcantarillado, así como en la falta de materiales adecuados en paredes, pisos y techos.
		El porcentaje de hogares cuyas viviendas cuentan con materiales adecuados en paredes, pisos y techos disminuyó del 73,8 % en 2008 al 65,1 % en 2013. · El porcentaje de viviendas que cuentan con todos los servicios domiciliarios (energía, alcantarillado, recolección basuras y acueducto) disminuyó del 63,2 % en 2007 al 55,5 % en 2013. Sin embargo, la diferencia de porcentajes entre 2010 y 2013 no es estadísticamente significativa. · El porcentaje de viviendas que están ubicadas en zonas que no han sido declaradas ni afectadas por eventos de alto riesgo, decreció del 77,9 % en 2007 al 77 % en 2013. No obstante, la diferencia de porcentajes registrado entre 2010 y 2013 no es estadísticamente significativa. · El porcentaje de hogares que cuentan con viviendas en las cuales no se presenta hacinamiento se incrementó del 48,8 % en 2007 al 71,3 % en 2013. · El porcentaje de hogares que cuenta con un único hogar en la vivienda se elevó del 84,7 % en 2007 al 94,3 % en 2013. Aún en los hogares que cuentan con subsidio, persisten problemas que llevan a que solamente un 36 % de ellos tenga garantizado el GED.	· Es preocupante que se utilicen subsidios para la adquisición de viviendas que no cumplan con los requisitos de una vivienda digna, como quiera que solo el 35,8 % de las que han sido adquiridas con este incentivo pueden ser catalogadas como soluciones habitacionales dignas. · Se considera un retroceso el haber abolido la posibilidad de financiar viviendas usadas, mejoras en lote propio y construcción en lote propio. · Se siguen presentado cuellos de botella para la construcción de soluciones de vivienda en varios municipios del país relacionados con la falta de suelo urbano, por lo tanto es necesario modificar los Planes de Ordenamiento Territorial para atender esta falencia buscando cambios en el uso del suelo, por ejemplo. · Es necesario aumentar el presupuesto para la construcción de vivienda.

Derecho	Argumentos de Gobierno	Evolución de indicadores GED*	Argumentos CSPPDF
Retornos y reubicaciones	1. La adecuación y armonización de todos los mecanismos y estrategias gubernamentales que habilitan y desarrollan los procesos de retornos y/o las reubicaciones. 2. El acompañamiento institucional y el aseguramiento de una oferta institucional sostenible que se proyecta para responder con eficiencia a las necesidades de los hogares retornados y reubicados. 3. La movilización hacia la rehabilitación y reconstrucción territorial, así como la integración de la población desplazada retornada o reubicada.	La Encuesta de GED del Gobierno Nacional 2013-2014 revela que un 8,9 % de hogares que lo solicitaron lograron retornar o reubicarse con el apoyo del Gobierno.	1. No se cuenta con una política pública de retorno. Tan solo se ha dispuesto de dos estrategias denominadas *Retornar es vivir* y *Familias en su Tierra*. 2. No se aprecia claramente una conexión entre el componente de fortalecimiento de capacidades y la generación de proyectos productivos de los hogares que retornan. 3. Es necesario revisar la pertinencia del papel que cumple el DPS para garantizar el derecho y buscar una mayor articulación entre la Unidad de Tierras y la Unidad de Víctimas. 4. No existe una articulación clara entre la política de restitución de tierras y el protocolo de retorno. 5. Se nota la ausencia de una herramienta institucional que regule los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad entre los entes territoriales, particularmente entre los municipios de categoría especial, según el DNP, y aquellos de categoría 4, 5 y 6 que corresponden a los principales lugares de expulsión de la población desplazada. 6. Para garantizar el retorno efectivo es relevante poner en marcha programas de desarrollo rural con enfoque territorial y énfasis en proyectos productivos. Los programas deben incluir componentes productivos tales como: asistencia técnica, acceso a crédito en condiciones adecuadas y disponibilidad de servicios e infraestructura básica. Adicionalmente, estos programas deben contar con un componente social que garantice, entre otros: educación de calidad, acceso, atención en salud y programas adecuados de alimentación y nutrición. 7. Los proyectos productivos que implementa la Unidad de Restitución de Tierras deben articularse a las políticas de desarrollo rural, cuando y donde se adopten.

Derecho	Argumentos de Gobierno	Evolución de indicadores GED*	Argumentos CSPPDF
Generación de ingresos	1. Implementación de esquemas de atención desde la etapa de asistencia y con un enfoque reparador, lo que incluye acompañamiento a las víctimas a través de rutas establecidas. 2. Avances en el desarrollo normativo en temas como: a) Capacitación para el trabajo; b) orientación Ocupacional; c) generación de autoempleo; d) inversión adecuada de los recursos provenientes de la indemnización administrativa. 3. Avances en el desarrollo institucional y el esfuerzo presupuestal que permiten superar las fallas estructurales. 4. Se ha implementado una estrategia para la superación de la vulnerabilidad de las víctimas y se contempla en el Plan de Desarrollo la priorización de recursos para la atención de población desplazada, particularmente para los programas de estabilización socioeconómica.	· Con la metodología nueva para el cálculo de las líneas de pobreza e indigencia se identifica una disminución del porcentaje de la población por debajo de la línea de pobreza del 98,6 % en 2008 al 93,0 % en 2013. Así mismo, se observa una reducción sensible en el porcentaje de población que se encuentra por debajo de la línea de indigencia, al pasar del 82,6 % en 2010 al 50,9 % en 2013.	1. Las mejoras en los indicadores de indigencia y de pobreza deben atribuirse fundamentalmente a las mejoras ocurridas en el desempeño macroeconómico del país entre 2010 y 2013. 2. El porcentaje de población ocupada que recibió ingresos iguales o superiores a un salario mínimo mensual subió del 11 % en 2010 al 23,1 % en 2013. 3. No se observan avances significativos en los resultados de los programas establecidos para las víctimas, tal como se afirma en el segundo informe de la CSMI-L1448 en donde se menciona: a) Los resultados del Ministerio de Trabajo en materia del restablecimiento de las capacidades laborales y de generación de ingresos de la población víctima son precarios debido a las bajas coberturas de sus programas. A 4 años de la vigencia de la Ley solo se ha vinculado a ellos el 0.19 % de la población víctima registrada en el RUV o el 0.24 % de la que es objeto de medidas de atención asistencia y reparación integral. b) El cálculo de los indicadores financieros sobre los proyectos productivos realizados por la Unidad de Restitución de Tierras conlleva errores conceptuales que no permiten establecer con claridad la viabilidad financiera de los proyectos implementados, generándose un alto riesgo en la estabilización socioeconómica de las familias restituidas.
Subsistencia mínima	1. Ajustes a la política establecidos en la Ley 1448. 2. Establecimiento de la Ruta de implementación del Decreto 2569 de 2014, mediante el cual se crea un procedimiento con vocación de sostenibilidad, integralidad y cobertura nacional para garantizar la atención nacional. Implementación de estas dos medidas permite que la entrega de la atención humanitaria sea sensible a las condiciones actuales y particulares de cada hogar, privilegiando en tiempos y montos a quienes presentan un grado mayor de vulnerabilidad. 3. Se espera terminar de ajustar la operatividad para lograr la total implementación de la reforma introducida por el Decreto 2569 y así alcanzar la superación del ECI.	1. Cerca del 65 % de los grupos familiares inscritos en el RUPD/ RUV no han recibido ayuda inmediata en el periodo 1985- 2013. 2. El porcentaje de grupos familiares que recibió al menos un componente de la ayuda inmediata muestra una tendencia decreciente a partir de aquellos grupos cuyo último o único desplazamiento ocurrió en el periodo 2006-2007, al pasar del 33,8 % en dicho periodo al 26,2 % en el periodo 2012-2013. 3. El 74,4 % de la población en situación de desplazamiento forzado ha recibido por lo menos un componente de Ayuda Humanitaria de Emergencia, cifra que representa una ligera mejoría frente a 2010 (74,3 %), la cual, sin embargo, constituye una desmejora sustantiva en comparación con el porcentaje registrado por la II ENV-2008 que era del 83,2 %.	1. Se ha presentado una disminución sustantiva en el porcentaje de reintegro por el no cobro de las ayudas humanitarias, el cual pasó del 25,8 % del valor total de la ayuda suministrada por la UARIV en el 2009 al 9,9 % en el 2014. 2. En el primer informe de la CSMCL-1448-2011 se sostiene que la subsistencia mínima en lugar de cumplir un papel de soporte a la población desplazada mientras supera la situación de vulnerabilidad, la mantiene en una situación de dependencia frente al apoyo estatal, al recibir una ayuda que no se corresponde necesariamente con la situación de vulnerabilidad en que se encuentra, y que se entrega de manera insuficiente, inoportuna y desarticulada con la fase de estabilización socioeconómica.

Derecho	Argumentos de Gobierno	Evolución de indicadores GED*	Argumentos CSPPDF
Subsistencia mínima	4. La disponibilidad presupuestal para atender oportunamente a cada hogar será condición necesaria para el logro de este objetivo; por tanto, la gestión del Ministerio de Hacienda y Crédito Público es indispensable. 5. Se cuenta con un mecanismo para aplicar el principio de corresponsabilidad, el cual está regulado mediante la Resolución 00271 de 2014.	4. No resulta viable analizar la evolución de esta etapa de la atención a través de encuestas, no solo porque ella fue introducida en el año 2010, sino también porque este tipo de atención debe medirse por registros administrativos.	3. De acuerdo con el Segundo Informe de la CSMI-L1448, se ha presentado una reducción considerable en el monto de la ayuda humanitaria suministrada por la UARIV al pasar de $817 098 millones en 2011 a $559 827 millones en 2014. 4. En el Auto 205 de 2015 la Corte Constitucional recuerda que con motivo de la expedición del Auto 099 de 2011 se anticipó la insuficiencia de recursos financieros para atender las ayudas de emergencia y de transición. La previsión de la Corte fue constatada por la CSMCL-1448-2011, la cual afirma que en el año 2014 quedaron pendientes de pago 588 865 ayudas de transición y 1 770 ayudas de emergencia, las cuales se colocaron en el primer semestre de 2015, en su gran mayoría con recursos de la vigencia de este año. De esta forma, existe un faltante de presupuesto para el 2015 del orden de $372 000 millones que no ha sido aún cubierto. 5. La Corte igualmente hace referencia a la falta de articulación y de integralidad que caracteriza la entrega de la ayuda de transición. Particularmente entre la del componente de alimentación y la del de alojamiento, lo cual duplica los trámites que debe realizar la población desplazada.6. Es preocupante que el 25 % del valor aportado por la UARIV corresponda al cumplimiento de órdenes judiciales o a la respuesta de derechos de petición. 6. Se presentan problemas administrativos en la implementación del PAARI, fundamentalmente por la existencia de dudas sobre la veracidad de la información; así mismo, las víctimas han manifestado su descontento con la elaboración de estos planes. Por su parte, la CSMCL-1448-2011 advirtió sobre la inconveniencia de elaborar este instrumento en las oficinas de la Unidad de Víctimas y se indicó que la caracterización de las víctimas debería hacerse en su lugar de residencia.

Derecho	Argumentos de Gobierno	Evolución de indicadores GED*	Argumentos CSPPDF
Identificación	En el marco del seguimiento de la Sentencia T-025 la Corte no ha identificado fallas estructurales, sin embargo, el Gobierno ha desarrollado las siguientes acciones: 1. Trabajo conjunto entre la Unidad y la Registraduría fortaleciendo la capacidad de respuesta en 11 departamentos, lo que permitirá que para 2015 toda la población cuente con su documento de identidad. 2. Implementación del aplicativo *victimasweb*, el cual permite consultar el registro de la persona en el RUV y así ser exonerada del pago por expedición del documento. 3. Acuerdo entre la UARIV y el Ministerio de Defensa para la implementación del protocolo "intercambio de información y funcionamiento operativo de las medidas de exención a la prestación del servicio militar, desincorporación y entrega de las libretas militares".	· Mejora significativa de 12 puntos porcentuales en el IGED, al pasar del 72,9 % en 2008 al 84,9 % en 2013. · No obstante, en 2013 se observa un alto porcentaje (69,8 %) de hombres, cuyas edades oscilan entre 18 y 50 años de edad que carece de libreta militar.	1. Se presentó una mejora importante en el indicador general de GED. 2. Sin embargo, el bajo porcentaje de los hombres que cuentan con libreta militar indica que el Ejército Nacional no ha cumplido con el compromiso que asumió su comandante en la audiencia convocada por la Corte Constitucional en el 2008 para solucionar esta problemática que afecta la población desplazada.
Alimentación	En el marco del seguimiento de la Sentencia T-025 la Corte no ha identificado fallas estructurales, por tanto propone el Gobierno a la Corte que solo se tenga en cuenta la evolución del IGED para declarar la superación del ECI. Adicionalmente, señala la creación del programa ReSA como una herramienta para impulsar proyectos productivos para la generación de alimentos para el autoconsumo.	1. El indicador de insuficiencia alimentaria de este derecho, constituido por el porcentaje de personas desplazadas que no sufre de ninguno de los síntomas de este hecho (consumir menos de lo se desea por falta de alimentos o de dinero para comprarlos, quejarse de hambre por falta de alimentos o de dinero para comprarlos y dejar de consumir alguna comida principal por falta de alimentos o de dinero para comprarlos) se redujo del 67,6 % en 2008 al 46,3 % en 2013. Este comportamiento fue especialmente acentuado entre 2010 y 2013, periodo en el cual este porcentaje disminuyó en 18,9 puntos porcentuales. No obstante, todavía es muy elevado el porcentaje de personas desplazadas que sufre síntomas de insuficiencia alimentaria (45,6 %).	1. A pesar de la mejora registrada el porcentaje de personas desplazadas que no padeció ninguno de los síntomas de insuficiencia alimentaria, el porcentaje de las personas en situación de desplazamiento forzado que sufre de algún síntoma de insuficiencia alimentaria resulta muy elevado (45,6 %) y el de las que sufre de los tres síntomas asciende todavía a una cuarta parte de esta población. 2. Los indicadores de Goce Efectivo medidos por la Encuesta IGED muestran comportamientos contrarios al haber simultáneamente aumentado tanto el consumo adecuado de alimentos como la percepción de inseguridad alimentaria severa entre 2010 y 2013.

Derecho	Argumentos de Gobierno	Evolución de indicadores GED*	Argumentos CSPPDF
Protección	· Creación de una entidad especializada en la valoración del riesgo e implementación de la medida de protección · Expedición del Decreto Ley 4065 de 2011 con el que se pretende ejecutar, coordinar y articular un sistema de protección para las personas que se encuentran en riesgo extraordinario o extremo de sufrir daños contra su vida, integridad, libertad, seguridad. · Expedición de los Decretos 4912 de 2011 y 1066 de 2015 que establecen la creación de un programa de protección que condensa los esfuerzos del Gobierno en corregir las fallas identificadas en el Auto 200 de 2007. ·El programa hace énfasis en: a) Fortalecimiento de los procedimientos; b) celeridad en la recepción de las solicitudes; c) parámetros para el establecimiento de la valoración y presunción del riesgo en los términos del Auto 200 de 2007; d) establecimiento de una ruta con enfoque diferencial en género; e) avance en el diseño e implementación de la ruta de protección colectiva, que garantizará la adopción de un instrumento propio para valorar el riesgo de grupos colectivos o comunidades.	El cálculo del indicador realizado por el Gobierno Nacional muestra los siguientes resultados: · El 2,7 % de la población manifestó haber solicitado medidas de protección. De ese total, el 68 % de las personas víctimas de desplazamiento forzado identificadas en riesgo extraordinario o extremo han sido cobijadas con medidas de protección y no han sufrido acciones contra su seguridad personal. · El 50,3 % de las víctimas de desplazamiento forzado incluidas en el RUV, reclamantes en procesos de restitución de tierras que solicitaron medidas de protección, cuentan con ellas. · El 90,6 % de las víctimas de desplazamiento forzado incluidas en el RUV han solicitado valoración del nivel de riesgo. · El 100 % de las víctimas de desplazamiento forzado incluidas en el RUV a las cuales se les ha valorado su nivel de riesgo como extremo o extraordinario, tienen medidas de protección implementadas por la Unidad Nacional de Protección.	1. Este derecho no se debe medir por encuesta sino por registros administrativos. 2. Se duda de los indicadores estimados por el Gobierno Nacional ya que, en primer lugar, no parece lógico un 90,6 % de las víctimas de desplazamiento hayan solicitado valoración de riesgo. 3. Existen varias personas cobijadas con medidas de protección que han sufrido atentados que les ha costado hasta su propia vida. 4. Se han podido identificar problemas con el uso de los recursos destinados a la protección de las víctimas. 5. La CSMCL-1448-2011, detecta largos tiempos para la aplicación de las rutas de protección e implementación de las medidas, que duran hasta seis meses y en algunos casos incluso un mayor tiempo. 6. Se carece de una articulación entre las autoridades locales y la Unidad Nacional de Protección, en relación con las actividades y responsabilidades para la protección de las víctimas.

Derecho	Argumentos de Gobierno	Evolución de indicadores GED*	Argumentos CSPPDF
Prevención	1. Finalización de la formulación de la política de prevención de violaciones de derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad de personas, grupos y comunidades, y se avanza en el proceso de adopción de dicha política. 2. Los ajustes realizados a la Política Pública consolidan una institucionalidad fortalecida para la implementación de medidas y acciones de prevención. 3. La política de prevención establece mecanismos para que las entidades territoriales y la Nación puedan identificar de manera oportuna el comportamiento de los factores de riesgo sobre personas, grupos y comunidades, e incide sobre las condiciones, situaciones o causas estructurales que determinan la ocurrencia de violaciones a los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personal. 4. Los planes integrales de prevención a violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario, los informes de riesgo, las recomendaciones de la Comisión Interinstitucional de Alertas Tempranas y los planes de contingencia son herramientas relevantes para el análisis y la prevención de las violaciones a los derechos en referencia. 5. Se demuestra que en 2013 un alto porcentaje de la población desplazada accede a los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad.	· Vida "En la medición de 2010, los hogares que conservan la vida (sic) son del 98,8 % y en 2014 se registró que el 98,9 % de las personas preservan la vida". · Libertad "El resultado indica que el 97,9 % de los hogares goza del derecho a la libertad IGED en el 2014 ascendió a 94,8 % en comparación en el 97,9 % en 2010". · Integridad El IGED en el 2014 se elevó al 98,1 % en comparación en el 91,7 % reportado en 2010. · Seguridad El IGED en 2010 ascendió al 87,91 %. Para el 2014 no se presenta un indicador.	1. Como se ha mencionado, la medición del GED referentes a vida, libertad, integridad y seguridad *no* debe realizarse por medio de una encuesta. 2. Para el caso específicamente del derecho a la vida es necesario señalar que resulta no solo impreciso sino cuestionable que el Gobierno presente como resultado del indicador de no repetición el hecho de que las víctimas encuestadas no estén muertas, específicamente que no hayan sido víctimas de homicidio.

Derecho	Argumentos de Gobierno	Evolución de indicadores GED*	Argumentos CSPPDF
Verdad	1. Expedición de la Ley 1448 de 2001. 2. Creación del Centro Nacional de Memoria Histórica. 3. Creación e implementación del Programa Nacional de Derechos Humanos y de Memoria Histórica. 4. Avance en el diseño del Museo Nacional de la Memoria. 5. Centralidad de las Medidas de Satisfacción y Esclarecimiento de la Verdad. 6. Implementación del mecanismo judicial de contribución a la verdad (según la Ley 1424 de 2010) para la recopilación de datos y relatos importantes para la reconstrucción de memoria histórica. Cifras sobre el avance del proceso: · 1 389 testimonios orales recogidos individual y/o colectivamente de víctimas de desplazamiento forzado incluidas o cesadas en el RUV que han servido de base para las acciones de reconstrucción de memoria. · 1 921 víctimas de desplazamiento forzado que han participado en algún escenario o ejercicio de reconstrucción de memoria histórica. · 1 091 mujeres víctimas del desplazamiento forzado incluidas o cesadas en el RUV que han participado en algún escenario de construcción de memoria histórica. · 53 procesos realizados de reconstrucción de memoria histórica sobre el desplazamiento forzado. · 21 procesos re-construcción de memoria histórica sobre el desplazamiento forzado difundidos ampliamente a todos los sectores de la población, de manera clara y asequible. · 3 acciones de pedagogía y difusión en materia de memoria histórica sobre desplazamiento forzado. · 22 547 documentos de archivo de derechos humanos y memoria histórica.	No se cuenta con IGED.	No obstante que se reconoce el establecimiento de una institucionalidad tendiente a la reconstrucción de la memoria histórica, particularmente con la creación del Centro de Memoria Histórica, se considera que un avance significativo hacia el levantamiento del ECI en el derecho a la verdad se daría con la constitución de una Comisión de la Verdad, tal como lo prevé el artículo primero del Acto legislativo 01 de 2012. En este sentido, se dieron avances en el marco del Acuerdo de Justicia Transicional suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC- EP el pasado 23 de septiembre de 2015, cuyos detalles, sin embargo, son desconocidos por la opinión pública. Solamente cuando estos sean conocidos y cuando el Acuerdo sea refrendado se podrá emitir una opinión al respecto.

Derecho	Argumentos de Gobierno	Evolución de indicadores GED*	Argumentos CSPPDF
Restitución de tierras	1. Promulgación de la Ley 1448 de 2011 mediante la cual se establecen los compromisos institucionales, presupuestales y técnicos para dar respuesta integral a los requerimientos de la Corte y en donde se materializa la restitución integral y con ellos la reparación integral. Vale la pena mencionar dentro de las instituciones que han tenido mayores adecuaciones están: la jurisdicción de tierras del Consejo Superior de la Judicatura, la Superintendencia Delegada para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras de la Superintendencia de Notariado y Registro, el Agustín Codazzi, y el INCODER. 2. La creación de mecanismos, procedimientos y rutas dirigidos a permitir que los desplazados puedan resolver sus reclamaciones de restitución de tierras, teniendo en cuenta las distintas formas de relación jurídica de la población con dichos predios y/o territorios. 3. Apoyo a través de medidas complementarias encaminadas a apoyar el retorno y la sostenibilidad de la restitución.	No se cuenta con información sobre el IGED.	1. Se han superado las falencias detectadas por la Corte en el Auto 008 de 2009 como quiera que, de una parte, se dio la creación de una estructura institucional tendiente a la restitución de las tierras que fueron despojadas o forzadas a abandonar, conformada, entre otros, por la Unidad de Restitución de Tierras, la Delegada de Tierras de la Superintendencia de Notariado y Registro, la sección del IGAC dedicada a la restitución, la sección del INCODER igualmente destinada a este fin, la Procuraduría Delegada, y los magistrados y jueces de restitución de tierras. 2. Se cuenta con etapas bien definidas para el proceso de restitución y con mecanismos para apoyar el retorno que se dé como consecuencias de dicha restitución. 3. Preocupa, sin embargo, el discreto avance que registra el proceso de restitución de tierras, el cual enfrenta diversas vicisitudes que parecen difíciles de superar en el corto plazo, las cuales impedirían que se cumplan las metas de restitución de tierras en el plazo que resta de vigencia de la Ley 1448. 4. En el desarrollo del proceso de restitución se ha detectado en algunas regiones la presencia de segundos ocupantes de buena fe vulnerables para quienes sería conveniente encontrar una solución adecuada a la expulsión de la tierra que habitan. 5. Preocupa la modificación introducida en el Plan de desarrollo 2014-2018 *Todos por un nuevo País*, en el sentido de que privilegia zonas mineras sobre áreas de restitución.

Derecho	Argumentos de Gobierno	Evolución de indicadores GED*	Argumentos CSPPDF
Vivienda rural	1. La población desplazada beneficiada a través de subsidios, incentivos, mejoramiento de vivienda rural, según los programas del Banco Agrario, es 55.171 personas. De estas personas, 11.968, es decir, el 21,7 %, se benefician a través del *el Programa-convocatoria ordinaria / Beneficio-mejoramiento de vivienda*, y 11.683 personas, es decir, el 21,2 %, mediante *el Programa-convocatoria ordinaria / Beneficio-mejoramiento de vivienda.* 2. El Ministerio de Agricultura avanza en el establecimiento de un decreto que incluye alternativas técnicas que respondan a identificación de necesidades y cuellos de botella del programa, tales como: a) acceso equitativo; b) eficiencia en la estructuración del proyecto; c) incremento al valor del subsidio-incremento del área; d) valor mayor / diferencial transporte - economía a escala / cumplimiento de fallos restitución; e) agilizar la ejecución – menores tiempos de postulación; f) otorgamiento del subsidio a través de las Cajas de Compensación.	No tiene indicador propio; el indicador de Goce Efectivo de la vivienda incluye tanto urbana como rural.	1. Se han clarificado y mejorado los procedimientos de ejecución, rendición de cuentas y seguimiento de los proyectos, a partir de la expedición del decreto 099 de 2012. 2. Así mismo, en dicho decreto se establecieron parámetros que evitan la alta siniestralidad de los proyectos y se crearon dos modalidades para acceder al subsidio de vivienda: la convocatoria de postulación permanente y los programas estratégicos de atención integral. 3. Preocupa, sin embargo, la afectación que reportan los hogares desplazados que fueron objeto del subsidio con antelación a la expedición del decreto, cuyos proyectos fueron siniestrados, quienes no podrán postularse a nuevos proyectos de vivienda. 4. Preocupa el retraso general de los proyectos por las dificultades de las gerencias integrales para la consecución de pólizas. 5. En concordancia con lo dicho por la Defensoría del Pueblo en su informe de 2015, se registra hacinamiento de las viviendas construidas, ya que la mayoría constan de una habitación y un baño e inadecuación de las viviendas a la cultura y etnicidad de la población desplazada. 6. La CGR en los análisis que ha efectuado sobre el tema ha encontrado una falta de complementariedad entre los instrumentos e instituciones que desarrollan acciones en materia de vivienda rural. Así mismo, en un informe de auditoría sobre el subsidio de vivienda rural elaborado en el 2014, encontró hallazgos en términos de falencias de la política, de la institucionalidad de la cobertura, de la focalización de la información y de las capacidades en lo local.

Derecho	Argumentos de Gobierno	Evolución de indicadores GED*	Argumentos CSPPDF
Justicia	1. Expedición del Decreto 3011 de 2013 a través del cual se pusieron en marcha las reformas estructurales introducidas por la Ley 1592 de 2012 al procedimiento de Justicia y Paz, las cuales permiten: a) judicializar más racional y estratégicamente los crímenes masivos y sistemáticos cometidos en el marco del conflicto armado interno; b) impulsar un nuevo enfoque investigativo y de juzgamiento dirigido a develar patrones de macro criminalidad partiendo del análisis de contexto; c) garantizar la participación de las víctimas en los incidentes de reparación de este proceso penal especial, incluidas las víctimas de los hechos de desplazamiento forzado objeto de investigación en los mismos; y d) transformar el Sistema de Información Interinstitucional de Justicia y Paz (SIIJYP) en el Sistema de Información Interinstitucional de Justicia Transicional (SIIJT), el cual tiene como fin hacer seguimiento, evaluar y definir la política de justicia transicional. En relación a las acciones adelantadas por la Fiscalía, se resaltan: 2. Expedición de la Directiva 001 de 2012 con la cual se erige un nuevo modelo de investigación ajustado a premisas de priorización, que logra una caracterización más adecuada del hecho del desplazamiento forzado y una respuesta más adecuada y efectiva por parte de la Fiscalía. 3. Fortalecimiento institucional y cualificación de los procesos. 4. Diferentes entidades del Gobierno Nacional, la Rama Judicial y la Fiscalía General de la Nación han avanzado en la sistematización de la información necesaria para la medición objetiva del acceso a la justicia de las víctimas de desplazamiento, así como en el diseño e implementación de estrategias interinstitucionales de cruces y análisis comparados de información.	No se cuenta con información sobre el indicador de goce efectivo.	En este sentido se dieron avances en el marco del acuerdo de justica transicional suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC- EP el pasado 23 de septiembre de 2015, cuyos detalles, sin embargo, son desconocidos por la opinión pública. Solamente cuando estos sean conocidos y cuando el acuerdo sea refrendado se podrá emitir una opinión al respecto. Un juicio definitivo sobre el levantamiento del ECI requerirá evaluar la implementación de las medidas finalmente refrendadas.

Derecho	Argumentos de Gobierno	Evolución de indicadores GED*	Argumentos CSPPDF
Participación	Según el Gobierno, los avances significativos con los que se superan las fallas estructurales identificadas por la Corte en la Sentencia fueron: 1. Expedición del protocolo de participación efectiva. 2. Expedición de la resolución 828 de 2014 que modifica la estructura de las mesas de participación efectiva, los requisitos para ser miembros de dichas mesas y las prohibiciones de estos últimos, entre otros procedimientos, para participar. 3. Consolidación de los espacios municipales, departamentales y nacionales de participación en virtud de la implementación de la Ley 1448 de 2011. 4. Existencia de 7 868 representantes de la población desplazada en las mesas de participación efectiva de las víctimas.	No se cuenta con información sobre el indicador de goce efectivo.	Consideraciones: 1. La Participación es un derecho y no un componente. 2. En conversaciones con miembros del Comité Ejecutivo de la Mesa Nacional de Víctimas se manifestaron diversas críticas a la forma como está operando la política de participación, entre ellas vale la pena destacar: a) la insuficiencia de recursos; b) la falta de respuesta a las propuestas específicas efectuadas por las mesas de desplazados; c) el intento de direccionar las actividades de la mesa nacional a través de la provisión de recursos financieros.
Reunificación familiar	En el marco del seguimiento de la Sentencia T-025 la Corte no ha identificado fallas estructurales, sin embargo el Gobierno ha desarrollado la articulación institucional entre la UARIV y el ICBF.	Indicadores Según Encuesta del Gobierno Nacional: · Para el año 2014 la EGED encontró que el total de población desplazada que solicitó reunificación familiar fue de cerca del 47,8 %, siendo ayudados por Gobierno Nacional y logrando en su totalidad la reunificación familiar.	Se registra una incoherencia entre el hecho de que el Gobierno afirme que en el 100 % de los casos solicitados se ha logrado la reunificación familiar, y que no solicite a la Corte la superación del ECI en este derecho.

* A pesar de que en el numeral 2.2 se habla de porcentajes elevados de GED no comparables entre 2010 y 2014 (SNAIPD, 2015, p. 30), en el numeral 2.2.1, que se refiere a los resultados de la medición del GED a la vida, libertad e integridad, se realiza el análisis comparativo 2010 y 2014 (SNAIPD, 2015, pp. 32 y 33).

Matriz 4. Valoración de las solicitudes presentadas por el Gobierno Nacional en materia de derechos

Derecho	Existencia de Falencias Según la Corte Constitucional	Falencias Superadas según el Gobierno	Avances en la Superación de las falencias	IGED Comparable 2010 –2014 según el Gobierno	IGED 2014 Bajo	IGED 2014 Alto	Solicitud del Gobierno	Valoración según la CSPPDF
Salud	Sí	X		Sí		X	Superación ECI.	Sin Avance en la superación de falencias. Avance importante IGED afiliación al SGSSS*. Sin avances en el IGED de vacunación puesto que se está a 14 puntos de las coberturas útiles, ni en el IGED de atención psicosocial pues el PAPSIVI se encuentra aún en sus etapas iniciales. La Corte debe retomar el seguimiento a este derecho.
Educación	Sí	X		Sí		X	Superación ECI.	Avance poco importante en IGED entre 2007 y 2013, pero con estancamiento en 2013 puesto que la diferencia del indicador con respecto al 2010 no es estadísticamente significativa. Las tasas de cobertura bruta y neta para la población desplazada están por debajo de las tasas para el conjunto de la población colombiana.
Vivienda urbana	Sí	X		Sí	X		Superación de falencias.	Superación baja de falencias y avance poco importante en el IGED entre 2008 y 2010 y estancamiento en el 2013.
Retornos y reubicaciones	Sí		X	No			Avance en la superación de falencias.	Sin avance en la superación de falencias. Sin información sobre IGED.
Generación de ingresos	Sí			No		X	Ha orientado esfuerzos para la superación de las falencias.	Avance muy importante en el IGED respecto de la línea de indigencia y avance poco importante respecto de la línea de pobreza. Los porcentajes de población desplazada que se encuentran por debajo de las líneas de indigencia y de pobreza son sustancialmente superiores a los del conjunto de la población del país (36,0 % vs. 6,0 % y 81,1 % vs. 26,4 %, respectivamente). Lo anterior reafirma la tesis de que la población desplazada es la más vulnerable entre las vulnerables.
Subsistencia mínima	Sí		X	No			Avance en la superación de falencias.	Superación baja de falencias. Sin Avance en el IGED.
Identificación	No	n. a.	n. a.	Sí		X	Un alto porcentaje de personas acceden a este derecho.	Avance importante tanto en el IGED general como en el complementario de hombres entre 18 y 50 años de edad que cuentan con libreta militar, aunque insuficiente en este último caso ya que aún existe un alto porcentaje de hombres que debiendo contar con libreta militar carecen de ella (69,8 %).
Alimentación	No	n. a.	n. a.	Sí		X	Progreso comparativo en la garantía de este derecho.	Avance muy importante en la aproximación del IGED de acuerdo con la aproximación al indicador empleado por la Comisión. No obstante, cerca de un 46 % de la población desplazada presenta aún un síntoma de insuficiencia alimentaria y la cuarta parte de la misma registra todavía los tres síntomas de insuficiencia alimentaria.

* La Corte debe retomar el seguimiento al derecho.

Derecho	Existencia de Falencias Según la Corte Constitucional	Falencias Superadas según el Gobierno	Avances en la Superación de las falencias	IGED Comparable 2010 –2014 según el Gobierno	IGED 2014 Bajo	IGED 2014 Alto	Solicitud del Gobierno	Valoración según la CSPPDF
Protección	Sí	X		No		X	Superación de falencias y reconocimiento de que un alto porcentaje de personas acceden a los derechos de vida, libertad, integridad, seguridad personal.	Superación media de falencias. No se juzgan los indicadores ya que no se deben medir por encuesta como se hizo en la encuesta de la Unidad de Víctimas.
Prevención (Vida, libertad, integridad, seguridad personal)	Sí		X	No*		X	Superación de falencias y reconocimiento de que un alto porcentaje de personas acceden a los derechos de vida, libertad, integridad, seguridad personal,	No se dispone de información para calificar ni la superación de falencias ni los avances que hubieran podido presentarse en el IGED.
Verdad	Sí	X		No			Superación de falencias.	Superación importante de falencias. Un juicio definitivo sobre el levantamiento del ECI requerirá evaluar el funcionamiento y las decisiones de la Comisión.
Restitución de tierras	Sí	X		No			Superación de falencias.	Superación de las falencias identificadas por la Corte Constitucional, surgimiento de nuevas falencias como la problemática de los segundos ocupantes. Avances poco importantes en el IGED.
Vivienda rural	Sí		X	No			Ha desarrollado esfuerzos para la superación de falencias.	Sin superación de falencias.
Justicia	Sí		X	No			Ha desarrollado esfuerzos para la superación de falencias.	Superación importante de falencias puesto que se realizaron avances institucionales y procedimentales, pero resta por constatar impactos efectivos en el IGED a través del tiempo.
Participación	Sí	X		n. a.	n. a.	n. a.	Superación de falencias y ECI.	Superación media de falencias. No se conoce el indicador de goce efectivo.
Reunificación familiar	No	n. a.	n. a.	No			Sin solicitud.	No se cuenta con información confiable para emitir una opinión sustentada.

Hacia una propuesta de parámetros para la eventual superación del estado de cosas inconstitucional

La Corte Constitucional colombiana ha declarado el ECI en repetidas ocasiones, entre ellas en la Sentencia T-025 de 2004. Sin embargo, no existe una dogmática clara de cuáles son los criterios para poder realizar un levantamiento del ECI dado que la Corte nunca ha establecido un levantamiento global formal ni tampoco levantamientos parciales sustentados[15]. Esta situación plantea algunos interrogantes: ¿Puede darse una superación y un levantamiento parcial del ECI? ¿Dicho levantamiento debe hacerse por derechos o por componentes de cada derecho? ¿Cuáles deben ser los criterios para evaluar dicha superación? Una vez se levanta el ECI, ¿puede la Corte volverlo a decretar?

La Corte puede realizar un *levantamiento parcial y condicionado* del ECI por componente de los derechos con base la evaluación por componente de cada derecho y no exclusivamente por el derecho en general[16]. *Levantamiento parcial* implica que el ECI se levanta individualmente por componente de derecho sin necesidad de haber alcanzado avances uniformes en todos los derechos de la población desplazada. *Condicionado* se refiere a que la Corte puede volver a decretar el ECI si hay evidencia de un retroceso en los avances que habrían justificado el levantamiento.

15 En el Auto 219 de 2011 la Corte da a entender que se levanta el ECI para el derecho a la salud para la población desplazada no perteneciente a grupos étnicos pero sin explicar los criterios utilizados para ellos. Al respecto, el numeral 308 dice: "La Corte al evaluar los informes presentados por el Gobierno Nacional y por la Comisión de Seguimiento en los años 2008 y 2010, en materia de avance en el goce efectivo del derecho a la salud, encuentra que los resultados en materia de aseguramiento como indicador acceso y garantía para la población desplazada ubicada en las zonas urbanas, señalan un cumplimiento alto de conformidad con los estándares fijados en el Auto 185 de 2004 e indican que los obstáculos para el aseguramiento efectivo en salud de la población desplazada detectados al momento de declarar el estado de cosas inconstitucional han sido superados."

16 A manera de ejemplo, esto significa que la Corte no debe evaluar si se ha superado el ECI en el derecho a la salud en su totalidad, sino si se ha superado en cada uno de los componentes que conforman el derecho como son la afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud, la atención psicosocial, y la vacunación, entre otros, puesto que cada uno puede comportarse de manera distinta como efectivamente es el caso. La población víctima de desplazamiento forzado inscrita en el RUV ha alcanzado altos niveles de afiliación al SGSSS, muy similares al de la población en general, pero el nivel de atención psicosocial es prácticamente inexistente.

Admitir un levantamiento parcial y condicionado es importante por tres razones. Primero, permite reconocer avances en el desarrollo institucional, en la política pública y en la garantía del GED, lo que a su vez contribuye a la transparencia del proceso y sirve como incentivo para promover la acción estatal. Segundo, permite focalizar esfuerzos en el caso de los componentes más precarios, de las regiones más atrasadas del país y de los grupos de la población desplazada más vulnerables, lo que contribuye a una mayor eficiencia de la acción pública. Tercero, permite racionalizar los esfuerzos del Gobierno y el trabajo de seguimiento por parte de la Corte.

La objeción a un levantamiento parcial y condicionado es que con ello se pueda afectar el principio de indivisibilidad de los derechos y de coherencia de la política pública, como lo manifestó la Defensoría del Pueblo en la audiencia pública del 14 de septiembre de 2015. Este es un riesgo que se debe tomar en cuenta para darle mayor coherencia a la figura pero no para impedirla, velando para que a la vez de no contravenir la indivisibilidad de derechos se brinde debido reconocimiento a los avances parciales alcanzados a través del levantamiento parcial y condicionado del ECI, sin que ello implique *per se* el levantamiento general del ECI.

La dogmática del levantamiento parcial y condicionado debe realizarse a partir de las razones que llevaron a la declaratoria del ECI y la forma como la Corte ha realizado el seguimiento durante los 11 años de su vigencia. En la Sentencia T-025, la Corte declaró el ECI de la población víctima de desplazamiento forzado con base en dos criterios explícitos y uno implícito. Los dos criterios explícitos fueron: 1) la existencia de una violación masiva de los derechos de la población desplazada y 2) la existencia de deficiencias estructurales en la política pública sobre desplazamiento forzado. El tercer criterio, este sí implícito, fue que la situación de violaciones masivas y de falencias en la política pública hacía necesario aplicar un mecanismo extraordinario para la protección de los derechos dado que los mecanismos ordinarios resultaban insuficientes e ineficaces.

Criterios para el levantamiento parcial y condicionado del estado de cosas inconstitucional

En este contexto la evaluación de la superación del ECI debe regirse por cuatro criterios básicos: 1) el GED; 2) los avances en la institucionalidad y la política pública; 3) la necesidad de un mecanismo extraordinario para lograr la protección de los derechos y 4) el principio de no indivisibilidad de los derechos y de coherencia de política pública.

Criterio 1. El GED

La institucionalidad y las políticas públicas deben orientarse a contrarrestar el impacto discriminatorio del desplazamiento forzado. Como criterio general e indispensable para poder determinar si se ha superado el ECI en un componente de un derecho es que la situación de la población desplazada haya llegado al menos al nivel de la población en general del país. Ello ante el reconocimiento que la población víctima de desplazamiento es la más vulnerable entre las más vulnerables del país. Esta regla general puede aplicarse cuando: 1) los derechos de la población desplazada son los mismos derechos de la población general (por ejemplo, los derechos a la educación, la salud, la vivienda); y 2) el nivel de la población general en el determinado componente puede considerarse como relativamente satisfactorio.

Sin embargo, por la naturaleza de la población desplazada y la precaria situación de la población general en algunos componentes de los derechos, pueden presentarse dos situaciones que requieren un *criterio complementario*. La primera se presenta cuando ciertos derechos solo aplican para la población desplazada en su condición de víctima (por ejemplo, los derechos a la verdad, la justicia y la reparación) en cuyo caso no existe una población referente. La segunda situación se presenta cuando hay casos en los que el GED de la población en general es precario (por ejemplo, en el caso de la indigencia o de la vacunación) por lo que sería inaceptable fijar como umbral de superación del ECI dicho nivel promedio de la población en general. En ambos casos deberán establecerse unos umbrales de referencia componente por componente. Una opción puede ser adoptar un patrón de referencia generalmente aceptado como es el de vacunación útil, por ejemplo, que es el 95 % de cobertura de vacunación Triple Viral y Pentavalente en niños de 0 a 5 años de edad. Otra puede ser adoptar una meta que el Gobierno haya fijado respecto al componente referido para la población general, así aún se haya cumplido pues refleja que se contaría con la capacidad para alcanzarlo en un plazo determinado.

Si bien, por razones de claridad, pragmatismo y eficiencia sería conveniente tener un solo parámetro o umbral para evaluar la superación de todos los componentes de derechos, la naturaleza de cada derecho y de cada componente exige umbrales y criterios complementarios específicos. Por ejemplo, en materia de vacunación, la Organización Panamericana de la Salud (OPS) ha dicho que solo cuando se alcanza el 95 % de cobertura de vacunación para niños y niñas de 0 a 5 años de edad se alcanzan las llamadas *coberturas útiles* que se requieren para interrumpir la cadena de transmisión y tener un impacto efectivo en la salud pública. Por ello, para evaluar la superación del ECI en el componente de vacunación, el criterio debe ser el 95 %. Más adelante se especifican los umbrales y criterios complementarios para los diferentes componentes de derechos.

Criterio 2. Avance en las políticas públicas

La superación parcial y condicionada del ECI requiere además del avance en el GED de la población desplazada, que la institucionalidad y la política pública para cada componente sean lo suficientemente coherentes y dotadas de recursos al punto que se pueda suponer razonablemente que no solamente no se van a presentar retrocesos sino que va a haber un mejoramiento en el GED de la población desplazada. Para ello se deben aplicar los siguientes criterios básicos: los de racionalidad de la política pública (véase, por ejemplo, el Auto 092) y de superación de las falencias concretas tanto institucionales como de política pública que la Corte ha constatado en la Sentencia T-025 y sus autos de seguimiento.

Criterios 3 y 4. Evidenciar que no siga siendo necesario el mecanismo extraordinario del ECI y garantizar los principios de indivisibilidad y coherencia de los derechos

En principio, si se cumplen estrictamente los criterios 1 y 2 podría suponerse que ya no resultaría necesario el ECI puesto que, aunque subsistan insuficiencias en el GED para una baja proporción de la población desplazada, este segmento de población en referencia podría ser atendido de manera oportuna y eficaz por medio del mecanismo legal ordinario y de las políticas generales.

De cualquier manera, y en eso consiste el tercer criterio, se debe evidenciar que no siga siendo necesario el mecanismo extraordinario del ECI con base en criterios diferenciales y regionales como los que ha utilizado la Corte en los autos de seguimiento, pues puede darse el caso en el que, al menos en principio, el ECI de un componente de un derecho ameritaría levantarse para el grueso de la población desplazada, pero que una vez examinada la situación en debido detalle no resultaría aconsejable hacerlo ante el hecho de que todavía subsisten regiones o poblaciones vulnerables específicas especialmente vulnerables con respecto a los cuales sería necesario mantener el ECI.

Adicionalmente, y ese es el último criterio, se debe verificar que el levantamiento parcial no vaya a implicar incoherencia en la política pública y una afectación a la indivisibilidad de los derechos. Nuevamente, en este caso el criterio territorial y diferencial se vuelve fundamental.

Umbrales de cumplimiento y de superación

Por último, más de allá de la declaratoria de superación y del levantamiento parcial, para estimular el avance tanto en las deficiencias de la política como en el GED se deben definir *umbrales de cumplimiento* y *umbrales de superación de las*

falencias de la política. Una razón importante para ello es que el Gobierno, en la audiencia pública del 14 de septiembre de 2015, argumentó que si se superan las fallas de la política, se debería levantar el ECI. Sin embargo, pensar en el levantamiento de la política no tiene sentido porque la política pública es instrumental para el GED. De manera que la superación de las fallas de la política es una condición necesaria pero no suficiente para el levantamiento.

Como se señaló anteriormente, la CSPPDF reitera el planteamiento acogido por la Corte de acuerdo con el Auto 008 de 2011 de analizar la factibilidad de levantamiento parcial y condicionado del ECI por subsistemas o componentes de subsistemas de derechos de acuerdo con el carácter y los fines de los derechos concernidos y de la forma y tiempos en que estos se deban garantizar para este grupo de población.

En general, la propuesta se enfoca a identificar parámetros que ilustren a la Corte sobre la pertinencia de un levantamiento condicionado (principalmente al mantenimiento del seguimiento, a la garantía de integralidad de los derechos y a la definición de condiciones de no retroceso) y parcial (fundamentalmente por derechos dentro de un subsistema pero también de la posibilidad de reconocimiento de avances importantes en una ciudad o municipio que llevaran a declarar a que, en dicho territorio, los derechos de la población desplazadas no requieren de mecanismos extraordinarios de seguimiento). La propuesta no incluye parámetros para el análisis del levantamiento del ECI en el caso de los enfoques diferenciales ni para el derecho a la participación.

Para la definición de los parámetros que podrían aplicarse para el levantamiento del ECI, se recurrirá al análisis, tanto de los logros alcanzados en cada caso específico, como a la valoración del alcance de los mismos. Se mencionará, cuando se considere pertinente, el tipo de información a la que se debe recurrir para la cuantificación, dado que no se cuenta con un sistema de registros administrativos consolidado que permita la verificación, caso a caso, del cumplimiento de los derechos. Es claro que no pueden existir parámetros únicos para el levantamiento del ECI. Ellos dependerán del tipo de derecho, de si cobijan en forma específica a la población desplazada en su condición de víctima o si se trata de derechos económicos sociales y culturales o de derechos civiles y políticos, garantizables por el Estado al conjunto de la población colombiana. En cada caso, los parámetros para contrastar los logros podrán ser diferentes. Igualmente, en algunos casos, el parámetro se construye solamente con el indicador del GED, mientras que en otros podrá ser pertinente recurrir a los llamados indicadores complementarios o incluso sectoriales. En algunos casos, como en los derechos a la protección de tierras y a la verdad, no se ha construido

aún un indicador de goce efectivo ni complementario frente a los cuales se pueda valorar el cumplimiento. Sin embargo, para estos derechos podría recurrirse a indicadores sectoriales.

Para aquellos derechos en los que se estima conveniente recurrir a promedios nacionales y regionales para definir los parámetros para el levantamiento del ECI, la comparación requiere de una definición de regiones. Idealmente, estas deberían construirse teniendo en cuenta variables relacionadas con el desplazamiento, como intensidad del fenómeno, duración promedio, así como otros parámetros relacionados con la capacidad institucional de los distintos territorios. Sin embargo, a efectos prácticos, solo se podrían utilizar regiones para las cuales el país disponga de información que permita contrastar la situación de la población víctima de desplazamiento. Las Encuestas de Calidad de Vida que realiza el DANE anualmente permiten contar con información sobre algunos de los derechos como educación, salud —afiliación—, vivienda. Las líneas de pobreza e indigencia son calculadas anualmente con la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), y la presentación de las mediciones se hace a nivel departamental.

A continuación, se presenta para cada subsistema un conjunto de parámetros y consideraciones relacionadas con la estimación del GED, principalmente a través de los indicadores dispuestos para tal fin.

Subsistema de subsistencia mínima

Este subsistema está dirigido a mitigar el impacto inicial generado por el desplazamiento forzado. El derecho a la subsistencia mínima de la población desplazada, es un subsistema con fines y medios de carácter transitorio. En la Ley 1448 de 2011 se concretan las medidas de atención inmediata, de emergencia y de transición a la población.

Desde el punto de vista de los IGED, este hace referencia a tres momentos: Un primer momento que tiene lugar una vez producido el desplazamiento forzado y antes de la inclusión de la población en el RUV. La atención inmediata que debe darse a las personas en esta etapa, busca impedir que el desplazamiento afecte su mínimo de subsistencia y consiste en un conjunto de medidas de asistencia acordes con el tipo de desplazamiento y las necesidades más apremiantes de las víctimas. La autoridad municipal es la encargada de prestar esta asistencia. El segundo momento es el que se inicia a partir de inclusión de la población en el registro y dura hasta que subsistan condiciones de necesidad y urgencia en materia de subsistencia mínima.

Tanto en este segundo momento, como el primero, se contempla la provisión de un conjunto de componentes destinados a satisfacer necesidades de alimentación, aseo, alojamiento. El tercer momento es el llamado ayuda humanitaria de transición, que cobija a personas que "aún no cuentan con los elementos requeridos para su subsistencia mínima, pero cuya situación a la luz de la valoración hecha por la Unidad Administrativa Especial, no presenta las características de gravedad y urgencia que los haría destinatarios dela atención humanitaria de emergencia" (Congreso de la República, 2011, art. 65).

Hasta ahora, las mediciones de entrega, tanto de ayuda inmediata como de ayuda de emergencia, se han realizado a través de encuestas, con el grado de logro comentado al inicio de este informe. La medición por registro administrativo no es aún una realidad completa. Ante las dificultades de medición retrospectiva, se propone restringir el período de análisis para la verificación del cumplimiento de la ayuda inmediata. No se valoraría como cumplimiento el que todos los desplazados la hubieran recibido, pero sí que un alto porcentaje de las personas desplazadas en el último año hubieran recibido este tipo de atención.

No sucede lo mismo con la ayuda de emergencia. En la medida en que esta se extiende mientras duren las condiciones de gravedad y urgencia en la subsistencia mínima, el parámetro para el levantamiento del ECI sería el que por lo menos todos aquellos que han sido inscritos en el RUV en el último año y han solicitado la ayuda de emergencia la han recibido y que el 95 % % de quienes han sido solicitado la ayuda han sido valorados, y no menos del 80 % de quienes han sido considerados por la valoración en condiciones de gravedad y urgencia han recibido la ayuda.

Finalmente, frente a la ayuda de transición, el parámetro de levantamiento que se propone es que 95 % de quienes han solicitado han sido evaluados y que del total de casos en los cuales se ha identificado la carencia, el 95 % haya recibido alguno de los componentes.

Hoy los parámetros propuestos no se cumplen, por lo cual no sería conveniente el levantamiento del ECI en este subsistema ni en ninguno de sus componentes.

De todas maneras, en aras de la integralidad de los derechos, sería conveniente analizar este subsistema conjuntamente con el componente de alimentación del subsistema de derechos sociales, puesto que mal puede considerarse que tienen garantizada la subsistencia mínima personas u hogares que sufren inseguridad alimentaria en grado extremo.

Tabla 1. Subsistema de subsistencia mínima

Subcomponente	Parámetro	Regla adicional	Fuente de verificación	Ámbito de comparación
Ayuda inmediata	95 % de los desplazados en el último año.	n. a.	Registros administrativos	n. a.
Ayuda de emergencia	95 % de los desplazados en el último año. 80 % de desplazados en años anteriores que han solicitado y han sido valorados.	95 % de los solicitantes de años anteriores han sido valorados.	Registros administrativos.	n. a.
Ayuda de transición	95 % de los casos en que se evidencia carencia han recibido por lo menos uno de los componentes.	95 % de las solicitudes son valoradas.	Registros administrativos.	n. a.

Subsistema de derechos sociales fundamentales de orden prestacional

Se incluyen en este subsistema derechos como la alimentación, la salud y la educación, cuya garantía se deriva de obligaciones en cabeza del Estado. Aunque son derechos universales, en el caso de la población desplazada estas obligaciones tienen un alto grado de exigibilidad porque la situación de extrema vulnerabilidad de la población desplazada forzosamente no permite la satisfacción autónoma de los mismos.

Salud

Las debilidades y problemas del sistema de salud del país han sido analizadas extensamente por la Corte Constitucional, que ha declarado en el caso de la población desplazada, la existencia de un ECI para este servicio. La Comisión, por tanto, no entrará a analizar dichos problemas. Propone como parámetro de la comparación, la situación del conjunto de la población colombiana, parámetro que es también aplicable a otros derechos de naturaleza universal. El indicador de GED propuesto para este derecho conjuga dos elementos centrales en el cumplimiento de derechos: la existencia y el acceso real al mismo. El primero se verifica a través del acceso formal al sistema de salud, medido a través de la afiliación; el acceso se verifica con la atención efectiva en salud cuando el ciudadano lo requiere. No basta, entonces, con la afiliación, sino que adicionalmente es necesario que reciba atención efectiva en caso

de que esta sea solicitada. Los parámetros de cumplimiento para el levantamiento del ECI se relacionan con los parámetros comunes al conjunto de la población del país, siendo posible realizar comparaciones con medias territoriales, cuando ellas sean mejores, de manera que la población desplazada pueda, en materia de salud, contar con condiciones similares a las de la población receptora.

Un segundo componente del derecho es la vacunación, como medida de las actividades de prevención y de atención a niños y niñas en su primera infancia. El parámetro universal en materia de vacunación, son las llamadas "coberturas útiles". La cobertura útil, según la OPS, es el porcentaje de población vacunada que se requiere para interrumpir la cadena de transmisión de una enfermedad determinada y se mide en porcentaje de población vacunada. Normalmente, para enfermedades inmuno-prevenibles, objeto del Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI), se aceptan coberturas mínimas del 95 % para niños de 0 a 5 años. En este caso, se propone concentrarse en dos vacunas consideradas como trazadoras, la Triple Viral y la Pentavalente, y no en el esquema completo de vacunación. La garantía de cobertura útil no es importante solamente para la población desplazada, sino para el conjunto de la población del país, ya que si un grupo de población con alta participación en la población infantil, como la población desplazada está desprotegida, la afectación se extiende al conjunto de la población del país. En esta materia resulta fundamental que la medición se realice vía registros administrativos ya que el porcentaje de no recordación de si los niños cuentan o no con las dosis de las vacunas que se detectan en las encuestas generan serias dudas sobre los resultados que se desprenden de ellas.

Tabla 2. Subsistema de derechos fundamentales de orden prestacional. Componente salud

Subcomponente	Parámetro	Regla adicional	Fuente de verificación	Ámbito de comparación
Atención en salud	% de personas afiliadas que son atendidas cuando lo requieren es igual para población desplazada que para el conjunto de la población.	Comparación con el promedio regional. Si este es inferior al nacional, tomar el promedio nacional.	Registros administrativos. Encuestas de Verificación. Encuestas de Calidad de Vida.	Regional. Nacional.
Vacunación	n. a.		Registros administrativos.	n. a.

Educación

Los logros en materia educativa de la población desplazada deben ser por lo menos iguales a los de la población colombiana en su conjunto. Como en el caso de la salud, verificar el GED contempla no solamente el acceso, sino la garantía de permanencia. Por eso los IGED están dirigidos a saber qué porcentaje de la población en edad de estudiar se encuentra efectivamente haciéndolo, y si esta población cuenta con los medios para garantizar su permanencia. Adicionalmente, se ha incluido un indicador complementario de terminación del segundo ciclo educativo, pues se ha constatado con estudios internacionales y nacionales que la probabilidad de ser pobre disminuye entre aquellas personas que alcanzan el ciclo secundario completo.

El parámetro para juzgar el cumplimiento de derecho en materia de asistencia, es que la tasa de asistencia sea por lo menos igual a la promedio regional o del país; la permanencia se juzga desde dos indicadores: la tasa de deserción, cuyo parámetro de comparación también es la media nacional o regional; y el contar con las ayudas necesarias para poder garantizar la asistencia escolar. Se tomarán aquí dos ayudas fundamentales: la alimentación escolar, que tiene como parámetro que niños y niñas desplazados reciban alimentación escolar en la misma medida en que la recibe el conjunto de estudiantes de los colegios oficiales del país, y el transporte escolar, más difícil de valorar, puesto que no en todas partes es necesario —pues suele ser un problema de las grandes ciudades o de las zonas rurales— o no todos los niños lo requieren. El parámetro debería ser entonces más cualitativo, que todos los niños y niñas desplazados que requieren transporte escolar puedan contar con él. Otros componentes, como la existencia de aulas de aceleración, son más difíciles de valorar. La tasa de repetición mostraría indirectamente la existencia de estos apoyos y no debería ser mayor que el promedio nacional. Apoyos especiales o educación inclusiva son objeto de valoración en enfoques diferenciales que no se abordan en este informe.

Alimentación

La valoración completa del derecho a la alimentación requiere de un trabajo técnico y estadístico de amplias dimensiones. Valorar si una población sufre desnutrición, desórdenes alimenticios u obesidad, si los niños y niñas tienen bajo peso al nacer o si las mujeres en gestación y lactancia cuentan con los nutrientes necesarios requiere desarrollar instrumentos de medición sofisticados, para valorar bien por el lado de consumo de alimentos, bien por el lado de gasto de los hogares en alimentación, bien por el resultado en términos de salud y nutrición. La CSPPDF ha utilizado en su seguimiento al cumplimiento de los IGED, una opción internacionalmente utilizada

Tabla 3. Componente educación

Subcomponente	Parámetro	Regla adicional	Fuente de verificación	Ámbito de comparación
Asistencia escolar	% de personas desplazadas entre 5 y 17 años de edad que asisten a un establecimiento educativo es por lo menos igual al del total de la población en esas edades.	Comparación con el promedio regional. Si este es inferior al nacional, tomar el promedio nacional.	Registros administrativos. Encuestas de Verificación. Encuestas de Calidad de Vida.	Regional. Nacional.
Deserción	La tasa de deserción intraanual de niños y niñas desplazados entre 5 y 17 años de edad no supera la tasa de deserción intraanual de la población escolar total.	Comparación con el promedio regional. Si este es superior al nacional, tomar el promedio nacional.	Registros administrativos. Encuestas de Verificación. Encuestas de Calidad de Vida.	Regional. Nacional.
Repetición	La tasa de repetición anual de niños y niñas desplazados entre 5 y 17 años de edad no supera la tasa de repetición anual de la población escolar total.	Comparación con el promedio regional. Si este es superior al nacional, tomar el promedio nacional.	Registros administrativos. Encuestas de Verificación. Encuestas de Calidad de Vida.	Regional. Nacional.
Apoyos necesarios alimentación escolar	% de estudiantes desplazadas entre 5 y 17 años de edad en colegios oficiales, que reciben alimentación escolar es por lo menos igual al % del total estudiantes de los colegios oficiales que en dicho rango de edad reciben este apoyo.	Comparación con el promedio regional. Si este es inferior al nacional, tomar el promedio nacional.		
Apoyos necesarios transporte escolar	Los estudiantes entre 5 y 17 años de edad que requieren transporte para ir al colegio lo reciben directamente o a través de un subsidio.	n. a.	Registros administrativos. Encuestas de verificación.	n. a.
Terminación del ciclo secundario	El porcentaje de niños y niñas de 18 años de edad víctimas de desplazamiento que terminan el ciclo secundario es igual al de los niños y niñas del conjunto de la población nacional.	Comparación con el promedio regional. Si este es inferior al nacional, tomar el promedio nacional.	Registros administrativos. Encuestas de verificación. Encuestas de calidad de vida.	Regional. Nacional.

para tener una aproximación a indicadores de inseguridad alimentaria. El propio Gobierno Nacional ha utilizado aproximaciones de esta naturaleza, que se han venido sofisticando desde hace ya más de dos décadas, principalmente en sus encuestas de calidad de vida, por ejemplo. Sin embargo, los resultados de la medición del GED a la alimentación que realizó el Gobierno Nacional son contradictorios. Por una parte, considera que 93 % de la población desplazada goza de un nivel de consumo aceptable en cuanto a frecuencia y diversidad de alimentos. Pero encuentra simultáneamente que 60,4 % de los hogares se encontraban en inseguridad alimentaria severa.

En consecuencia, el parámetro propuesto para la valoración del cumplimiento del IGED en materia de alimentación es la aproximación de inseguridad alimentaria utilizada por la Comisión. Se considera que el ECI ha sido superado si el 10 % o menos de la población desplazada presenta, simultáneamente, los tres síntomas de inseguridad alimentaria, esto es el porcentaje de personas desplazadas que haya comido menos de lo que deseaba por falta de alimentos o de dinero para comprarlos, el porcentaje de personas desplazadas que se hayan quejado de hambre por no tener alimentos ni dinero para comprarlos y el porcentaje de personas que haya dejado durante la semana de referencia, de consumir al menos un desayuno, almuerzo, o comida por falta de alimentos o de dinero para comprarlos. En 2010, este porcentaje alcanzaba un 37,5 % de las personas desplazadas.

Tabla 4 **Componente alimentación**

Subcomponente	Parámetro	Regla adicional	Fuente de verificación	Ámbito de comparación
Inseguridad alimentaria	Máximo 10 % de personas desplazadas presentan simultáneamente los tres síntomas señalados de insuficiencia alimentaria.	n. a.	Encuestas de Verificación.	n. a.

Subsistema de autosostenibilidad

La vivienda digna y las posibilidades de generación de ingresos son muestra de avances sostenibles hacia la superación de la vulnerabilidad de la población desplazada. Como se comentó inicialmente, la vivienda es uno de los componentes que mayor atraso muestra en el logro del GED.

Las condiciones de vivienda de la población desplazada pueden compararse con las de la población colombiana en su conjunto. Los principales indicadores de pobreza y calidad de vida utilizados en el país: NBI, ICV, IPM, han incluido entre sus

componentes las características de la vivienda en cuanto materiales de pisos y paredes, acceso a servicios básicos —acueducto, alcantarillado, basuras—, ubicación en zonas habitables sin alto riesgo, ausencia de hacinamiento. No hay razón para suponer que las condiciones de la vivienda de la población desplazada deban ser diferentes a las del promedio de la población del país. De allí que se proponga como parámetro dicho promedio, que puede ser relativizado si las condiciones de una región son excepcionales.

Algo similar sucede con la generación de ingresos en lo que se refiere a la línea de pobreza. El resultado de políticas dirigidas a integrar a la población desplazada alternativas de empleo y trabajo, se ven reflejadas en los ingresos que generan los hogares. Estar en condición de pobreza extrema es inaceptable desde el punto de vista ético, social y económico. Los criterios de valoración para la superación del ECI en la materia deben ser: Por un lado, que para la población desplazada se cumplan por lo menos las metas de reducción de pobreza establecidas para el conjunto de la población. Así, el porcentaje de población desplazada por debajo de la línea de pobreza no debe ser superior al promedio nacional. Y, por otro lado, que el porcentaje de la población desplazada por debajo de la línea de pobreza extrema debe ser cero por ciento (0 %) para poder superar el ECI en generación de ingresos[17], más aun teniendo en cuenta que a la luz de las cifras disponibles, el 82,9 % de los indigentes del país son población desplazada.

Reunificación familiar

Por otra parte, el derecho a la reunificación familiar debe garantizarse desde el momento mismo del desplazamiento, con el fin de evitar mayores afectaciones a las personas víctimas de desplazamiento. En el caso de niños, niñas y adolescentes, el levantamiento del ECI implica que la casi totalidad de ellos haya logrado encontrar su hogar inicial. En el caso de las personas adultas, se requeriría que por lo menos el 90 % de quienes han solicitado apoyo para la reunificación de su núcleo familiar lo hayan recibido.

Subsistema de libertades y derechos civiles

Son derechos de carácter transversal que deben ser garantizados en cualquier etapa o fase del desplazamiento y que determinan en última instancia la realización de los demás derechos. Se trata de los derechos a la vida, la integridad, la seguridad, la libertad, la identificación, la participación, la protección y la prevención.

17 Población desplazada indigente (PDI) en 2015: 6499042*0,36= 2339655. Población total indigente (PTI) en 2013:47021089*0,06=2821265. PDI/PTI= 0,829.

Tabla 5. Subsistema de autosostenibilidad

Subcomponente	Parámetro	Regla adicional	Fuente de verificación	Ámbito de comparación
Vivienda digna	% de hogares que cuentan con vivienda digna entre la población desplazada es igual al de la población en su conjunto.	Comparación con el promedio regional. Si este es inferior al nacional tomar el promedio nacional.	Encuestas de Verificación. Encuestas de Calidad de Vida.	Regional. Nacional.
Generación de ingresos: superación línea de indigencia	EL GED se logrará cuando el porcentaje de hogares desplazados bajo la línea de indigencia sea igual cero por ciento (o %).		Encuestas de Verificación. Encuestas de Calidad de Vida.	Regional. Nacional.
Generación de ingresos: superación de la línea de pobreza	EL GED se logrará cuando el porcentaje de hogares desplazados que se encuentran por bajo la línea de pobreza sea igual al de los hogares de la población en general.	Comparación con el promedio regional. Si este es inferior al nacional, tomar el promedio nacional.	Encuestas de Verificación. Encuestas de Calidad de Vida.	Regional. Nacional.

Algunos de estos derechos son de difícil valoración y verificación. En el caso de los derechos a la vida, la integridad, la seguridad y la libertad, el parámetro de comparación debe ser que la población desplazada tenga un riesgo similar de ver afectado este derecho que el conjunto de los ciudadanos y que ninguno de los desplazados sufra menoscabo en estos derechos por el hecho de ser desplazado. Desde el punto de vista de valoración empírica, las tasas de delito —tradicionalmente calculadas por 100.000 habitantes— para la población total, deberían ser calculadas también para la población desplazada. El parámetro es que la probabilidad de ocurrencia de un delito contra la vida, por ejemplo, sea similar para la población desplazada que para el resto de la población. En el caso del derecho a la vida, medido por tasa nacional de homicidios, por ejemplo, en 2014, fue de 24 homicidios por 100.000 habitantes. Este promedio varía ampliamente entre ciudades. En las regiones en donde la tasa de homicidios sea superior al promedio nacional, la comparación válida sería con

esta última tasa, pues el desplazado no elige libremente su lugar de asentamiento, pero cuando sea igual o inferior al promedio nacional la comparación debe hacerse con la regional, puesto que no hay ninguna razón que justifique que las personas desplazadas deban asumir riesgos mayores que los del conjunto comunidad vecina.

A manera de ilustración, si se estimara, como lo hace la UARIV, que la población desplazada asciende hoy a 6.414.700, implicaría que si la tasa nominal promedio de homicidios aplicara a la población desplazada se prevería un total de 1.539 homicidios de personas desplazadas. Si, como dice el informe de la Unidad de Víctimas, según los resultados de su encuesta, el 98,9 % de las personas desplazadas preservan la vida después del desplazamiento, esto querría decir que habrían sucedido por lo menos 70.500 homicidios en personas desplazadas, cifra supremamente alta, que ilustra la improcedencia de la estimación con el instrumento de encuesta. Algo similar sucede con otros derechos como integridad, seguridad y libertad, con porcentajes de afectación supremamente altos en el caso de confinamiento o desaparición forzada, hechos en los cuales 3,8 % y 1,3 % de la población desplazada habría sido víctima después del desplazamiento (esto querría decir que cerca de 240 mil desplazados habrían sufrido confinamiento después del desplazamiento y que se habrían producido algo más de 83 mil desapariciones forzadas de personas desplazadas).

De allí que el parámetro propuesto esté más cerca de una valoración efectiva del derecho, siempre y cuando las estadísticas administrativas permitan la identificación precisa de las personas desplazadas en las estadísticas de homicidios, pues de otra forma no sería posible calcular tasas de homicidios para población desplazada. En cuanto al nexo entre la afectación al derecho y la calidad de desplazados a que hace referencia el indicador complementario del derecho a la vida, el parámetro debería ser más ambicioso, y buscaría que ninguna persona desplazada perdiera su vida o viera afectados sus derechos a la libertad, la integridad y la seguridad, por el hecho de ser desplazado.

En cuanto a los componentes de identificación, se han alcanzado niveles altos de logro en el GED de este derecho. Sin embargo, para que pueda producirse un levantamiento del ECI sería necesario incrementar sustancialmente el porcentaje de hombres entre 18 y 50 años de edad que cuentan con libreta militar. Este aspecto es fundamental pues de la realización de este derecho dependen las posibilidades de mejora en otros, como es el caso de la generación de ingresos o de la conclusión del nivel terciario de educación.

Subcomponente de protección y prevención

El parámetro indicado en el caso del subcomponente de seguridad personal puede ser utilizado para valorar el subcomponente de protección. En cuanto a la

prevención, podría valorarse la existencia de una política de prevención del desplazamiento forzado y el levantamiento del ECI podría declararse cuando el incremento anual del desplazamiento no supere el 1 %.

En el caso de protección de tierras el parámetro sugerido es que el 95 % de quienes tienen derecho y demanden la protección efectiva de su predio cuenten con ella.

Tabla 6. Subsistema de libertades y derechos civiles

Subcomponente	Parámetro	Regla adicional	Fuente de verificación	Ámbito de comparación
Vida	La tasa de homicidios por cien mil habitantes de la población desplazada es igual o menor a la misma tasa para la población total.	Comparación con la tasa de homicidios regional. Si esta es superior a la nacional, tomar el promedio nacional.	Registros administrativos.	Regional. Nacional.
Libertad	La tasa de delitos contra la libertad (desaparición forzada, secuestro, reclutamiento de menores, confinamiento) de la población desplazada es igual o menor a la misma tasa para la población total.	Comparación con el promedio regional. Si este es superior al nacional, tomar el promedio nacional.	Registros administrativos.	Regional. Nacional.
Integridad	La tasa de delitos contra la integridad (delitos sexuales, minas antipersonales, tortura) de la población desplazada es igual o menor a la misma tasa para la población total.	Comparación con el promedio regional. Si este es superior al nacional, tomar el promedio nacional.	Registros administrativos.	Regional. Nacional.
Seguridad personal	Ninguna persona desplazada con valoración de riesgo ha sufrido después de la valoración acciones contra su seguridad personal.		Registros administrativos.	

Tabla 7. Subcomponente de identificación

Subcomponente	Parámetro	Regla adicional	Fuente de verificación	Ámbito de comparación
Identificación	99 % de las personas desplazadas cuentan con documentos de identificación acordes con su grupo de edad.	90 % de los hombres desplazados entre 18 y 50 años de edad tienen libreta militar.	Registros administrativos.	Regional. Nacional.

Subsistema de derechos a la verdad, la justicia y la reparación, que contempla medidas de indemnización, restitución, rehabilitación, satisfacción, garantías de no repetición y retorno

Se trata de un sistema de carácter independiente, conformado por aquellos derechos de la población desplazada en tanto víctima de este delito. Son derechos de difícil valoración empírica y para los cuales hay que tomar en consideración tanto el carácter transicional como progresivo de la política de reparación. Esto lleva a que, en algunos casos, no sea posible en el momento actual establecer un parámetro claro de valoración, como es el caso de los derechos a la verdad, a la justicia, la satisfacción y las garantías de no repetición, que aunque están incluidos en la Ley de víctimas, se considera prudente esperar a que se concluya y refrende el acuerdo de justicia transicional del Gobierno Nacional y las FARC-EP, y empiece su aplicación efectiva.

La valoración de los otros componentes, en tanto progresivos, debe hacer referencia no solamente a la existencia de una política diseñada para la implementación de las restantes medidas de reparación como la indemnización, la restitución de tierras y el retorno. Para todos ellos se propone que el parámetro para declarar la superación del ECI, sea el que un 90 % de la población desplazada haya sido cobijado por la medida de reparación a la que tiene derecho. En el caso de la rehabilitación, que contempla componentes asistenciales y reparadores, la atención debe llegar por lo menos al 95 % de las personas que la soliciten. En cuanto a la reparación colectiva, el número de planes implementados debe cobijar por lo menos al 70 % de los sujetos colectivos inscritos en el RUV.

Referencias

CSPPDF (Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado) (2010). *Comentarios al informe del 1 de julio de 2010 del Gobierno*

Nacional a la Corte Constitucional sobre la superación del estado de cosas inconstitucional declarado mediante la Sentencia T-025 de 2004.

Congreso de la República. (2011). *Ley 1448. Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones*. Recuperado de: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=43043.

CGR (Contraloría General de la República) y CID (Centro de Investigaciones para el Desarrollo). (2013). *Primera Encuesta Nacional de Víctimas (I-ENV_CGR-2013). Construcción de la línea base para el seguimiento y el monitoreo al cumplimiento de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras en Colombia*. Recuperado de: http://www.contraloriagen.gov.co/documents/155638087/161621822/Libro_ENV_CGR-2013_(16-01-2015).pdf.

Corte Constitucional. (2004a). *Auto 185. Solicitud de información sobre el cumplimiento de la orden contenida en el ordinal quinto de la parte resolutiva de la sentencia T-025 de 2004, relativa a los mínimos de atención a la población desplazada*. Recuperado de: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/Autos/2004/A185-04.htm.

Corte Constitucional. (2004b). *Sentencia T-025. Acción de tutela instaurada por Abel Antonio Jaramillo, Adela Paola Montaño, Agripina María Núñez y otros contra la Red de Solidaridad Social, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Protección Social, el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Educación, el INURBE, el INCORA, el SENA, y otros*. [Estado de cosas inconstitucional (ECI) en la población desplazada]. Recuperado de: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm.

Corte Constitucional. (2009). *Auto 008. Persistencia del estado de cosas inconstitucional declarado mediante Sentencia T-025 de 2004*. Recuperado de: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2009/6988.

Corte Constitucional. (2010). *Auto 385. Solicitud pronunciamiento del Gobierno Nacional frente al informe de cumplimiento entregado el 1 de julio de 2010, en el marco del*

seguimiento a la Sentencia T- 025 de 2004 y sus Autos de cumplimiento. Recuperado de: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/DNP/AUTO%20385%20de%202010.pdf.

Corte Constitucional. (2011a). *Auto 008. Recurso de súplica presentado contra el auto del 2 de diciembre de 2010, proferido por el magistrado Humberto Antonio Sierra Porto, que rechazó parcialmente la demanda de inconstitucionalidad presentada por Luís Augusto Martínez Uribe*. Recuperado de: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2011/A008-11.htm.

Corte Constitucional. (2011b). *Auto 219. Seguimiento a las acciones adelantadas por el gobierno nacional para la superación del estado de cosas inconstitucional, declarado mediante sentencia T-025 de 2004*. Recuperado de: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2011/A219-11.htm.

Corte Constitucional. (2013). *Auto 099. Por medio del cual se hace seguimiento a las acciones adelantadas por el Gobierno Nacional para la superación del estado de cosas inconstitucional declarado mediante sentencia T-025 de 2004 en relación con el componente de ayuda humanitaria y se dictan las medidas necesarias para mejorar la atención de la población desplazada por la violencia*. Recuperado de: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2013/a099-13.HTM.

Corte Constitucional. (2015a). *Auto 161. Traslado de los informes presentados por la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y la Contraloría General de la República, en torno a los ejercicios de medición sobre el goce efectivo de los derechos de la población desplazada. Recuperado de: http://www.corteconstitucional.gov.co/T-025-04/AUTOS%202015/Auto%20161%20del%2030%20de%20abril%20de%202015%20Traslado%20Encuestas%20IGED.pdf.*

Corte Constitucional. (2015b). *Auto 205. Solicitud de información al gobierno nacional acerca del componente de ayuda humanitaria, de acuerdo con lo ordenado en el auto 099 de 2013, como parte del cumplimiento a la sentencia T-025 de 2004*. Recuperado de: http://www.corteconstitucional.gov.co/T-025-04/AUTOS%202015/Auto%20205%20del%2026%20de%20mayo%20de%202015%20Solicitud%20de%20info%20AHE.pdf.

Corte Constitucional. (2015c). *Auto 298. Convocatoria a audiencia pública dentro de la cual se expondrán los resultados de los análisis comparativo e histórico evolutivo, respecto de los ejercicios de medición adelantados por la Unidad para las Víctimas y la Contraloría General de la República y se harán las observaciones que se considere pertinentes frente a la superación o no del estado de cosas inconstitucional, en el marco del seguimiento a la implementación de la sentencia T-025 de 2004 y sus autos complementarios.* Recuperado de: http://www.corteconstitucional.gov.co/T-025-04/AUTOS%202015/Auto%20298%20del%2027%20de%20julio%20de%202015%20Audiencia%20Publica.pdf.

DPS (Departamento para la Prosperidad Social). (2014). *Decreto 2569. Mediante el cual se reglamentan los artículos 182 de la Ley 1450 de 2011, 62, 64, 65, 66, 67 Y 68 de la Ley 1448 de 2011, se modifican los artículos 81 y 83 del Decreto 4800 de 2011, se deroga el inciso 2°del artículo 112 del Decreto 4800 de 2011.* Recuperado de: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=60300.

SNAIPD (Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada). (2010). *Informe del Gobierno Nacional a la Corte Constitucional sobre el Estado de Cosas Inconstitucional declarado mediante la Sentencia T-025 de 2004*. Recuperado de: http://www.acnur.org/t3/uploads/media/COI_2813.pdf?view=1.

SNAIPD (Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada). (2015). *Informe al auto 298 de 2015.*

UARIV (Unidad para laAtención y Reparación Integral a las Víctimas). (2014). *Resolución 00271. Por la cual se establece el apoyo subsidiario a las entidades territoriales en la entrega de la ayuda o atención humanitaria inmediata contempladas en los artículos 47 (parágrafo 1º) y 63 de la Ley 1448 de 2011.* Recuperado de: http://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/resolucion_uaeariv_0271_2014.htm.

PARTE II
POLÍTICAS PÚBLICAS HACIA EL LEVANTAMIENTO DEL ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL

La financiación de la Ley de Víctimas

Elaborado y revisado por el Equipo Nacional de Verificación*

1 Se agradece de manera especial la colaboración del investigador Jorge Enrique Espitia durante la elaboración de este documento.

Contenido

Lista de siglas 277
Lista de tablas 278
Lista de figuras 278

El universo de la población desplazada 280

Estimación de recursos para vivienda 281
Escenarios 281
Conclusiones 281

Estimación de recursos para indemnización 282
Normativa para la indemnización administrativa 282
Consideraciones 283
Conclusiones 284

La desfinanciación de la ley por vivienda e indemnización 285

Espacio fiscal disponible 285
Personas jurídicas 287
Personas naturales (asalariados y rentistas del capital) 289
Recursos frescos 290

Referencias 291

Listas de siglas

CSPPDF	Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado
DIAN	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales
DNP	Dirección Nacional de Planeación
ECI	Estado de cosas inconstitucional
ENV-CSPPDF-CID	Encuesta Nacional de Verificación realizada por el CSPPDF y el CID
I-ENV_CGR-2013	Primera Encuesta Nacional de Víctimas, adelantada por la CGR y el CID en el 2013
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PIB	Producto interno bruto
RUPD	Registro Único de Población Desplazada
RUV	Registro Único de Víctimas
SMMLV	Salario mínimo mensual legal vigente
UARIV	Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas

Lista de tablas

Tabla 1. Estimación de recursos necesarios para financiar vivienda de la población desplazada 283

Tabla 2. Población desplazada a ser indemnizada por el Decreto 1290 de 2008 (27 SMMLV) 284

Tabla 3. Población desplazada a ser indemnizada por Ley 1448 de 2011(17 SMMLV)..... 284

Tabla 4. Principales rubros donde encuentran los tratamientos preferenciales. Declaraciones de renta personas jurídicas 2013 (millones de pesos)..... 288

Tabla 5. Tarifas medias y efectivas para asalariados, rentistas del capital y personas naturales 2000-2013 (%) 290

Tabla 6. Ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional y rentas exentas de los asalariados y rentistas del capital (millones de pesos)..... 290

Lista de figuras

Figura 1. Tarifas medias y efectivas para asalariados, rentistas del capital y personas naturales 2000-2013 (%) 289

La declaratoria del estado de cosas inconstitucional (ECI) en la situación de la población desplazada evidenció la falta de concordancia entre la gravedad de la afectación de los derechos reconocidos constitucionalmente y desarrollados por la ley y *el volumen de recursos efectivamente destinado a asegurar el goce efectivo de tales derechos*. A partir de la expedición de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, sus decretos reglamentarios y el CONPES 3712 de 2011, el Gobierno Nacional estableció el plan de financiación de dicha ley y, por lo tanto, el monto de los recursos destinados para la asistencia, atención y reparación de la población desplazada.

Al transcurrir once años de la declaratoria del ECI y cuatro años de la expedición de la Ley de Víctimas, es evidente que los recursos destinados para tal fin resultan insuficientes, como se verá a continuación, independientemente de los escenarios que se consideren para la garantía del derecho a la vivienda.

El presente documento estima los recursos adicionales necesarios para cubrir las necesidades de la población en situación de desplazamiento forzado en materia de indemnización administrativa y vivienda y presenta unos elementos para una propuesta de reforma tributaria para la financiación de la ley.

Cabe aclarar que el faltante de recursos para la indemnización administrativa obedece, de una parte, a una subestimación de los hogares desplazados y de la dinámica del desplazamiento a partir del 2011 y, de otra, tanto al hecho de que el Gobierno Nacional no había previsto destinar recursos para este rubro —pues se pensaba financiar mediante la concesión de subsidios de vivienda y tierras según se describe en el artículo 132 de la Ley 1448 de 2011, como debido al pronunciamiento de la Corte Constitucional en el sentido de conceder la indemnización por desplazamiento con base en 27 SMMLV (salarios mínimos mensuales legales vigentes) a un porcentaje de la población mayor al previsto.

El universo de la población desplazada

En primer lugar, es preciso señalar que el documento CONPES 3712 de 2011 solo consideró un universo de 618 000 hogares desplazados (DNP, 2011, p. 21), pues al total de hogares registrados en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD), a septiembre 30 de 2011, descontó el 22,0 %, porcentaje que denominó reserva técnica, por considerar que al no haber solicitado atención por parte del Estado hasta esa fecha, tampoco lo haría posteriormente. Como se comentó en otros documentos sometidos a consideración de la Corte, la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (CSPPDF) no comparte esta hipótesis pues la concesión de una indemnización administrativa seguramente motivará a un buen número de estos hogares a solicitarla.

A octubre 1 de 2015, teniendo en cuenta las personas que conforman estos hogares, en el Registro Único de Víctimas (RUV) se encuentran *inscritas* 6 499 042 víctimas del delito del desplazamiento forzado (UARIV, 2015), es decir, un total de 1 326 355 hogares si se toma a 4,9 personas como el tamaño de hogar promedio, de acuerdo con los datos de la III Encuesta de Verificación de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Desplazamiento Forzado (ENV-CSPPDF-CID) (CSPPDF, 2010, p. 57). Lo anterior indica que el número de hogares considerados en el CONPES 3712 de 2011 resulta inferior al existente el 1 de octubre de 2015 en cerca del 53 %.

No obstante, la estimación de los recursos requeridos para financiar los rubros de indemnización y vivienda de la población desplazada no puede basarse en la cifra de hogares inscritos, pues, de una parte, ella no se presenta en la información de conocimiento público discriminada año por año, lo cual impide el cálculo ya que tanto la indemnización como la vivienda se reconocerían a los desplazados a partir de 1985. De otra parte, el tamaño de hogares que utiliza la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) aparentemente está subestimado (3,5 vs. 4,9 miembros por hogar).

En estas circunstancias, resulta necesario estimar una aproximación a dicho universo. Para ello se utilizan los datos de personas expulsadas por año, que aparecen en la página web de la Red Nacional de Información, y el número de desplazamientos promedio por hogar y el tamaño promedio del hogar, derivados de la III Encuesta Nacional de Verificación de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (III-ENV_CSPPDF-CID-2010).

De esta manera, el universo de la población desplazada se calculó de la siguiente manera:

Hogares con derecho a indemnización y vivienda = Personas expulsadas entre 1985 y 1 de octubre de 2015 / (1,1 desplazamientos * 4,9 miembros por hogar)
Hogares con derecho a indemnización y vivienda = 6 833 403 / 5,39 = 1 267 793 hogares

Estimación de recursos para vivienda

Escenarios

La identificación del universo de hogares víctimas de desplazamiento forzado a quienes debe garantizarse una vivienda digna se construyó teniendo en cuenta los siguientes escenarios:

Escenario 1: Vivienda para todos los hogares desplazados a octubre 1 de 2015 que no gozaban de una vivienda digna, según la I Encuesta Nacional de Víctimas de la Contraloría General de la República, 2013 (89,2 %) (CGR y CID, 2013, p. 162).

Escenario 2: Restitución de vivienda a todos los hogares desplazados a octubre 1 de 2015 que la perdieron, según dicha encuesta (47,4 %).

Conclusiones

La estimación de los montos de vivienda en los dos escenarios antes descritos, con base en un costo de $40 millones de pesos para la vivienda de interés social y sin contemplar el valor del lote, ascendería a $45,234 billones y 24,037 billones, respectivamente, como se muestra a continuación.

Tabla 1. Estimación de recursos necesarios para financiar vivienda de la población desplazada

	Total hogares	Hogares ya restituidos/ garantizados	Hogares pendientes	Monto total (en billones de pesos)
Garantía de vivienda	1 267 793	136 922	1 130 871	$45,234
Restitución de vivienda	600 934	n. d.*	600 934**	$24,037

Convenciones: n. d.: No disponible.

** Se supone que ningún hogar de los que perdió vivienda habita una vivienda digna.

A esta cifra es preciso descontarle la suma incluida para este fin en el marco fiscal de mediano plazo, que para el periodo 2012-2016 corresponde a $3,032 billones (a precios de octubre de 2015) y la que el Gobierno ha anunciado que se destinará hasta el 2021, como se comenta más adelante, que asciende (igualmente a precios de octubre de 2015) a $3,250 billones, para un total de $6,282 billones. Por lo tanto, el faltante de recursos para vivienda oscilaría entre $17,755 billones y $38,952 billones.

Estimación de recursos para indemnización

Normativa para la indemnización administrativa

Ley 1448 de 2011 y Decreto 4800 de 2011

La indemnización administrativa hace parte de las medidas de reparación establecidas en la Ley 1448 de 2011. Para el caso específico de la población desplazada la indemnización se definió en el artículo 132 en donde se establece que esta:

> […] se entregará en dinero, por núcleo familiar y a través de uno de los siguientes mecanismos: Subsidio integral de tierras, permuta de predios, adquisición y adjudicación de tierras, adjudicación y titulación de baldíos; Subsidio de vivienda de interés social rural, en la modalidad de mejoramiento de vivienda, construcción de vivienda y saneamiento básico; o subsidio de vivienda de interés social urbano en las modalidades de adquisición, mejoramiento o construcción de vivienda nueva.

Con base en este artículo se realizó el costeo de la medida de indemnización en el CONPES 3712, suponiendo su materialización mediante la entrega de subsidios de vivienda o de adquisición de tierras, entre otros. Dicho artículo fue demandado ante la Corte Constitucional, corporación que lo declaró exequible mediante la Sentencia C-462 de 2013, entendiendo que *tales mecanismos son adicionales al monto de indemnización administrativa que debe pagarse en dinero.*

Por lo tanto, el valor de la indemnización administrativa para la población desplazada debe calcularse teniendo en cuenta los montos establecidos por el decreto 4800 y sus posteriores decretos reglamentarios, así:

Artículo 149: establece que por concepto de indemnización administrativa se reconocerá a las víctimas de desplazamiento forzado hasta 17 salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV).

Artículo 155: establece un régimen de transición para las solicitudes de indemnización por vía administrativa que al momento de la publicación de dicho Decreto (4800 de 2011) no habían sido resueltas, y que están relacionadas con regímenes anteriores, en particular el establecido a través del Decreto 1290 de 2008, reconociendo los derechos de dichas personas bajo esa normativa.

Finalmente el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1377 de 2014 para acoger las órdenes proferidas por la Corte Constitucional en la Sentencia SU-254 de 2013. En el artículo 11 de este decreto se definen las reglas para la aplicación del régimen de transición establecidas en el artículo 155 del Decreto 4800 de 2011.

- Los núcleos familiares víctimas de desplazamiento forzado ocurrido antes del 22 de abril de 2008 y que presentaron solicitud hasta el 22 de abril de 2010, recibirán el monto previsto en el Decreto 1290 de 2008 (27 SMMLV).
- Los núcleos familiares víctimas de desplazamiento forzado ocurrido antes del 22 de abril de 2008 y que no presentaron solicitud de reparación o indemnización, pero fueron incluidos en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD) a 22 de abril de 2010, recibirán el monto previsto en el Decreto 1290 de 2008 (27 SMMLV).
- Los demás núcleos familiares víctimas de desplazamiento forzado reconocidos en el marco de la Ley 1448 de 2011 (17 SMMLV).

Consideraciones

La estimación del monto requerido para financiar la indemnización administrativa al 1 de octubre de 2015 parte de las siguientes consideraciones:

- Al igual que en el caso de vivienda, se presume que la mitad del subregistro estimado en la I-ENV_CGR-2013 se inscribirá en el RUV, es decir el 7,5 % de la población expulsada desde 1985 hasta 2013.
- Se supone que todos los hogares que fueron víctimas del delito de desplazamiento forzado con posterioridad a 1985 y hasta abril de 2008 deben ser indemnizados según lo establecido en el Decreto 1290 de 2008, es decir, con 27 SMMLV.

- Se supone que todos los hogares que fueron víctimas del delito de desplazamiento forzado con posterioridad a 22 de abril de 2008 deben ser indemnizadas según lo establecido en la Ley 1448 de 2011, es decir 17 SMMLV.

Conclusiones

Para cubrir el valor de la indemnización administrativa a la población desplazada que tiene derecho a esta bajo la normativa del Decreto 1290 de 2008, se requiere un esfuerzo fiscal de 16,83 billones de pesos (tabla 2).

Tabla 2. Población desplazada a ser indemnizada por el Decreto 1290 de 2008 (27 SMMLV)*

	Población desplazada (expulsada)
Total de personas (1985-Abril de 2008)	4 742 428
Total de hogares	967 842**
Valor total de la indemnización*	$16,83*

Convenciones: * Valores en billones de pesos y SMMLV de 2015 ($644 350).
** Corresponde al total de personas que fueron desplazadas en el periodo indicado divido por el tamaño de hogar promedio de desplazados (4,9) ajustado por el número de veces que se ha sido víctima de desplazamiento (1,1).

Para cubrir el valor de la indemnización administrativa a la población desplazada que tiene derecho a esta bajo la Ley 1448 de 2011 se requiere un esfuerzo fiscal de 3,18 billones de pesos (tabla 3). Así, entonces, el valor de la indemnización administrativa ascendería a la cifra de 20,01 billones de pesos.

Tabla 3. Población desplazada a ser indemnizada por Ley 1448 de 2011(17 SMMLV)*

	Población desplazada (expulsada)
Total personas (mayo de 2008-octubre 2015)	1 421 150
Total de hogares	290 031**
Valor total de la indemnización*	$3,18*

Convenciones: * Valores en billones de pesos y SMMLV de 2015 ($644. 350).
** Corresponde al total de personas que fueron desplazadas en el periodo indicado divido por el tamaño de hogar promedio de desplazados (4,9) ajustado por el número de veces que se ha sido víctima de desplazamiento (1,1).

Sin embargo, es preciso tener en cuenta que el pasado 14 de septiembre de 2015 la directora de la UARIV informó ante la Corte Constitucional que "hasta la fecha, más de 87 177 víctimas de desplazamiento forzado han recibido indemnización administrativa por la suma de 337,57 mil millones"[1], monto que debe ser descontado de las cifra antes presentada, lo que implica que la desfinanciación de la ley por este concepto sería del orden de $19,672 billones.

La desfinanciación de la ley por vivienda e indemnización

De esta forma, puede afirmarse que sin tener en cuenta los recursos adicionales que puedan necesitarse para financiar los rubros distintos a vivienda e indemnización administrativa, y bajo el supuesto de que el Gobierno apropie los recursos para vivienda en el futuro, de acuerdo con el compromiso de la directora de la UARIV, la desfinanciación de la Ley de Víctimas en lo atinente a la población desplazada a octubre de 2015 oscilaría entre $37,427 billones y $58,624 billones, dependiendo del escenario de vivienda que se considere.

Espacio fiscal disponible

El Gobierno Nacional ha argumentado permanentemente la falta de recursos como la razón fundamental por la cual no ha sido posible atender las necesidades de la población desplazada y como uno de los motivos fundamentales para haber concebido la Ley de Víctimas como gradual y progresiva en lo que atañe a las acciones previstas en materia de reparación.

Con todo, en este capítulo se explora la existencia de un eventual espacio fiscal, de manera tal que se pueda canalizar una mayor cantidad de recursos fiscales a la atención y reparación de las víctimas.

De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, el potencial fiscal de un país depende de sus características estructurales como el nivel del PIB por habitante, el grado de apertura, o sea el agregado de las exportaciones y las importaciones frente al PIB, y la participación del PIB de la industria manufacturera en el PIB total. En general, los altos niveles de desarrollo se asocian con un alto ingreso per cápita, con una relación con el resto del mundo profunda y con un elevado tamaño de la industria manufacturera. Cuando la OCDE,

1 Se supone que estos recursos están valorados a precios de 2015.

con base en ese modelo, evalúa el nivel de ingresos fiscales del Gobierno Nacional colombiano en relación con el PIB, establece que tales ingresos son bajos, pues apenas alcanzan al 20 % del mismo, cuando debieran ser del orden del 24 %. En estas circunstancias, esta organización encuentra que —si bien los ingresos fiscales han aumentado con reformas fiscales "gota a gota", "año a año"— para resolver los problemas de financiación presupuestal de corto plazo su proporción en el PIB "sigue siendo baja en comparación con otros países de América Latina y el promedio de la OCDE" (Daude, Perret y Brys, 2015).

Por su parte, según el Banco Mundial, en el 2012 Colombia exhibe ingresos tributarios relativamente bajos para su nivel de desarrollo. Entre los años 2007 y 2009, los ingresos del Gobierno Central promediaron un 14,0 por ciento del PIB, porcentaje que resulta sustancialmente menor al esperado (20,6 por ciento del PIB), dado el PIB per cápita colombiano. Este nivel de ingresos fiscales es el segundo más bajo entre los países de LAC 7 (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela), cuyo promedio es del 17,1 por ciento (Banco Mundial, 2012).

De igual manera, hay evidencia que indica que la política tributaria adoptada hasta ahora en Colombia juega un papel muy limitado en la distribución del ingreso disponible, al punto que el coeficiente de Gini baja tan solo un punto porcentual con la acción directa del Estado por la vía del impuesto a la renta, las contribuciones a la seguridad social y las transferencias monetarias directas. En efecto, mientras que en Colombia el Gini de los ingresos brutos de mercado es 0,531 y el del ingreso disponible 0,520, en Chile estos mismos indicadores son de 0,546 y 0,499, respectivamente, mostrando que en Chile el sistema tributario modera la concentración de ingresos después de impuestos en una magnitud mucho mayor que en el caso de Colombia (0,047 vs. 0,011), llevando a una mayor equidad relativa (Hanni, Martner y Podestá, 2015).

En suma, la literatura sugiere que uno de los grandes desafíos del sistema tributario colombiano es mejorar su poder redistributivo, a efectos de promover una mayor igualdad y una mayor inclusión vía reducción de la pobreza, de modo que cuando dichas medidas de política resulten siendo eficientes y eficaces, el efecto sobre el crecimiento económico sería positivo.

En el documento *Estudios económicos de la OCDE Colombia. Visión general* algunas de las recomendaciones son: El sistema tributario podría hacer más por promover la eficiencia y la equidad, por reducir la evasión de impuestos mediante el fortalecimiento de la administración tributaria y el aumento de las sanciones, por aumentar la progresividad del impuesto a la renta personal gravando los dividendos y eliminando las exenciones regresivas (OCDE, 2015).

En consecuencia, podría afirmarse que en el sistema tributario colombiano existe un espacio fiscal disponible y que es factible explorar fuentes de ingreso adicionales, así como también resulta necesario buscar un sistema tributario más equitativo.

Si se parte de la tesis del Banco Mundial, se encuentra que, en relación con los ingresos tributarios del Gobierno Central, podría existir un espacio fiscal disponible de 6,6 puntos porcentuales del PIB, razón por la cual existiría un margen para aumentar los recaudos anuales en cerca de $49,9 billones, teniendo en cuenta que el PIB (a precios corrientes del 2014), según el Banco de la República, ascendió a $756,15 billones.

En las siguientes secciones se presenta una aproximación de las diferentes medidas que generarían recursos frescos mediante la introducción de algunas reformas tanto al régimen tributario de las personas jurídicas como al de las personas naturales, que podrían contribuir a la financiación de la Ley de Víctimas.

Personas jurídicas

Con base en los microdatos de las declaraciones de renta de 2013 que las personas jurídicas presentan a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) y que publica en su página web, en el 2014 las rentas exentas fueron del orden de los $11,3 billones, que liquidadas a una tarifa del 25 % (tarifa nominal del impuesto de renta) hubiesen podido reportar cerca de $2,8 billones como recaudo fiscal adicional.

Por su parte, los ingresos no constitutivos de renta en 2013 fueron cerca de $27,3 billones, que liquidados a la tarifa del impuesto de renta del 25 % hubiesen podido generar unos $6,8 billones de impuestos adicionales. Adicionalmente, los descuentos tributarios fueron del orden de los $0,8 billones.

En este orden de ideas, si se actuara en estos tres frentes los recursos tributarios adicionales podrían ascender hasta $10,4 billones.

A su turno, las deducciones, que ascendieron a $383,2 billones en el 2013, constituyen otro rubro que amerita estudiarse detenidamente con el fin de explorar la posibilidad de eliminar algunas de ellas, pues es bien sabido que no todos los recursos que se contabilizan como tales guardan una relación estrecha con la generación de ingreso en el proceso productivo. Entre los ítems que requieren una discusión de fondo se encuentran las deducciones de carácter financiero originadas en operaciones de crédito entre conglomerados. En este sentido conviene señalar que a nivel internacional, por ejemplo, se discute la conveniencia de tratar al pago de intereses y las inversiones en investigación y desarrollo como deducciones a la luz del impacto económico que ello puede generar efectivamente (Altshuler, Shay y Toder, 2015).

En la tabla 4 es posible observar la pérdida en el recaudo tributario del impuesto a la renta, gracias a la reducción paulatina que presenta la base gravable debido a la introducción de los beneficios fiscales. Si el impuesto se liquidara al 25 % con base en la renta bruta, el ingreso para el Estado habría sido del orden de $312,9 billones, pero que al descontar los ingresos no constitutivos de renta, el recaudo apenas asciende efectivamente a $306,0 billones.

Tabla 4. Principales rubros donde encuentran los tratamientos preferenciales. Declaraciones de renta personas jurídicas 2013 (millones de pesos)

		Valor actual	Posible recaudo
1	Total de ingresos	1 251 408 188	312 852 047
2	Ingresos no constitutivos de renta*	27 334 430	6 833 607
3=1-2	Ingresos gravables	1 224 073 759	306 018 440
4	Total de costos	708 615 212	
5=3-4	Renta bruta	515 458 547	128 864 637
6	Deducciones totales*	383 225 403	
7=5-6	Renta líquida	132 233 144	33 058 286
8	Renta antes de exenciones	110 471 098	27 617 775
9	Renta exenta**	11 339 729	2 834 932
10=8-9	Renta líquida gravable	99 131 369	24 782 842
11	Tarifa nominal (25 %)	0	
12=10*11	Impuesto de renta	24 782 842	
13	Descuentos tributarios**	1 400 156	
14=12-13	Impuesto neto	23 382 687	

Fuente: Esta tabla se elaboró con base en las declaraciones de renta y el documento de la DIAN (2006).
* Rubros en los cuales se incluyen simultáneamente beneficios tributarios y conceptos que no constituyen beneficios.
** Rubros que representan un beneficio tributario.

Ahora bien, cuando se descuentan los costos totales, el recaudo desciende a un valor de $128,9 billones. Además, al excluirse de la base tributaria las deducciones, el recaudo llega apenas a los $33,1 billones. Finalmente, cuando se eliminan las exenciones a esta base, entre ellas las denominadas rentas exentas, la base sobre la cual se liquida el impuesto de renta resulta ser del orden de los $99,1 billones, para un recaudo efectivo del orden de los $24,8 billones, cifra que al deducir los descuentos tributarios alcanza una magnitud del orden de los $23,4 billones. Es decir, de un

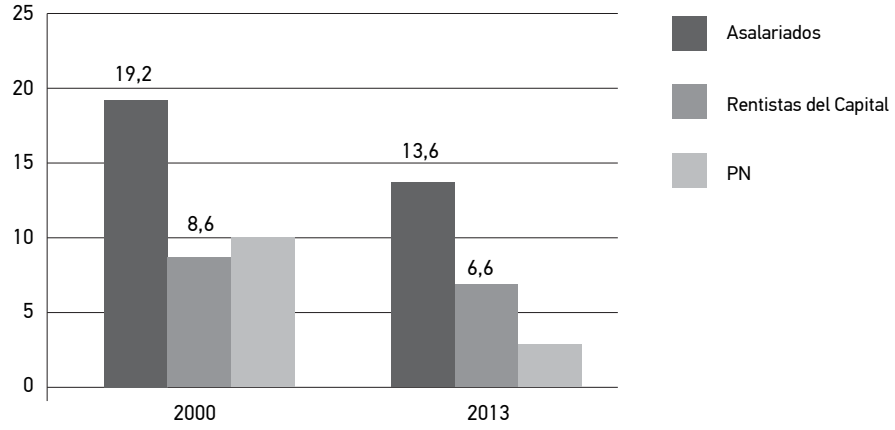
recaudo potencial del impuesto a la renta bruta (deducidos costos) de las personas jurídicas del orden de $128,9, una vez se descuentan los costos totales, exenciones y descuentos, se llega a un recaudo efectivo de $23,4 billones, es decir, un 18,14 % del recaudo sobre la renta bruta (antes de deducciones y exenciones).

De esta forma, queda claro que el régimen tributario colombiano contempla una serie de mecanismos que permiten erosionar la base gravable de las empresas, razón por la cual las tarifas efectivas, que varían por sector, resultan inferiores a sus correspondientes tarifas nominales.

Personas naturales (asalariados y rentistas del capital)

Ha sido una constante la inequidad fiscal que el sistema tributario colombiano presenta entre asalariados y rentistas del capital. La información de las declaraciones de renta de las personas naturales del 2012 que se presentaron en 2013 y que publica la DIAN en su página web, y las correspondientes al año 2000, permiten calcular las tarifas medias (Recaudo del impuesto de renta / Renta gravable * 100) de estos dos años para los asalariados, los rentistas del capital y las personas naturales. Se observan tarifas superiores para los asalariados (figura 1 y tablas 5 y 6).

Figura 1. Tarifas medias y efectivas para asalariados, rentistas del capital y personas naturales 2000-2013 (%).



Nota: Entre las personas naturales se encuentran los que perciben sus ingresos del cultivo de cereales, de hortalizas, de la pesca y de la minería, entre otros.

Tabla 5. Tarifas medias y efectivas para asalariados, rentistas del capital y personas naturales 2000-2013 (%)

	2000	2013
	Tarifa nominal	Tarifa nominal
Asalariados	19,16	13,58
Rentistas del capital	8,61	6,57
Personas naturales	10,25	2,07

Tabla 6. Ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional y rentas exentas de los asalariados y rentistas del capital (millones de pesos)

	Ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional	Rentas exentas	Tarifa media (%)
Asalariados	6 726 524,1	12 961 059,9	13,58
Rentistas de capital	5 525 247,8	886 612,9	6,57

Fuente: DIAN.

La información aquí presentada permite plantear las siguientes conclusiones:

- Si los ingresos no constitutivos de renta de los rentistas de capital ($5 525 247,8 millones) se liquidaran a la tarifa del 13,6 %, que corresponde a la tarifa media de los asalariados, el recaudo adicional para el Gobierno Nacional Central sería del orden de $0,75 billones.
- Si las rentas exentas de los rentistas de capital ($886 612,9 millones) se liquidaran igualmente a la tarifa media del 13,6 %, el recaudo adicional ascendería a $0,1 billones.
- Si se incrementara la tarifa media del impuesto de renta para los rentistas de capital del 6,6 % a la tarifa media para los asalariados, 13,6 %, el recaudo tributario adicional que se obtendría para la misma base gravable del año 2012 ($5 045 770 millones) sería del orden de $0,35 billones.

Así pues, el recaudo adicional por estos tres conceptos ascendería a $1,2 billones.

Recursos frescos

En suma, si se adicionan los recursos adicionales que se obtendrían de los ajustes tributarios arriba descritos sobre las personas jurídicas, sin incluir los que pudieran obtenerse de la eliminación de algunas deducciones y los que podrían provenir del CREE, se contaría con un total de recursos frescos por un monto de $11,6 billones al año. Esta suma equivale a 1,47 puntos del PIB del 2014 y al 23,3 % del espacio fiscal disponible.

Si se lograran destinar estos $11,6 billones adicionales (a precios de 2015) para la atención y reparación de las víctimas, se requerirían entre 5,9 y 7,7 años para completar la financiación de la Ley 1448 de 2011, bajo el supuesto de que no se incrementara el número de desplazados. Si dichos recursos comenzaran a proveerse a partir del año 2017, en el año 2022 a 2025 se completaría la financiación dependiendo del escenario de vivienda que se considere. No obstante lo anterior, el ejercicio realizado muestra que existe un mayor espacio fiscal que el hasta ahora tenido en cuenta, razón por la cual sería posible cancelar con mayor prontitud al año 2022 la deuda del Estado con las víctimas, a través, por ejemplo, de un estudio juicioso de las deducciones que conduzca a eliminar algunas de ellas y de un mejor control de la evasión y elusión tributarias en el país.

Referencias

Altshuler, R., Shay, S. y Toder, E. (2015). Lessons the United States can learn from other countries' territorial systems for taxing income of multinational corporations. Recuperado de: http://www.taxpolicycenter.org/UploadedPDF/2000077-lessons-the-us-can-learn-from-other-countries.pdf.

Banco Mundial. (2012). El gasto tributario en Colombia. Recuperado de: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2012/07/12/000333038_20120712010823/Rendered/PDF/658790REPLACEMoUBLICoofinaloversion.pdf.

CSPPDF (Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado) y CID (Centro de Investigaciones para el Desarrollo de la Universidad Nacional de Colombia). (2010). *El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado: Aplicar políticas públicas idóneas y suficientes II, vol. 9*. III Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada (ENV-CSPPDF-CID). Bogotá: CODHES (Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento). Recuperado de: http://www.codhes.org/~codhes/images/Encuestas/Vol%209%20Observancia%20de%20derechos%20II%20III%20ENV%20julio%202011.pdf.

Congreso de la República. (2011). *Ley 1448. Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se*

dictan otras disposiciones. Recuperado de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1448_2011.html.

CGR (Contraloría General de la República) y CID (Centro de Investigaciones para el Desarrollo). (2013). *Primera Encuesta Nacional de Víctimas (I-ENV_CGR-2013). Construcción de la línea base para el seguimiento y el monitoreo al cumplimiento de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras en Colombia.* Recuperado de: http://www.contraloriagen.gov.co/documents/155638087/1616218 22/Libro_ENV_CGR-2013_(16-01-2015).pdf.

Corte Constitucional. (2013a). *Sentencia C-462 de 2013*. Recuperado de: http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2013/C-462-13.htm.

Corte Constitucional (2013b). *Sentencia SU-254 de 2013. Acción de tutela instaurada por: Carlos Alberto González Garizabalo y otros en contra de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional.* Recuperado de: http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2013/SU254-13.htm.

Daude, C., Perret, S. y Brys, B. (2015). Making Colombia's Tax Policy More Efficient, Fair and Green. *OECD Economics Department Working Papers*, 1234, 1-40. Recuperado de: http://dx.doi.org/10.1787/5jsocqs9605g-en.

DNP (Departamento Nacional de Planeación). (2011). *Documento CONPES 3712 de 2011. Plan de financiación para la sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011*. Recuperado de: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3712.pdf.

DPS (Departamento para la Prosperidad Social). (2014). *Decreto 1377 de 2014*. Recuperado de: http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Decretos/2014/Documents/JULIO/22/DECRETO%201377%20DEL%2022%20DE%20JULIO%20DE%202014.pdf.

DIAN (Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales). (2006). Una nota acerca de la tarifa efectiva del impuesto sobre la renta en Colombia para el año gravable 2004. DIAN, *Documento web* 008. Recuperado de: http://www.dian.gov.co/descargas/servicios/OEE-Documentos/Cuadernos/TarifaEfectivaEnRenta.pdf.

DIAN (Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales). (2015). Cifras y gestión. Agregados de las Declaraciones Tributarias. Personas Jurídicas y Personas Naturales. Recuperado de: http://www.dian.gov.co/dian/14cifrasgestion.nsf/pages/Agregados_declaraciones_tributarias?OpenDocument.

Hanni, M., Martner, R. y Podestá, A. (2015). El potencial redistributivo de la fiscalidad en América Latina. *Revista CEPAL*, 116, 7-26. Recuperado de: http://repositorio.cepal.org/handle/11362/38781.

MinInterior (Ministerio del Interior y de Justicia). (2008). *Decreto 1290 de 2008. Por el cual se crea el Programa de Reparación Individual para las Víctimas de los Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley.* Recuperado de: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6261.

OECD (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). (2015). *Estudios económicos de la OCDE Colombia. Visión general*. En http://www.oecd.org/eco/surveys/Overview_Colombia_ESP.pdF.

Presidencia de la República de Colombia. (2011). *Decreto 4800. Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.* Recuperado de: https://www.ictj.org/ictj/docs/Ley1448/Decreto04800.pdf.

UARIV (Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas). (2015). *Registro Único de Víctimas*. Recuperado de: http://rni.unidadvictimas.gov.co/?q=node/107. Consultado el 21/10/2015.

Política de vivienda rural para la población desplazada

Elaborado por Adriana Rodríguez Castillo y
revisado por el Equipo Nacional de Verificación

Contenido

Lista de siglas ... 298
Lista de tablas ... 299
Lista de figuras ... 299

La política de vivienda rural en Colombia ... 301
¿Cómo opera la política de vivienda de interés social rural? ... 301
¿Cuál es la estructura institucional y operativa? ... 302
Especificidad de la política de vivienda rural para la población en situación de desplazamiento ... 303

Diagnóstico de la garantía del derecho a la vivienda digna ... 305
Las estadísticas ... 305
Estadísticas nacionales ... 305
Encuesta Nacional de Víctimas de la Contraloría General de la República (2013) ... 307
La encuesta nacional para conocer la intención de retorno de las personas solicitantes de restitución de tierras (CODHES, 2014) ... 309
Los autos de la Corte y las respuestas del Gobierno ... 310
Auto 162 de 2015 ... 310
Posición de la Unidad de Víctimas (UARIV) ... 312
Posición del Departamento Nacional de Planeación (DNP) ... 315
Los organismos de control ... 316
Defensoría del Pueblo ... 316
Contraloría General de la República ... 317

Experiencias internacionales ... 319
México: producción social de vivienda indígena ... 319
El caso de Uruguay ... 322

Propuestas ... 323
La vivienda rural en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un nuevo país ... 323
La vivienda rural en la Misión de Transformación del Campo (MTC) ... 325
Los Acuerdos de La Habana ... 327
Las organizaciones campesinas ... 327
Las organizaciones de víctimas ... 328

Conclusiones 328
Transformaciones institucionales 328
Incremento de la asignación presupuestal 331
Nuevos instrumentos de política 332

Referencias 333

Lista de siglas

CIUDEMAC	Comunidades Indígenas Unidas en Defensa del Maíz y Nuestra Cultura
CGR	Contraloría General de la República
CODHES	Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento
COPEVI	Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento (México)
CSMCL-1448-2011	Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011
FONVIVIENDA	Fondo Nacional de Vivienda
GED	Goce efectivo de los derechos
HD	Hogares desplazados
I-ENV_CGR-2013	Primera Encuesta Nacional de Víctimas, adelantada por la CGR y el CID en el 2013
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
MIA	Mesa Nacional Agropecuaria de Interlocución y Acuerdo
MEVIR	Movimiento de Erradicación de la Vivienda Insalubre en el Medio Rural
MTC	Misión para la Transformación del Campo
PDRIET	Programa de Desarrollo Rural Integral con Enfoque Territorial
RIMISP	Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural
RUPD	Registro Único de Población Desplazada
RUV	Registro Único de Víctimas
SMMLV	Salario mínimo mensual legal vigente
SISBÉN	Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios para Programas Sociales
UARIV	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas
URT	Unidad de Restitución de Tierras
VIS	Vivienda de interés social
VISR	Vivienda de interés social rural

Lista de tablas

Tabla 1. Tratamiento diferencial en la Política de VISR 304

Tabla 2. Porcentaje de hogares víctimas de desplazamiento forzado (HD) que habitan un inmueble en condiciones dignas. Colombia 2013 308

Tabla 3. La política de vivienda para población en situación de desplazamiento en números 314

Tabla 4. Deficiencias en la política de vivienda rural para población desplazada de acuerdo con la Defensoría del Pueblo (2015) 317

Tabla 5. Hallazgos de la CGR en el marco de la Auditoría a la Política Pública de vivienda para población desplazada 318

Lista de figuras

Figura 1. Esquema del modelo de producción social de vivienda indígena en Puebla - México 321

Figura 2. Programas de vivienda rural en Uruguay 322

La política de vivienda rural en Colombia

¿Cómo opera la política de vivienda de interés social rural?

De acuerdo con el DNP (2015b), los mecanismos para otorgar vivienda de interés social en el área rural son: el subsidio de vivienda de interés social (directo), el subsidio reglamentado a través de cajas de compensación familiar y el crédito hipotecario. Para el caso de crédito se destina el 20 % de las inversiones forzosas de Finagro a la Vivienda de Interés Social Rural (VISR), bien sea para adquisición, mejoramiento o construcción individual. Así mismo, se estipula que el 20 % del presupuesto anual de Vivienda de Interés Social (VIS) se destine a VISR y el restante 80 % a Vivienda de Interés Social Urbana.

Para el área rural funciona principalmente el Programa VISR como subsidio directo que se entrega por una sola vez al hogar beneficiario. Este consiste en la adjudicación, desembolso y supervisión de subsidios a familias con puntaje SISBÉN inferior a 40,75 y habitantes del sector rural, con destino al mejoramiento de vivienda, saneamiento básico y a la construcción de vivienda nueva.

El programa tiene dos modalidades de subsidio: para mejoramiento de vivienda y para construcción de vivienda nueva. La primera permite al hogar subsanar en la vivienda una o varias carencias o deficiencias. Esta modalidad se realiza sobre una estructura existente y debe ser aplicada de acuerdo con el diagnóstico realizado por la entidad oferente.

En la segunda modalidad se realiza la construcción de vivienda nueva, la cual debe permitir al hogar disponer de condiciones satisfactorias de espacio, salubridad, saneamiento básico y calidad estructural.

Los montos del subsidio son de hasta 16 salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV) para el caso de mejoramiento; y hasta 24 SMMLV para el caso de construcción de vivienda nueva. El subsidio no puede ser superior al 80 % del valor de la solución de vivienda, con excepción de los programas estratégicos aprobados por la Comisión Intersectorial de VISR y los destinados a atender población en situación de desplazamiento, en los cuales puede llegar hasta el 100 %.

¿Cuál es la estructura institucional y operativa?

El esquema del sistema de subsidio familiar de vivienda de interés social rural y el programa de VISR, de acuerdo con el Banco Agrario de Colombia, operan de la siguiente manera:

Las entidades nucleares de la operación del sistema son el Banco Agrario como entidad administradora del sistema y otorgante del subsidio en el nivel nacional, y las entidades oferentes del subsidio que, en el nivel local, organizan la demanda de los hogares a la postulación del subsidio, formulan el proyecto y lo presentan a la entidad otorgante.

Las entidades oferentes pueden ser los entes territoriales; los resguardos indígenas y consejos comunitarios de comunidades negras legalmente reconocidos; las entidades gremiales del sector agropecuario; las organizaciones populares de vivienda: las Organizaciones no gubernamentales (ONG) y demás personas jurídicas que tengan dentro de su objeto la promoción y desarrollo de vivienda de interés social.

La administración de los recursos asignados a los proyectos elegidos para recibir el subsidio corresponde a las Gerencias Integrales[1] que suscriben un contrato vinculante con el Banco Agrario de Colombia.

[1] La Gerencia Integral es la persona jurídica contratada por la entidad otorgante (Banco Agrario de Colombia) para que administre los recursos destinados al subsidio familiar de VISR, que sean efectivamente asignados a los hogares beneficiarios de un proyecto de VISR. Las Gerencias Integrales pueden ser gremios, cajas de compensación, corporaciones u otros que tengan reconocimiento, presencia regional y experiencia en gestión de proyectos de vivienda.

El manejo de los recursos financieros se da de la siguiente manera: el Banco Agrario de Colombia desembolsa gradualmente los recursos a medida que sean verificados los avances del proyecto, a una cuenta especial abierta por la Gerencia Integral. La responsabilidad de los giros cotidianos de la cuenta es de dicha Gerencia Integral.

La ejecución de obra la realiza una entidad ejecutora contratada por la Gerencia Integral, que debe contar con las calidades establecidas en un reglamento operativo definido por el Banco Agrario. La interventoría de obra es contratada también por la gerencia integral. Todos los contratistas requieren el aseguramiento que ampare como mínimo el buen manejo del anticipo, el cumplimiento, la estabilidad y calidad de la obra, las prestaciones sociales y la responsabilidad civil extracontractual del proyecto. La toma de decisiones para la gestión del proyecto la realiza un comité de validación compuesto por la entidad oferente, el Banco Agrario de Colombia, la Gerencia Integral y el interventor (este último sin voto). El comité tiene las siguientes funciones: validar el informe de interventoría para el avance de ejecución del proyecto y validar las modificaciones técnicas y de hogares beneficiados.

Especificidad de la política de vivienda rural para la población en situación de desplazamiento

En el marco de la política de vivienda rural se establecen tratamientos diferenciales con condiciones mejores en términos de monto de los subsidios, límite de cobertura de los subsidios con respecto al valor total de la solución de vivienda, tiempo de postulación y exención de requerimientos a grupos poblacionales con alta vulnerabilidad. Dentro de estos se encuentran la población indígena, la población afectada por desastres o calamidad pública y la población en situación de desplazamiento forzado.

Por ejemplo, están exentos del requerimiento del SISBÉN los hogares afectados por situación de desastre o de calamidad pública, los hogares afectados por el desplazamiento forzado y los hogares que hagan parte de los programas estratégicos aprobados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR). Las condiciones preferenciales en términos del valor del subsidio, límite de cuantía y postulación aparecen en la Tabla 1.

Tabla 1. Tratamiento diferencial en la Política de VISR

	Población rural	Afectados por desastres o calamidad pública	Población en situación de desplazamiento	
			General	En San Andrés, Vaupés, Guainía, Vichada y Amazonas
Valor del subsidio para vivienda nueva	24 SMMLV	25 SMMLV	27 SMMLV	29 SMMLV
Valor del subsidio para mejoramiento y saneamiento básico	16 SMMLV	15 SMMLV	18 SMMLV	20 SMMLV
Límite cuantía	General: 80 % Beneficiarios de programas estratégicos: 100 % Familias campesinas: 100 % (80 % gobierno nacional y 20 % entes territoriales)	80 % del valor de la vivienda	100 % del valor de la vivienda	
Postulación	General: 80 % Beneficiarios de programas estratégicos: 100 % Familias campesinas: 100 % (80 % gobierno nacional y 20 % entes territoriales)	n. a.	Postulación Permanente Programas estratégicos que requieran atención integral. Se asignan de manera directa sin acudir a convocatoria*.	

Fuente: Elaboración propia con base en el Decreto 900 de 2012.
*Una explicación detallada de estas dos modalidades para el acceso a subsidio por parte de la población en situación de desplazamiento se encuentra en la sección 2.2.

Diagnóstico de la garantía del derecho a la vivienda digna

Las estadísticas

Infortunadamente no existen fuentes estadísticas robustas sobre la garantía del derecho a la vivienda rural para la población en situación de desplazamiento, pues los esfuerzos de medición realizados a la fecha no han incluido en la muestra a aquellos hogares en condición de desplazamiento ubicados en las zonas rurales. Tal situación debería, en lo posible, subsanarse en las próximas encuestas sobre goce efectivo de derechos (EGED). De igual manera, deberían incluirse preguntas que permitan aproximarse a la demanda potencial de viviendas rurales por parte de las víctimas, especialmente en el caso en que el país avance en la senda de la construcción de paz. Para ello, debe profundizarse sobre las necesidades e intenciones de las personas que a pesar de que ahora desean permanecer en el municipio que actualmente habitan, desean retornar a las zonas rurales cuando las condiciones de sus sitios de origen, o de aquellas a las cuales desean reubicarse, mejoren.

A pesar de estas deficiencias y vacíos de información, es posible aproximarse a la problemática analizando las estadísticas nacionales de déficit de vivienda y las encuestas a población víctima y a población que presentó solicitud de restitución de tierras ante la Unidad de Tierras a noviembre de 2014.

Estadísticas nacionales

A nivel nacional la magnitud del problema de habitabilidad rural es considerable. De acuerdo con el último Censo de Población y Vivienda de 2005, el 68,3 % de los hogares en el resto (rural) presentan déficit de vivienda (incluye déficit cualitativo y cuantitativo) en contraste con el 27 % de los hogares en las cabeceras. Se trata de 3,8 millones de hogares a nivel nacional, 2,2 en cabeceras y 1,6 en el resto. En el área rural, el déficit cuantitativo[2]

[2] El déficit cuantitativo estima la cantidad de viviendas que se deben construir para que exista una relación uno a uno entre el número de hogares y el número de viviendas existentes en el país y se realiza a partir de: 1) Estructura: número de hogares que habitan en viviendas inadecuadas (carpa, tienda, vagón, embarcación, cueva, refugio natural, puente, etc.) y aquellos que habitan en viviendas construidas con materiales inestables (caña, esterilla, otro tipo de material vegetal, zinc, tela, cartón latas, desechos, plástico) o sin paredes. 2) Cohabitación: número de hogares que habitan en viviendas con otros hogares. 3) Hacinamiento: número de hogares con 5 o más personas durmiendo por cuarto, únicamente se contempla para el área urbana (DNP, 2015b).

alcanza al 11,7 % de los hogares (276 mil) y el déficit cualitativo[3] el 56,5 % (1,3 millones). La evolución de la problemática no es positiva, especialmente en el área rural. Entre 1993 y 2005 (período inter-censal) el número de hogares con déficit cuantitativo y cualitativo en las áreas rurales aumentó, a diferencia de los déficit en el área urbana. Esto a pesar de que el poblamiento en el área urbana es mucho más dinámico que en el área rural.

Las brechas entre la población urbana y rural en términos del derecho a la vivienda, han sido recientemente documentadas por la Misión para la Transformación del Campo (MTC):

> En la dimensión de habitabilidad, el principal problema de las zonas rurales es el déficit cualitativo, el cual para 2012 era de 56,7 %. Por su parte, las brechas en acceso a servicios públicos de acueducto y alcantarillado son alarmantes y no se han cerrado con el tiempo. La cobertura en acueducto en las zonas rurales es de 53,3 % y en alcantarillado es de 15,6 %, mientras que ambas superan el 90 % en las zonas urbanas. Las coberturas de ambas aumentan cuando se incluyen alternativas flexibles, pero el déficit sigue siendo alto. (DNP, 2015b) .

Estas cifras, tendencias y análisis ofrecen indicios sobre la situación de los desplazados ubicados en las áreas rurales, por lo que no parece probable que cuenten con mejores condiciones en términos de vivienda digna que el conjunto de la población rural. Al contrario, como se verá más adelante, existen razones para pensar que las carencias y deficiencias son mayores.

---

3 El déficit cualitativo se refiere a las viviendas que presentan diferentes tipos de deficiencias, pero que no necesitan ser reconstruidas. Estas viviendas no permiten que sus habitantes tengan las condiciones mínimas de habitabilidad. Las características que se tienen en cuenta para calcular el déficit cualitativo son: 1) Estructura-pisos: número de hogares que habitan en viviendas construidas con materiales estables o duraderos, pero tienen pisos en tierra o arena. 2) Hacinamiento mitigable: en zona urbana se contemplan hogares con más de tres y menos de cinco personas durmiendo por cuarto, mientras que para el área rural se contemplan los hogares que tienen más de tres personas durmiendo por cuarto. 3) Cocina: se contabilizan los hogares que no disponen de un lugar adecuado para preparar sus alimentos. 4) Servicios públicos: número hogares que presentan carencia por un servicio, hasta hogares que registran deficiencias en todos los servicios públicos. En el área rural no se tiene en cuenta el servicio de recolección de basuras. (DNP, 2015b).

Así mismo, frente a los retos que enfrenta la política de vivienda general especialmente en el área rural, resulta por lo menos cuestionable que hasta la fecha la decisión del Gobierno Nacional frente a las carencias habitacionales de la población desplazada haya sido aplicar la política general, otorgándole un tratamiento preferencial o prioritario[4]. En efecto, si la política ha sido poco efectiva para superar el problema en las áreas rurales, es previsible que también tenga limitaciones para atender a estas poblaciones, máxime cuando, como se verá más adelante, no se trata solo de escasez de presupuesto sino de barreras, trabas y disfuncionalidades de la política que van más allá de la amplitud presupuestal.

Encuesta Nacional de Víctimas de la Contraloría General de la República (2013)

A pesar de que la cobertura de la Primera Encuesta Nacional de Víctimas realizada en 2013 por la CGR (I-ENV_CGR-2013) es para la población víctima de desplazamiento forzado ubicada en los centros urbanos, el análisis de sus resultados brinda una aproximación de lo que podría estar pasando en el área rural.

De acuerdo con la ENV, solo el 11,3 % de los hogares desplazados incluidos en el RUV cuenta con una vivienda en condiciones dignas (Tabla 2), esto es que satisfacen los cinco componentes de vivienda digna relacionados con seguridad en la tenencia, materiales adecuados, acceso a servicios públicos, no hacinamiento y no vulnerabilidad por ubicación de la vivienda: 10,8 % para el caso de las víctimas registradas en el RUV y 14,1 % para las no registradas.

En valores absolutos, se trata de 1 084 393 hogares víctimas (1 020 159 de ellos registrados en el RUV) que no tienen garantizado el derecho a una vivienda digna frente a solo 138 520 hogares (111 521 registrados en el RUV) que sí la tienen[5].

Así, a más de once años de la Sentencia T-025 de la Corte Constitucional mediante la cual se declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucional, la problemática en términos de déficit y condiciones dignas de vivienda es todavía de proporciones considerables.

---

4 Como lo afirma la CGR "no existe una política pública de vivienda especial para la población víctima, sino un tratamiento especial dentro de una política general que, en este caso, es la política sectorial de vivienda" (CGR, 2014).

5 Es conveniente señalar que los factores de expansión para proporciones se estiman de forma diferente a la que se utiliza para estimar los de valores absolutos.

Tabla 2. Porcentaje de hogares víctimas de desplazamiento forzado (HD) que habitan un inmueble en condiciones dignas. Colombia 2013

Indicador de goce efectivo del derecho a la vivienda (IGED)	Total nacional	Incluidos en el RUV	No incluidos en el RUV
HD con seguridad jurídica en la tenencia de vivienda*	24,0	22,2	33,5
HD sin hacinamiento	72,1	71,3	76,3
HD que habitan en viviendas construidas con materiales apropiados**	68,9	65,1	70,0
HD que habitan con viviendas ubicadas en zonas sin riesgo de desastre natural***	77,3	77,0	79,0
HD que posee todos los servicios domiciliarios básicos****	56,1	55,5	59,0
HD que habitan un inmueble en condiciones dignas*****	11,3	10,8	14,1

Fuente: I-ENV_CGR-2013.

* Se consideran seguridad jurídica cuando los hogares habitan viviendas propias y cuentan con escritura registrada o viviendas en arriendo que cuentan con contrato escrito.

** Hace referencia a los materiales de techos, pisos y paredes exteriores.

*** Hace referencia a ubicación segura de la vivienda, esto es, que se construyan en zonas que no estén en situación de riesgo no mitigable para las familias.

**** Hace referencia a los servicios de energía, acueducto, alcantarillado y recolección de basuras.

***** Hace referencia a los hogares que cumplen todas las siguientes condiciones: espacio suficiente (no hacinamiento), servicios domiciliarios completos, materiales apropiados, ubicación, seguridad jurídica de la tenencia.

El indicador sectorial de vivienda que mide el acceso a subsidios de vivienda refleja la baja cobertura y eficacia de la política pública de vivienda para la población desplazada. Por una parte, de los incluidos en el RUV solo el 30 % ha solicitado o se ha postulado para ser beneficiario del subsidio. De estos, solamente el 30,8 % lo ha recibido. Y por otra parte, de los hogares que se han postulado, que les ha sido otorgado y que han usado el subsidio, solo el 35,8 % goza de vivienda en condiciones dignas.

Lo anterior permite concluir a la CGR que la política existente es insuficiente para brindar soluciones efectivas de vivienda a la población desplazada, y plantea dentro de las posibles causas de tal situación: 1) que la nueva política de subsidio en especie (viviendas gratis) no ha implicado nuevas asignaciones, sino el re-direccionamiento de antiguos esquemas de acceso a los nuevos esquemas; 2) que al momento de aplicación de la encuesta, las entidades oferentes de vivienda urbana y rural se encontraban implementando los ajustes introducidos por el reciente Decreto 900 de 2012; y 3) que gran parte de las adjudicaciones capturadas en la I-ENV_CGR-2013

todavía corresponden a los esquemas anteriores que han enfrentado serias dificultades explicadas por alta presencia de proyectos siniestrados e incumplimientos.

La encuesta nacional para conocer la intención de retorno de las personas solicitantes de restitución de tierras (CODHES, 2014)

Esta encuesta realizada en 2014 que es representativa de los solicitantes de restitución de tierras ante la Unidad de Restitución de Tierras (URT) en zonas microfocalizadas con corte a noviembre 21 de 2014, permite una aproximación a la importancia relativa de la vivienda rural como determinante en la decisión de retornar a vivir en el predio que fue despojado o abandonado forzosamente. La encuesta presenta resultados para dos grupos de población en situación de desplazamiento: los solicitantes de restitución que disponían de sentencia (a los cuales se censó) y los solicitantes que aún no contaban con ella con un nivel de error relativo del 10 %.

En cuanto a los solicitantes con sentencia de restitución, el censo realizado arroja los siguientes resultados en cuanto a la vivienda:

- La encuesta encontró que al 71,7 % de los titulares de restitución el juez o magistrado dispuso la entrega de subsidio de vivienda, pero solo al 25,7 % le habían cumplido totalmente, al 15 % parcialmente y al 59,3 % no le habían cumplido, siendo este el porcentaje más alto de no cumplimiento dentro de los 23 tipos de disposiciones que emiten jueces o magistrados.

En cuanto a los solicitantes que aún no cuentan con sentencia, estos son algunos resultados relevantes para el tema de interés:

- El 60,6 % de los que quieren regresar al predio cuando lo restituyan manifiesta requerir apoyo para la construcción o reconstrucción de su vivienda para el retorno.
- El 60,1 % de los que no han decidido aún si van o no a retornar al predio cuando les sea restituido, manifiestan requerir apoyo para la construcción o reconstrucción de su vivienda como condición para regresar al predio.
- El 9,6 % de los solicitantes de restitución que no quieren vivir en el predio restituido expone como razón que la vivienda y las instalaciones están en mal estado.

La importancia de la vivienda rural como determinante del retorno es señalada de manera específica en la tercera recomendación de la encuesta sobre intención de retorno que desarrolló CODHES para la Unidad de Tierras en los meses de diciembre de 2014 y enero de 2015, que reza de la siguiente manera:

> Una de las principales fallas detectadas es el bajo nivel de cumplimiento de las órdenes de los jueces en materia de vivienda. Este es un aspecto central, pues puede poner en juego la sostenibilidad del retorno o poner a la población en condiciones de precariedad que atenten contra su nivel de vida. Se recomienda, en consecuencia, diseñar y poner en práctica una política agresiva de vivienda rural, que no solamente contribuya al cumplimiento de las órdenes de los jueces, sino que aporte en forma efectiva a promover el retorno de la población. Esto debe ser una prioridad para el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y el Banco Agrario. Esta política debe contar con los recursos necesarios e implementarse rápidamente. A este objetivo podrían contribuir iniciativas discutidas en varias oportunidades, que apuntan a revisar la forma de acceso de la población rural al subsidio de vivienda, y a hacer expeditos los procedimientos para que, por lo menos cuando la sentencia así lo ordene, los restituidos puedan tener acceso efectivo a la vivienda digna.

Esta situación es ratificada por el Gobierno Nacional en el informe de la Encuesta de Goce Efectivo de Derechos de la Población Desplazada de diciembre pasado, donde explica que el resultado relativamente bajo en las condiciones de dignidad de los hogares retornados o reubicados[6], se explica principalmente "por la dificultad de garantizar el derecho a la vivienda, y en particular el componente de seguridad jurídica" (UARIV, 2014).

Los autos de la Corte y las respuestas del Gobierno

El reciente auto de la Corte Constitucional frente a la política de vivienda rural para la población desplazada y la respuesta del gobierno a las preguntas formuladas por este ente a las entidades implicadas en dicha política, ofrece elementos para completar el diagnóstico de la problemática y las acciones que la institucionalidad está emprendiendo para avanzar en la garantía de este derecho.

Auto 162 de 2015

El 30 de abril de 2015 la Corte Constitucional se pronunció mediante el auto 162 sobre la situación de la política de vivienda rural para la población desplazada.

6 Solamente el 17,6 % de los hogares retornados o reubicados cuenta con condiciones de dignidad (en términos de vivienda digna, educación, alimentación, salud y reunificación familiar).

Para ello tomó como base los informes presentados entre marzo de 2014 y marzo de 2015 por el MADR, la Unidad de Víctimas, la CGR, la Defensoría del Pueblo y la Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011 (CSMCL-1448-2011). En el Auto en mención, la Corte afirma que:

> la política pública de vivienda rural, a pesar de las modificaciones introducidas en el 2012: (i) no ha logrado resolver todavía las carencias habitacionales de la población desplazada que participó en el esquema anterior al 2012; (ii) se ha visto acompañada de algunas dificultades en su implementación que impiden que el mayor número de recursos destinados y subsidios asignados a partir de 2012 se ejecuten de manera eficiente y, finalmente, (iii) parece reflejar una disparidad entre, de una parte, los objetivos trazados por la Ley de Víctimas en materia de restitución de tierras y retornos y, de otra, la prioridad que el Gobierno Nacional le ha otorgado al componente urbano de la política de vivienda sobre el rural.

Así, la Corte Constitucional reconoce como avances: 1) los cambios introducidos en el 2012 a partir del Decreto 0900, pues se clarifican y mejoran los procedimientos de ejecución, rendición de cuentas y seguimiento, así como también se establecen parámetros que evitan la alta siniestralidad de proyectos que se presentaba previamente a la expedición de este decreto, y 2) la creación de dos modalidades para que la población desplazada acceda al subsidio de vivienda: la convocatoria de postulación permanente y los programas estratégicos de atención integral[7].

Frente a las medidas que mejoran la ejecución, rendición de cuentas y el seguimiento y disminuyen la probabilidad de siniestralidad de los proyectos de vivienda rural, la CGR (2014c) destaca:

---

7 La postulación permanente se refiere a que la población víctima puede tener acceso al subsidio de vivienda a través de la presentación de proyectos formulados por las entidades oferentes, tales como Gobernadores, Alcaldes, Cabildos, Gobernadores de los resguardos indígenas y consejos comunitarios de las comunidades negras, legalmente constituidos; los recursos se asignan a los proyectos que cumplan con todos los requisitos establecidos en los términos de referencia del programa. La postulación permanente tiene una cobertura nacional y se adelanta a través de convocatorias públicas. Por su parte, los programas estratégicos de atención integral significan que la población víctima puede acceder al programa mediante la relación de hogares postulantes, remitida al Banco Agrario de Colombia, por parte de la Unidad de Restitución de Tierras, la Unidad de Víctimas y el INCODER. Es importante anotar que en este caso no se acude a los procesos de convocatoria y postulación permanente sino que corresponde a una asignación directa de subsidios. (Corte Constitucional, 2015, Auto 162).

- Se garantiza que los contratistas cuenten con pulso financiero.
- Se introducen amparos más amplios.
- Se introduce un nuevo actor, las Gerencias Integrales que administran la ejecución de los proyectos, contratan al constructor y al interventor y rinden cuentas al otorgante (Banco Agrario de Colombia).

A pesar de estos cambios, la Corte llama la atención sobre: 1) la forma en que se ha dado la transición entre la situación pre decreto y post decreto, resaltando la alta afectación que reportan los hogares desplazados que fueron beneficiados por subsidios antes del decreto, cuyos proyectos han sido siniestrados y que hasta la fecha no han podido materializar el derecho a la vivienda, lo que se agrava con el hecho de que se encuentran *bloqueados* para postular a nuevos proyectos, y 2) los retrasos de las obras debido a la dificultad que enfrentan las Gerencias Integrales i (entidades operativas que administran los recursos de los proyectos de VISR) para la consecución de pólizas, requisito para el desarrollo de los proyectos de vivienda, encontrando que este constituye uno de principales cuellos de botella del nuevo esquema.

Posición de la Unidad de Víctimas (UARIV)

En su respuesta a las preguntas formuladas por la Corte Constitucional en el Auto 162 en referencia, el Gobierno Nacional entregó en junio de 2015 información actualizada y consolidada sobre los avances de la política pública de vivienda rural y una descripción de los retos que enfrenta y los planes en el corto plazo para atacar las falencias de la política.

En términos de información, el gobierno afirma que a la fecha se han beneficiado del subsidio 55 171 personas. Se sabe además que 6 195 hogares a pesar de ser beneficiarios antes de 2010 no han logrado recibir la solución de vivienda porque los proyectos fueron siniestrados, inconclusos y/o paralizados. También informa sobre el tiempo promedio de materialización de la vivienda[8] y sobre los porcentajes de población en situación de desplazamiento según su deseo de retorno, reubicación y permanencia en la ciudad actual, con el objeto de responder a la inquietud de la Corte sobre lo que pareciera una priorización de las reubicaciones y reasentamientos urbanos frente a los retornos y reubicaciones rurales (Tabla 3).

8 Se entiende por materialización de la vivienda el momento en el cual la persona recibe efectivamente la vivienda y puede hacer disfrute de la misma.

Tabla 3. La política de vivienda para población en situación de desplazamiento en números

Variable	Dato
Número de hogares beneficiarias con subsidios vinculadas a proyectos siniestrados(a mayo de 2015)	6.195 hogares
Población desplazada beneficiada de subsidio, incentivos y mejoramiento de vivienda rural*	55.171 personas
Tiempo promedio para materialización de la vivienda	22 meses
% de población desplazada que desea retornar (EGED)	3,4 %
% población desplazada que desea reubicarse (EGED)	19,2 %
% de la población desplazada que desea permanecer en su sitio actual (EGED)	61,7 % (la mayoría no desea retornar por la problemática de seguridad)

Fuente: Elaboración propia con base en UARIV (junio, 2015) Informe de Respuesta al Auto 162/15.*
Convenciones: No se especifica el período que cubre.

Con referencia a este último asunto, el gobierno afirma que el esfuerzo "se ha centrado en brindar soluciones de vivienda urbana y rural, respetando la voluntad y autonomía de la población víctima, mostrando que un alto porcentaje desea permanecer en los centros urbanos". Pero, incluso con los datos presentados en el informe, queda manifiesta la precariedad de la política actual frente al reto de avanzar en la garantía del derecho para la población desplazada.

En efecto, una aproximación a partir de los datos de deseo de retorno y reubicación en la zona rural que obtuvo la I-ENV_CGR-2013, indica la insuficiencia de la política actual y la importancia de introducir cambios estructurales y no simplemente ajustes a la política actual. La encuesta indica que el 10,7 % de los grupos familiares desplazados a partir de 1985 desea retornar o reubicarse en la zona rural, lo que implicaría una necesidad inmediata de vivienda rural de cerca de 135 654 hogares (considerando el total de hogares a 2015 en situación de desplazamiento de 1 267 793 calculados por la CSPPDF), que dada la velocidad de aplicación de la política tardaría 94 años en ser atendida (considerando que el número de viviendas promedio entregadas en los años 2012 y 2013, es decir después de los ajustes del Decreto 900, fue, de acuerdo con la CGR, de 1 955 y 939 respectivamente)[9].

9 No hogares = Personas expulsadas entre 1985 y 1º octubre de 2015* No promedio de desplazamientos por persona / número promedio de personas por hogar = (6.833.403*1,1) / 4,9 = 1.267.793

Esto sin considerar que en el mediano plazo habría que adicionar a quienes han manifestado como razón de no desear retornar el miedo por la falta de condiciones de seguridad en su lugar de origen, pero que en el marco de pos negociación entre las FARC y el gobierno podrían contar con las condiciones para regresar a su tierra (es decir, un porcentaje del 74 % que desea permanecer en el sitio actual, según la misma encuesta). Así también lo percibe el Gobierno Nacional en otro de sus informes a la Corte (UARIV, 2014) donde afirma que entre la población que aún desea retornar o reubicarse (el 21,4 % de los hogares), las razones por las cuales aún no lo han hecho se concentran en el miedo y la falta de acompañamiento (40,5 % y 28,8 %, respectivamente) "lo cual implica que en la medida en que el Estado logre generar mejores condiciones de seguridad y garantizar la no repetición de los hechos, existe un porcentaje importante de personas que querrán emprender procesos de retorno, lo cual se plantea como un futuro cada vez más probable con las expectativas actuales de finalización del conflicto con las FARC".

En términos de acciones para mejorar la eficiencia de la política de vivienda, la UARIV ha anunciado un decreto modificatorio que se encuentra pendiente de la firma del Presidente de la República. El decreto incluye "alternativas técnicas que responden a la identificación de necesidades y cuellos de botella del programa, tales como: 1) Modalidades de acceso, 2) Estructuración del proyecto, 3) Focalización de beneficiarios, 4) Incremento del valor del subsidio, 5) Diseños de construcción e incremento del área, 6) Aportes de transporte de materiales, entre otros". Con este decreto el gobierno busca "la disminución del tiempo en los procesos de postulación, adjudicación y formulación de proyectos, entre otros (UARIV, junio de 2015). Entre las modificaciones propuestas se encuentra, además, la definición de cupos departamentales dependiendo del déficit de vivienda y de los indicadores de pobreza y desplazamiento.

Si bien las medidas y ajustes que se han anunciado vía decreto podrían contribuir a reducir los tiempos del proceso y propiciar una distribución más equitativa de los recursos, luce insuficiente frente a la magnitud del rezago y las necesidades habitacionales de la población desplazada. En ese sentido, parecen imprescindibles esfuerzos adicionales de índole tanto presupuestal como institucional que deriven en una mayor capacidad de ejecución o en una intervención estilo plan de choque. Lo anterior no significa que los ajustes anunciados por el Gobierno en torno a la mejora en la focalización y calidad de la vivienda sean innecesarios; por el contrario, resuelven algunos de los problemas cruciales identificados. Pero implementar solo esos ajustes puede incluso derivar en la reducción del número de viviendas a

entregar porque algunas de las medidas positivas y deseables del Decreto como el aumento del tamaño de las viviendas, inevitablemente conducirán al aumento del valor unitario por vivienda y la producción de menos unidades si no se acompaña del aumento del presupuesto.

Así, además de distribuir mejor los recursos existentes y agilizar los procesos, se precisa la introducción de cambios estructurales que le den un alcance mucho más amplio a la política, con mayor cantidad de instrumentos de política pública que se adapten a las características de la población desplazada y de los territorios, algunos de estos cambios se esbozan en las conclusiones de este documento.

Por otra parte, subsiste la inquietud sobre si el decreto responderá a otros cuellos de botella como:

1. La necesidad de ajustarse y responder a "los tiempos que son propios de las políticas de restitución, de retornos y de entrega y/o formalización de predios" que corresponde a una de las preguntas formuladas por la Corte al Gobierno Nacional.
2. La necesidad de reducir los tiempos en la consecución de pólizas que se exigen a las Gerencias Integrales que desarrollan los proyectos de VISR, por ejemplo, mediante la creación de un fondo de garantías como los que funcionan en otros sectores o instaurando mecanismos de reaseguramiento como propuso la evaluación de la política VISR (DNP, 2013).
3. La necesidad de ajustar y adaptar las normas de sismo resistencia que actualmente se exigen en las construcciones rurales, pues algunos expertos las consideran aplicables y razonables para el área urbana, pero excesivas, innecesarias y encarecedoras en las áreas rurales.
4. La falta de mano de obra calificada en las zonas rurales dispersas que ha sido identificada por el sistema de seguimiento de las metas del Gobierno (Sinergia) como uno de los riesgos frente al cumplimiento de las metas establecidas en el actual Plan Nacional de Desarrollo.

Posición del Departamento Nacional de Planeación (DNP)

En el reciente documento *Política de Mejoramiento de las condiciones de habitabilidad en el campo*, del DNP, se incluye un análisis específico sobre el papel de la vivienda en la política de atención y reparación. De acuerdo con el DNP, "la restitución de vivienda no se ha concebido adecuadamente como una medida de reparación a las víctimas. Esta se debe entender en el marco de la restitución de tierras de la Política de Reparación Integral a las Víctimas, y es necesario adicionar medidas para garantizar que dicha restitución se haga en condiciones dignas de habitabilidad" (DNP, 2015b).

El DNP hace referencia específicamente a aquella población desplazada que fue despojada o que se vio forzada a abandonar predios con vivienda. Específicamente señala que según el Registro Único de Población Desplazada (RUPD), 104 418 hogares manifestaron puntualmente en la declaración haber abandonado 136 681 predios con vivienda pues la Ley 1448 aunque "establece normas relativas a la restitución de vivienda, en su desarrollo no lo hace en torno al restablecimiento jurídico y material sino que remite a la aplicación de subsidios para mejoramiento, adquisición y construcción en sitio propio".

En este sentido, el DNP llama la atención sobre la necesidad de "aclarar el alcance de las normas sobre restitución de vivienda y adoptar medidas legislativas consecuentes" en cuanto que "es necesario una modificación legislativa que imponga el mejoramiento o construcción de vivienda rural, como un derecho conexo y complementario al de la política de restitución sostenible" (DNP, 2015b). La modificación debe indicar la valoración o diagnóstico de las viviendas despojadas o abandonadas forzadamente y dar respuesta a la situación en que se encuentren para determinar si se requiere mejoramiento o construcción de una vivienda nueva, si esta no se encuentra en situación de ser habitada. Esto en los casos de restitución en sede administrativa o judicial. Y con relación a las víctimas que no están ubicadas en las zonas focalizadas por la URT, se debe garantizar una solución temporal, mientras avanza el proceso hasta lograr restablecer la propiedad de la vivienda que fue despojada o abandonada forzosamente.

Así, el llamado del DNP es a enfocar los esfuerzos gubernamentales en la restitución en condiciones dignas de habitabilidad de las viviendas perdidas, para lograr así recuperar la titularidad jurídica y el goce material del bien despojado.

Los organismos de control

Defensoría del Pueblo

En su informe *Atención al desplazamiento a tres años de implementación de la Ley 1448/11* de marzo de 2015, la Defensoría del Pueblo concluye que el Gobierno Nacional ha introducido cambios positivos a partir del 2010 que han logrado una oferta de VISR, que aplica de manera exclusiva para la población desplazada, explicada específicamente por la postulación permanente para población en situación de desplazamiento y víctimas de la violencia y la creación de proyectos estratégicos de atención integral para población desplazada.

Sin embargo, a pesar de tales avances y a partir de un proceso de acompañamiento a comunidades desplazadas, retornadas y reubicadas, el organismo de control encontró las siguientes deficiencias que impiden que incluso los beneficiarios del subsidio puedan gozar del derecho a una vivienda en condiciones dignas.

Tabla 4. Deficiencias en la política de vivienda rural para población desplazada de acuerdo con la Defensoría del Pueblo (2015)

Deficiencias en la política de vivienda rural para población desplazada	Impactos para la PD	Comentarios*
Incumplimiento en la construcción o mejoramiento de las viviendas en los municipios.	Sus miembros al considerarse beneficiarios de un subsidio nacional beneficiarios no pueden acceder a otros de la misma índole.	Incluir un procedimiento que permita a la P.D. que ha sido afectada por el incumplimiento, aplicar a otro proyecto.
Tamaño insuficiente de las viviendas construidas (la mayoría constan de 1 habitación y un baño).	Hacinamiento.	Ampliar el área de la VISR. Este ha sido un llamado reiterativo desde instancias de la sociedad civil, organismos de control y evaluadores de la política de VISR.
Las viviendas no se adecúan a la cultura y etnicidad de la P.D. como por ejemplo la exigencia del uso de materiales sismo- resistentes, la de pozos sépticos y baños de esmalte.	Los materiales exigidos encarecen los costos, limitando que la población desplazada pueda construir en dimensiones que se ajusten al tamaño y preferencias culturales.	Experiencias internacionales como las de México y Uruguay (que se describen más adelante) demuestran que es posible y efectivo introducir flexibilidad a los proyectos de vivienda rural con el objeto de que las soluciones de vivienda se adapten a la cultura, la etnicidad y en general a las necesidades de las familias.

Fuente: Elaboración propia a partir del informe de la Defensoría del Pueblo.
Convenciones: *Los comentarios corresponden a elaboración propia.

Contraloría General de la República

A partir de una auditoría a los resultados de la Política Pública de Vivienda dirigida a la población víctima durante 2012-2013, la CGR concluyó que antes del 2012 la política *no cumplió* con los principios de economía, eficiencia y eficacia

en la inversión y disposición de los recursos públicos, por cuanto no garantizó el GED a la vivienda de la población víctima, y dictaminó un *cumplimiento parcial* a partir de los ajustes introducidos en 2012. El cumplimiento parcial se explica por la existencia de falencias en cuanto a la coordinación nación-nación y por fallas en el reconocimiento de las particularidades de la población víctima y en las acciones que permitan a las comunidades un proceso de asentamiento que incluya la apropiación del territorio y el entorno. Finalmente, frente al cumplimiento de metas, la CGR evidencia el cumplimiento respecto a lo estipulado en el PND 2010-2014, especialmente por la mayor asignación presupuestal y los programas complementarios a través de la confluencia de esfuerzos entre el Banco Agrario y el INCODER, la UARIV y la URT. Los hallazgos relacionados con la política pública se relacionan en la Tabla 5.

Tabla 5. Hallazgos de la CGR en el marco de la Auditoría a la Política Pública de vivienda para población desplazada

Principales hallazgos de política pública	Impactos para la PD
Deficiente coordinación nación-territorio: "Las instituciones nacionales se limitaron a la erogación de los recursos, sin ejercer un control efectivo sobre la ejecución en campo, dejando a los entes territoriales (oferentes) solos y sin supervisión" (CGR, 2014b).	Alta siniestralidad de proyectos. Hogares tardan hasta 10 años entre la adjudicación del subsidio y la entrega efectiva del inmueble.
Deficiente coordinación nación–nación: no existe articulación entre las entidades que formulan, regulan y ejecutan a nivel nacional la política de vivienda urbana con la de vivienda rural aunque se trata de una sola política. Esta coordinación es importante dada la movilidad que caracteriza a la población desplazada y la estrecha relación de los proyectos de vivienda con el acceso a servicios públicos y otras infraestructuras que lidera el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.	Proyectos de vivienda con fallas en el acceso a servicios públicos, sin centros de salud o educativos cercanos, que implican rupturas familiares (los escolares y mujeres en estado de embarazo, se trasladan a otros sitios) e incluso deserción escolar.
Falta de integralidad de los proyectos de vivienda para la población víctima, esto significa que no se considera el sentido del entorno dotacional que brinda el proyecto, respecto a servicios de salud, educación bienes, recreación, vías de acceso, transporte y servicios públicos.	

Fuente: Elaboración propia CGR (2014), Informe de Auditoría a Políticas Públicas (ACES) Política pública de vivienda para la población víctima (Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014). Período 2012-2013

En julio de 2014, el ente de control presentó el *Informe de Auditoría a Políticas Públicas. Subsidio de Vivienda de Interés Social Rural: instrumento de política VISR en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para Todos 2011-2014*, que arroja hallazgos en términos de falencias de la política, de la institucionalidad, de la cobertura, de la focalización e información y de las capacidades en lo local. A continuación se relacionan aquellas que impactan no solo la política de VISR sino la política específica para la población desplazada.

Sobre la política, la CGR afirma que no se cuenta con una política de vivienda interés social rural que defina claramente el diagnóstico, los instrumentos, las fuentes de recursos y responsables; que el alcance de la política es limitado y que el presupuesto asignado es insuficiente.

En cuanto a la institucionalidad, la CGR encuentra que no hay complementariedad entre los distintos instrumentos e instituciones que desarrollan acciones en el marco de la política de vivienda rural, los cuales se hallan dispersos entre el Banco Agrario, cajas de compensación, FINAGRO y recursos del Sistema General de Regalías.

En relación con la información, la CGR encuentra que los municipios no cuentan con la capacitación apropiada para formular proyectos de VISR.

Los hallazgos de la CGR tanto a nivel de los programas específicos para población desplazada como de los de la VISR general, evidencian la necesidad de realizar ajustes institucionales que podrían llevarse a cabo en el corto plazo dada la reorganización institucional del sector agropecuario definida en el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 y los ajustes previsibles que derivarán de la MTC y los Acuerdos de La Habana.

Experiencias internacionales

Dos experiencias en la región pueden constituirse en referencia para la política de vivienda para la población en situación de desplazamiento. La primera de ellas en México que corresponde a una iniciativa conjunta entre comunidades indígenas, ONG nacionales y la cooperación internacional. La segunda, en Uruguay que constituye una política pública ampliamente reconocida, cuyos principales rasgos, buenas prácticas y lecciones aprendidas se relacionan más adelante.

México: producción social de vivienda indígena

El esquema de autoproducción de viviendas llevado a cabo por 15 comunidades indígenas mexicanas ubicadas en los municipios de Tepetzintla, Tetela de Ocampo

y Zacatlán de las Manzanas en el Estado de Puebla, ofrece evidencia de la potencialidad de instrumentos como:

- Autoconstrucción con recuperación de técnicas tradicionales y de materiales locales.
- Diseño participativo de la vivienda, consultando la cultura, las tradiciones, y las costumbres y necesidades productivas y de consumo de las comunidades rurales.
- Instrumentos alternativos al crédito a través de aportes en especie.

La iniciativa fue llevada a cabo por Comunidades Indígenas Unidas en Defensa del Maíz y Nuestra Cultura (CIUDEMAC) y el Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento. (COPEVI), organismo civil sin fines de lucro que a partir del 2009 ha logrado proveer solución de vivienda a más de 130 familias indígenas, poner en marcha pequeñas empresas proveedoras de materiales de construcción, fortalecer organizativa y comunitariamente la zona e incorporar prácticas de conservación en la zona.

Esta experiencia constituye una alternativa a la política gubernamental de vivienda en México en donde las familias en situación de pobreza extrema tienen dos opciones: acceder a ayudas federales y obtener una casa terminada construida por una empresa contratada por una institución pública u obtener ayuda para la autoconstrucción en forma de bonos para compra de materiales con el fin de mejorar la vivienda en terreno propio.

El esquema de las comunidades indígenas de Puebla tiene cuatro componentes. El sociocultural que pone en el centro a las comunidades y garantiza que sus preferencias culturales y necesidades permeen todo el diseño de las viviendas (distribución, materiales, planos, etc.). El técnico que se enfoca a la recuperación de técnicas y materiales tradicionales y locales, así como en la búsqueda de opciones costo-eficientes. Tales soluciones surgidas desde las comunidades se adaptan y viabilizan a partir de un acompañamiento técnico y formativo tipo aprender-haciendo, mediante el desarrollo de una *Casa-Escuela* construida por la comunidad con los planos definidos por ellos y donde se llevan a cabo capacitaciones sobre técnicas del proceso constructor. El financiero que considera las capacidades económicas de las familias y valora y monetiza sus aportes. Y el organizativo, necesario para garantizar que la toma de decisiones parta de discusiones y espacios colectivos e incluyentes (Figura 1).

Figura 1. Esquema del modelo de producción social de vivienda indígena en Puebla - México

Fuente: Elaboración propia con base en: Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento. (2010). Producción Social de Vivienda Indígena. Una alternativa para el Derecho a la Vivienda desde los pueblos originarios.

Esta experiencia muestra que optar por mecanismos como el crédito social y por modalidades como la autoconstrucción sí funciona. Ellos han encontrado que "las casas construidas con este esquema se producen con menor costo económico pero en iguales o mejores condiciones físico espaciales que las desarrolladas por empresas privadas" (González, 2010).

Adicionalmente, y relacionado con el goce de otros derechos como el de generación de ingresos, esta experiencia logró dinamizar actividades productivas alrededor de la construcción de viviendas, como la conformación de pequeñas empresas sociales para proveer tejas, adobe y otros elementos de construcción.

Prácticas como las desarrolladas en esta experiencia están enfocadas en atender varias de las recomendaciones y preocupaciones manifestadas en este documento por los entes de control en sus recientes procesos de verificación y auditoría de las políticas públicas, y también son acordes con las demandas expresadas por los colectivos de desplazados aglutinados en la reivindicación del derecho a la vivienda, como se verá más adelante.

El caso de Uruguay

El caso de Uruguay se constituye en un marco de referencia de amplio reconocimiento cuando de política de vivienda rural se trata (CEPAL, 2014). Este programa ya casi completa 50 años y se inició con el programa de rehabilitación de vivienda rural insalubre de Uruguay cuando por ley se crea el Movimiento de Erradicación de la Vivienda Insalubre en el Medio Rural (MEVIR).

En la actualidad incluye programas de construcción o refacción de viviendas, edificaciones productivas, servicios comunitarios, infraestructura (agua, electricidad, saneamiento), capacitación y asistencia técnica.

"Es cofinanciado por el Fondo Nacional de Vivienda instrumentado por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, mediante un impuesto a las transacciones rurales y partidas del presupuesto nacional, donaciones y herencias. Los participantes interesados hacen su aporte en horas de trabajo en la construcción de las viviendas y a través del pago de las cuotas mensuales, de bajo monto, en función del costo total de la obra" (Cepal, 2014) y de la situación socioeconómica de cada familia.

Comprende cuatro programas que dan cuenta de la diversidad de situaciones del mundo rural y de la potencialidad de la autoconstrucción asistida como modalidad de operación (Figura 2).

Figura 2. Programas de vivienda rural en Uruguay

Programa de viviendas nucleadas	Viviendas en terreno propio	Viviendas dispersas	Programas de unidas productivas
Familias sin vivienda A través de ayuda mutua: cada familia aporta 96 horas mensuales en la obra	Familias con vivienda en mal estado en su propio terreno o tienen terreno en el pueblo y no tienen vivienda A través del sistema de ayuda mutua en donde los beneficiarios aportan un 15% en trabajo para la construcción de las viviendas.	Familias con predio explotado en actividades agropecuarias sin vivienda o con dificultades en electrecidad o acceso a agua Autoconstrucción asistida. Las familias no necesitan conocimientos previos de construcción y cuentan con la asistencia de un equipo técnico del Ministerio (capataz de obra, arquitecto y trabajador social) que los acompaña y capacita durante toda la obra. La mano de obra especializa se contrata.	Familias que viven de la producción en su predio y carecen de vivienda o de construcciones de apoyo a la producción o mejoras prediales. Autoconstrucción asistida que requiere el trabajo de 2 adultos de la familia durante todo el proyecto guiados por personal especializado.

Fuente: Elaboración propia con base en información de MinVivienda (Uruguay, 2014).

La experiencia de Uruguay también puede arrojar aprendizajes en términos de la integralidad de las acciones en el área rural de gran utilidad para los procesos de reparación y restitución de derechos de la población desplazada en Colombia.

Allí, los procesos de adjudicación de tierras,

> han ido acompañados de algunas obras de infraestructura complementarias: 1) la construcción y reparación de caminos rurales; 2) la renovación o construcción de viviendas rurales junto con el MEVIR; 3) obras de almacenamiento y distribución de agua, y iv) acceso a la energía eléctrica para uso doméstico y productivo. (Cepal, 2014).

Propuestas

La vivienda rural no escapa a la coyuntura política de Colombia que ha ubicado a la problemática rural en uno de los focos actuales de mayor reflexión y análisis. A raíz de esto son variadas las fuentes de propuesta que merecen ser estudiadas. Si bien este documento se centra en la política de vivienda rural de la población en situación de desplazamiento forzado, el hecho de que la actuación del Gobierno para atender estas carencias de la población desplazada consista en priorizar a la población desplazada dentro de la política general de vivienda rural, hace necesario que se revisen en general las propuestas en torno a la política de vivienda rural.

Los análisis de propuestas van desde lo debatido e incluido en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, lo establecido por la MTC en el tema y lo que se ha estipulado en el marco de los Acuerdos de paz de La Habana, hasta las demandas que al respecto han efectuado las organizaciones campesinas en los pliegos de peticiones presentados durante los recientes paros agrarios y las demandas de los colectivos de población desplazada.

La vivienda rural en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un nuevo país

En la estrategia transversal Transformación del Campo de las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, se reconoce que las principales brechas entre la población urbana y rural "se encuentran en las condiciones de habitabilidad donde el déficit habitacional es de 59,0 % en lo rural contra 22,3 % en lo urbano".

En esta misma estrategia se traza como meta para el cuatrienio 2014-2018 la reducción del déficit total (cualitativo y cuantitativo) al 55 %, lo que implica la construcción de 75 000 soluciones de vivienda rural, frente a las 47 460 del cuatrienio precedente, se presupuesta para este objetivo recursos por $1 723 117 (millones de 2014), de los cuales $1 603 841 (millones de 2014) provendrían del gobierno central y $659 276 (millones de 2014) del Sistema General de Regalías[10], correspondientes al 3,5 % de lo proyectado en el cuatrienio para la estrategia de Transformación del Campo.

El Plan también reconoce dentro de su estrategia transversal de Crecimiento Verde el impacto negativo que las condiciones de la vivienda del sector rural tienen especialmente sobre mujeres y niños en el campo, debido a la contaminación intramural derivada de diseños deficientes de las cocinas en las viviendas rurales. En ese eje, sin embargo, el Plan se refiere a la entrega de 100 000 soluciones de vivienda rural integral, encontrándose una inconsistencia con lo formulado en la estrategia de Transformación del Campo.

Las estrategias incluidas en las Bases del Plan contemplan:

- Formular una "Política de Habitabilidad Rural bajo la competencia del MADR que buscará la provisión de soluciones habitacionales integrales, con diseños acordes con las necesidades y las condiciones socio-ambientales de los hogares rurales".
- Hacer más eficaz la ejecución del subsidio familiar.
- Rediseñar los instrumentos existentes y la creación de nuevos incentivos y estrategias de subsidios, de ahorro y de crédito diferencial.

En términos de viviendas para la población en situación de vulnerabilidad a causa del desplazamiento forzado, la estrategia transversal Seguridad, justicia y democracia para la construcción de paz incluye la meta de 23 000 soluciones de vivienda rural, frente a la meta del cuatrienio anterior de 11 800, que solo se alcanzó en un 46,3 % pues solo se entregaron 5 466 soluciones de vivienda. Estas 23 000 viviendas están incluidas dentro de las 75 000 definidas como meta para vivienda rural, lo que parece una baja proporción (menos de la tercera parte) dado el alto grado de vulnerabilidad de la población en situación de desplazamiento.

En el articulado de la Ley del Plan de Desarrollo hay cuatro artículos que modifican o intervienen en la institucionalidad y operación de la política de habitabilidad rural:

10 Se trata de los recursos previstos para el objetivo 2 del eje Transformación del Campo que incluye además el acceso a agua potable en la zona rural y el manejo adecuado de zonas residuales en la zona rural.

- El artículo 100 que anuncia la creación de mecanismos de intervención integral en territorios rurales, que incluirán acciones en las siguientes áreas: ordenamiento social y productivo de las tierras rurales, adecuación de tierras, habitabilidad rural, infraestructura productiva y de comercialización y proyectos productivos, planes de negocios y asistencia técnica.
- El artículo 119 que establece exenciones de pagos de derechos notariales y registrales para las viviendas desarrolladas con subsidio familiar de vivienda.
- El artículo 229 que reduce requisitos para desarrollar proyectos de vivienda de interés prioritario en zonas o departamentos de difícil acceso, pasando de exigir a los constructores 5 años de experiencia mínima en la ejecución de proyectos de vivienda a 2,5 años.
- El artículo 230 que amplía el papel que pueden jugar las organizaciones populares de vivienda en los programas y proyectos de vivienda de interés prioritario[11].

La vivienda rural en la Misión de Transformación del Campo (MTC)

La MTC ubica la vivienda como una de las áreas con mayores brechas urbano-rurales. En 2013, el 42,5 % de los hogares rurales presentaba alguna carencia relacionada con pisos, paredes o hacinamiento y los ritmos de reducción de las mismas han sido muy lentos.

La MTC establece metas de reducción para las próximas dos décadas en cada uno de los bienes y servicios sociales, siendo la de vivienda la más alta de todas. En efecto, la Misión anuncia que debe pasarse de una tasa de reducción anual del déficit del 2,5 % a una del 8 %, reconociendo que dada la tendencia y la magnitud de los déficits, las acciones públicas en vivienda deben tener una aceleración alta.

En cuanto a la política, la MTC manifiesta: "En las zonas rurales se debe llegar a la unidad existente para su mejoría o sustitución, mediante el otorgamiento de subsidios (en dinero o en especie), para ser ejecutados mediante actividades de autoconstrucción o provisión intermediada" (DNP, 2015a).

En términos de la estrategia de implementación del Programa de Desarrollo Rural Integral con Enfoque Territorial (PDRIET), que constituye uno de los tres programas

11 Ahora, "se podrán adquirir directamente las viviendas ejecutadas en proyectos promovidos, gestionados o construidos por las entidades territoriales, en predios propios o de Organizaciones Populares de Vivienda (OPV)" antes solo se permitía que a "las Organizaciones Populares de Vivienda (OPV) aportaran los terrenos de su propiedad para el programa de acceso efectivo a la Vivienda de Interés Prioritario".

propuestos por la MTC [12], la vivienda aparece como uno de los elementos centrales. En efecto, uno de los seis objetivos específicos del programa es: Asegurar que los hogares más pobres de la población del territorio tienen una vivienda digna (DNP, 2014c).

Las acciones específicas en vivienda rural, así como en el caso de otras políticas (formalización de títulos de propiedad de la tierra y vías), no serán líneas de trabajo directo del PDRIET ni recibirán la cofinanciación del Fondo de Desarrollo Rural que ha propuesto la misma Misión. Pero el PDRIET sí garantizaría la presencia y acción de las entidades públicas responsables, que en el caso de la vivienda rural será el MADR, sobre el cual la MTC también ha propuesto una profunda reestructuración.

En efecto, en el documento *Estrategia Ajuste Institucional para el Desarrollo Rural y Agropecuario* de la Misión se incluyen propuestas concretas en cuanto a la reestructuración del sector agropecuario que más allá de definir nuevas dependencias y estructura, modifica las formas de intervención y muchas de las prácticas del sector. En el caso de vivienda, el documento define que una de las tres funciones del nuevo Vice-ministerio de Desarrollo Rural Territorial será la habitabilidad rural que incluye tres áreas: vivienda nueva, mejoramiento de vivienda y agua potable y saneamiento, lo cual implicaría un aumento del perfil del derecho a la vivienda dentro del MADR.

Finalmente, en términos presupuestales, la vivienda digna es la dimensión que mayor inversión representaría en el período 2015-2020 dentro del paquete de inversión social adicional que la Misión de Transformación del Campo ha propuesto como parte del portafolio de instrumentos y políticas públicas para el desarrollo del campo en los próximos 20 años (representa el 55 % de la inversión total en ese quinquenio), proporción que baja progresivamente en los siguientes quinquenios hasta ubicarse en el 38 % de la inversión social adicional en el quinquenio 2030-2035. La fuente de financiación provendría de

> modificar la Ley 546 de 1999 donde se estipula que el 20 % de los recursos apropiados para Vivienda de Interés Social en el país deben ser destinados a programas de vivienda de interés social rural, pasando dicho requerimiento al 40 %. Esta proporción es equivalente al déficit habitacional relativo de las zonas rurales frente a la urbana y permitiría cerrar la brecha rural-urbana en materia de vivienda en veinte años.

12 Los otros dos programas corresponden a: inclusión productiva y promoción de la asociatividad.

Propuestas en este sentido ya habían sido incluidas en el proyecto de Ley de Tierras y Desarrollo Rural, presentado al Congreso de la República en el 2012 por el Ministro Juan Camilo Restrepo, el cual fue retirado a raíz del inicio de las negociaciones de paz en La Habana.

En ese entonces se argumentaba que dado el tamaño de los déficit urbano-rural (según la Encuesta de Calidad de Vida 2008, el déficit rural alcanzaba los 2,2 millones de viviendas, mientras que en el área urbana alcanzaba los 1,9 millones de viviendas), se debía fortalecer el programa de vivienda rural logrando que el 40 % de los recursos destinados a programas de vivienda de interés social se destinaran a lo rural (MADR, 2012)

Los Acuerdos de La Habana

La vivienda rural también ocupa un lugar en los Acuerdos de paz de La Habana. En efecto, en uno de los cuatro pilares del punto 1 de la agenda de negociación, titulado Hacia un Nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral, se incluye la formulación de planes nacionales decenales, uno de los cuales se refiere a la Vivienda y agua potable. Se destacan como criterios de dicho plan los siguientes:

- Necesidad de que la vivienda se adecúe al medio rural y a las particularidades de las comunidades.
- Subsidios de vivienda que puedan cubrir hasta la totalidad del valor de la solución de vivienda.
- Participación activa de las comunidades en la definición de las soluciones de vivienda y en la ejecución de estos proyectos de vivienda.

Las organizaciones campesinas

Las organizaciones agrarias y campesinas agrupadas en la Mesa Nacional Agropecuaria de Interlocución y Acuerdo (MIA), colectivo de alta representatividad y protagonista de los paros agrarios de los años 2013 y 2014, han plasmado en dos documentos sus propuestas y demandas: Mandato Agrario y Proyecto de Ley General de Tierras, Reforma Agraria y Desarrollo Rural Integral desde la visión de las comunidades y los pueblos rurales. En ambos documentos la reivindicación por el derecho a la vivienda en condiciones dignas aparece entre las principales demandas.

Las organizaciones de víctimas

En septiembre de 2014 en el marco del Cabildo Abierto por el Derecho a la Vivienda para la Población Víctima del Conflicto Armado, convocado por 23 organizaciones de víctimas que conformaron el Comité Central de Vivienda, se presentó un pliego único de reivindicaciones en torno al derecho a la vivienda, que tenía como intención entregar al Gobierno Nacional y gestionar la inclusión en el Plan Nacional de Desarrollo 2014–2018 de un programa especial de vivienda gratuita para las víctimas del conflicto armado con el fin de superar las barreras de acceso generadas por la política de vivienda.

Entre las demandas del colectivo se destacan:

1. Que el programa de vivienda incluya las cinco modalidades que contempla el marco legal: vivienda nueva, vivienda usada, mejoramiento, construcción sobre lo construido y construcción de lote propio.
2. Asignación de mínimo 60 SMMLV y hasta 70 SMMLV, aplicables a cualquiera de las cinco modalidades de acceso a vivienda, dependiendo de las siguientes condiciones: a) Número de integrantes del núcleo familiar y b) Costos de los materiales de construcción y el transporte de los mismos.
3. Consultar a las familias beneficiarias el lugar de asignación de vivienda.
4. Permitir la separación de núcleo familiar con las mismas garantías de vivienda para cada uno de los nuevos núcleos resultantes.

Conclusiones

La política de vivienda rural para la población en situación de desplazamiento por la violencia en Colombia presenta serias falencias en términos de cobertura, oportunidad y calidad, lo que afecta el restablecimiento de sus derechos y sus procesos de restitución y retorno.

Las experiencias en la región demuestran que es posible generar nuevos instrumentos y herramientas de política para superar gradualmente las deficiencias existentes. Así mismo, existen a nivel nacional propuestas de diversa índole, que en el marco de la coyuntura actual en el que el desarrollo rural se ubica en un lugar privilegiado, podrían viabilizar avances en el corto y mediano plazo.

Transformaciones institucionales

Siguiendo la línea de la MTC en términos de la necesidad de ajustes estructurales en la institucionalidad del sector agropecuario y de desarrollo rural, el análisis

efectuado permite concluir que es necesario profundizar en la reorganización institucional de las entidades responsables de la ejecución de la política de vivienda rural. En la actualidad, la operación está a cargo del Banco Agrario de Colombia, que si bien es un actor fundamental dentro de la implementación de la política, no cuenta con la capacidad técnica para solucionar una problemática de tan alta complejidad y con un rezago tan amplio. Incursionar hacia programas novedosos, más flexibles, que incluyan nuevas modalidades para avanzar en la garantía del derecho, requiere una institucionalidad distinta.

Es difícil pensar que bajo la continuidad de la estructura institucional actual se logre triplicar la reducción anual del déficit con respecto a lo observado entre 2005 y 2013, que es la propuesta de la Misión, y que se logren incorporar nuevas modalidades y desarrollos que superen los programas convencionales que han mostrado no ajustarse a las condiciones y necesidades de la población y el territorio rural. La institucionalidad para operar la política de vivienda rural requiere altas y específicas capacidades técnicas y operativas, que parecen sobrepasar la experticia del Banco Agrario de Colombia.

Como lo reconoce la Evaluación Institucional y de Resultado al Programa Nacional de VISR realizada en 2013 por el DNP, "no existe una entidad doliente de toda la cadena de valor del programa, la ejecución no es regulada y el seguimiento es limitado", aunque se reconocen fortalezas del Banco Agrario especialmente por su alta credibilidad y presencia en los territorios rurales (DNP, 2013).

La comparación entre la institucionalidad de la vivienda urbana y rural es un buen ejercicio para ilustrar las desventajas del caso rural. La entidad que administra los recursos y otorga los subsidios en el caso de la vivienda urbana es una entidad especializada: el Fondo Nacional de Vivienda (FONVIVIENDA), y en el caso de la vivienda rural, lo es el banco de fomento del sector agropecuario (Banco Agrario de Colombia), entidad para la cual el tema de vivienda rural resulta invisible en gran parte de los documentos y líneas de trabajo prioritarias de esta entidad[13].

La asimetría en términos de la especialidad es evidente, eso a pesar de que es ampliamente reconocida la mayor complejidad asociada al sector rural que la evaluación del DNP resume en la alta dispersión geográfica de las viviendas, las

13 La mención a vivienda rural no aparece en los documentos clave del Banco Agrario. Ni en su objeto social, ni en su visión ni su misión (http://www.bancoagrario.gov.co/acerca/Paginas/Entidad.aspx), ni un sus roles (http://www.bancoagrario.gov.co/acerca/Paginas/Roles.aspx, ni entre sus objetivos estratégicos ni lineamientos generales (http://www.bancoagrario.gov.co/acerca/Paginas/Objetivos.aspx).

condiciones climáticas, los altos costos de transporte y la insuficiente disponibilidad de mano obra, entre otros.

Además de otorgar los recursos de la VISR, contratar y hacer seguimiento a las Gerencias Integrales de los proyectos de vivienda, correspondería a esa nueva institucionalidad:

- Diseñar e implementar una estrategia de fortalecimiento y acompañamiento a las organizaciones populares de vivienda con ámbito de acción en el sector rural para que aumenten su participación como ejecutores u oferentes de proyectos, así como potenciar su rol en el control social de los proyectos, programas y en la ejecución de la política.
- Diseñar e implementar una estrategia de promoción e incentivos frente al sector privado para impulsar su participación como ejecutores de los proyectos de VISR.
- Asesorar y acompañar a las entidades oferentes (entidades territoriales, resguardos indígenas, consejos comunitarios, entidades gremiales del sector agropecuario, ONG y demás personas jurídicas que tengan en su objeto la promoción y desarrollo de vivienda de interés social) en la estructuración y presentación de proyectos de VISR, garantizando la activa participación de la población y sus organizaciones en los territorios.
- Impulsar y coordinar proactivamente con otras entidades del Estado procesos y programas de capacitación y formación en áreas de la construcción, especialmente a la población desplazada, de manera tal que pueda involucrarse en los proyectos de construcción y mejoramiento de viviendas, facilitando también la apertura a otras modalidades como la autoconstrucción asistida.
- Promover e incentivar la investigación sobre esquemas y modalidades de construcción alternativos. Esto incluye nuevos esquemas como la autoconstrucción asistida; investigación sobre uso de nuevos materiales, priorizando los existentes en las zonas de construcción y bajo parámetros de sostenibilidad ambiental; investigación sobre adaptación de estructuras y planos a la cultura de las poblaciones, a la diversidad climática y a las necesidades de los pobladores.
- Aprobar, con base en investigación, ajustes y flexibilidades a las normas de construcción establecidas, considerando las características de la vivienda rural y las características topológicas y geográficas de las regiones.
- Coordinar, liderar e impulsar procesos de intercambio de experiencias exitosas entre regiones y otras acciones de gestión del conocimiento.
- Coordinar proactivamente con las instancias y actores institucionales de las políticas de generación de ingresos y emprendimiento, la identificación de

nichos de mercado y oportunidades de negocio asociadas con la construcción de vivienda, que puedan impulsarse en las zonas rurales, con el objeto de contribuir a dinamizar la economía local y regional y la generación de ingresos para poblaciones vulnerables, priorizando a las personas en situación de desplazamiento.

- Diseñar metodologías y mecanismos que faciliten la estructuración y el diseño de proyectos de VISR y crear mecanismos de gestión del conocimiento que garanticen la difusión y apropiación de las mismas en los territorios.
- Diseñar e implementar mecanismos de rendición de cuentas a nivel local con el liderazgo de los actores en los territorios.
- Diseñar e implementar un sistema de monitoreo y evaluación que garantice un modelo de gestión de la política enfocado en resultados.
- Articular las intervenciones de la nueva institucionalidad con otras instancias y entidades de desarrollo rural, con el fin de transitar hacia el enfoque de desarrollo rural integral con enfoque territorial.
- Fortalecer las organizaciones campesinas y organizaciones de desplazados para incentivar su participación activa en la estructuración de proyectos de vivienda de interés social y en los procesos de control social.
- Efectuar procesos de priorización de territorios con base en las necesidades de la población en situación de desplazamiento y las poblaciones más vulnerables e implementar acciones proactivas (no reactivas) para garantizar la formulación y puesta en marcha de proyectos de vivienda rural.

Incremento de la asignación presupuestal

Tres tipos de medidas pueden contribuir a incrementar gradualmente los recursos destinados a la vivienda rural para la población en situación de desplazamiento. Una primera, consistente con la actual política en la que la población en situación de desplazamiento se encuentra inserta dentro de la política general de vivienda rural pero con un tratamiento diferencial, radica en la distribución del presupuesto de la política de vivienda según necesidades y retos en el área rural y urbana, tal y como se propuso en el Proyecto de Ley de Desarrollo Rural de 2012 y lo ha retomado la Misión de la Transformación del Campo. Este cambio implicará en la práctica duplicar el presupuesto de la política de vivienda rural, que si bien impulsará y acelerará el cierre de los déficits, no resulta suficiente dada la magnitud de las necesidades.

Según los cálculos realizados en la sección Los autos de la Corte y las respuestas del Gobierno, la necesidad inmediata de viviendas rurales para atender a la población desplazada sería de 135 654 viviendas, que costeadas a $40 000 000, ascendería a una inversión de 5,4 billones. El presupuesto total para vivienda rural asignado para el presente cuatrienio es de 1,7 billones, de los cuales aproximadamente 0,52 billones se destinarán a las soluciones de vivienda de la población en situación de desplazamiento. De manera que lo que se requiere es aproximadamente multiplicar por 11 ese monto presupuestado (suponiendo que se defina como meta para cubrir las necesidades un cuatrienio) y aproximadamente por 5 si se decide hacerlo en los próximos dos cuatrienios de gobierno. En este sentido, resulta necesario no solo mejorar la distribución de los recursos de vivienda entre las zonas urbanas y rurales, sino aumentar el presupuesto asignado específicamente a la población en situación de desplazamiento. A este respecto podría estudiarse la conveniencia de establecer un impuesto para las transacciones relacionadas con predios rurales al estilo del existente en Uruguay.

Nuevos instrumentos de política

Como se ha evidenciado con la revisión de experiencias internacionales y en consonancia con las demandas de las organizaciones de población desplazada, Colombia puede incursionar en otras modalidades e instaurar otros instrumentos de política pública para avanzar en la garantía del derecho a la vivienda.

En la práctica, la política de vivienda rural se restringe a la posibilidad de compra de vivienda nueva construida por un tercero y a la obtención de recursos para mejoramiento de vivienda, quedando por fuera otras alternativas como:

- Autoconstrucción en proyectos comunitarios o colectivos.
- Construcción sobre lo construido.
- Compra de vivienda usada.
- Construcción en lote propio.

En el caso de la población que desea reubicarse en el área rural pero no regresar a su sitio de origen, pueden ser útiles instrumentos como la autoconstrucción. Para aquellos que requieren la reparación de sus viviendas para poder hacer el retorno, podrían aplicar mecanismos como la refacción asistida y proporcionar un subsidio de arriendo transitorio en la cabecera cercana, mientras se surte el proceso constructivo.

El ambiente parece favorable para empezar a discutir algunas de estas transformaciones. En el legislativo durante la discusión del actual Plan de Desarrollo, algunos congresistas presentaron iniciativas que van en este sentido, como la implementación de estrategias de formación y capacitación en construcción sostenible y el fortalecimiento de las organizaciones populares de vivienda. Sobre este punto, la experiencia reciente en Bogotá puede ofrecer aprendizajes útiles y replicables, que irían además en consonancia con lo esbozado por la MTC en el sentido de promover y fortalecer las organizaciones sociales y "crear mecanismos que conecten la participación con la decisión de asignación de recursos, la ejecución de programas y proyectos y el control social" (MTC, 2015a), con el objeto de que las políticas del sector rural tengan un verdadero enfoque territorial participativo.

Referencias

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). (2014). *Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe. Balance, desafíos y perspectivas*. Recuperado de: http://repiica.iica.int/docs/B3381E/B3381E.PDF.

Congreso de la República. (2015). Ley 1753. *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un nuevo país*. Recuperado de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1753_2015.html.

CODHES (Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento). (2015). Encuesta La intención de retorno de la población desplazada. Realizada con el apoyo financiero de la Embajada de Suecia para la UAEGRTD (Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.

CGR (Contraloría General de la República) y CID (Centro de Investigaciones para el Desarrollo). (2013). *Primera Encuesta Nacional de Víctimas (I-ENV_CGR-2013). Construcción de la línea base para el seguimiento y el monitoreo al cumplimiento de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras en Colombia*. Recuperado de: http://www.contraloriagen.gov.co/documents/155638087/161621822/Libro_ENV_CGR-2013_(16-01-2015).pdf.

CGR (Contraloría General de la República). (2014a). *Informe de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, Auto del 28 de abril de 2014–n.° 227 del 25 de julio de 2014*.

CGR (Contraloría General de la República). (2014b). *Informe de Auditoría a Políticas Públicas. Subsidio de Vivienda de Interés Social Rural: instrumento de política VISR en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para Todos 2011-2014*. Recuperado de: http://www.contraloriagen.gov.co/documents/10136/196973348/MADR+-+Subsidio+para+VISR,%20vigencias+2011,%202012,%202013+y+2014.pdf/56bf9281-4042-4fb7-a266-47dce40be0b4?version=1.1.

Corte Constitucional. (2015). *Auto 162. Solicitud de información al gobierno nacional en relación con lo ordenado en los autos 008 de 2009 y 219 de 2011, en materia de acceso a la política de vivienda rural por parte de la población desplazada por la violencia, como parte del cumplimiento a la sentencia T-025 de 2004.* Recuperado de. http://www.corteconstitucional.gov.co/T-025-04/AUTOS%202015/Auto%20162%20del%2030%20de%20abril%20de%202015%20Solicitud%20Info%20vivienda%20rural.pdf.

DP (Defensoría del Pueblo), CGR (Contraloría General de la República), PGN (Procuraduría General de la Nación) y MNPV (Mesa Nacional de Participación de Víctimas). (2014). *Primer informe al Congreso de la República 2013-2014*. Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011 (CSMCL-1448-2011). Recuperado de: http://www.contraloriagen.gov.co/documents/187127222/188324186/Primer-Informe-Congreso-Comision-Seguimiento-Monitoreo-CumplimientoLey1448de2011.pdf/0474ce89-4549-405f-a710-e4ac353a6eae.

DP (Defensoría del Pueblo). (2015). *Atención al desplazamiento a tres años de implementación de la Ley 1448 de 2011*. Recuperado de: http://www.defensoria.gov.co/attachment/954/Informe%20a%20la%20Corte%20Constitucional%202012%20a%202014%20%20abril%206%20de%202015-2.pdf.

DNP (Departamento Nacional de Planeación). (2013). *Evaluación Institucional y de Resultado al Programa Nacional de Vivienda de Interés Social Rural-VISR*. Bogotá D. C. Recuperado de: https://anda.dnp.gov.co/index.php/catalog/53.

DNP (Departamento Nacional de Planeación). (2014a). *Diagnóstico de la institucionalidad pública en el sector agropecuario.* Bogotá D. C.: Misión para la

Transformación del Campo. Recuperado de: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapecuarioforestal%20y%20pesca/Diagnostico_Institucional.pdf.

DNP (Departamento Nacional de Planeación). (2014b). *Estrategia de Implementación del Programa de Desarrollo Rural Integral con Enfoque Territorial*. Bogotá D. C.: Misión para la Transformación del Campo. Recuperado de. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapecuarioforestal%20y%20pesca/Desarrollo%20Rural%20%20Integral.pdf.

DNP (Dirección Nacional de Planeación). (2014c). Misión para la Transformación del Campo. Estrategia de Implementación del Programa de Desarrollo Rural Integral con Enfoque territorial. Bogotá D. C.: RIMISP (Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural). Recuperado de: http://rimisp.org/wp-content/files_mf/1428698859ProgramadeDesarrolloRuralIntegralconEnfoqueTerritorial.pdf.

DNP (Departamento Nacional de Planeación). (2015a). Documento insumo para la Misión para la Transformación del Campo. *Bienes y servicios públicos sociales y políticas para el cierre de brechas*. Bogotá D. C. Recuperado de: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapecuarioforestal%20y%20pesca/Bienes%20P%C3%BAblicos.pdf.

DNP (Departamento Nacional de Planeación). (2015b). Mejoramiento de las Condiciones de Habitabilidad en el Campo (Informe para la Misión para la Transformación del Campo). Bogotá D. C. Recuperado de: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapecuarioforestal%20y%20pesca/Pol%C3%ADtica%20de%20Mejoramiento%20de%20las%20Condiciones%20de%20Habitabilidad%20en%20el%20Campo.pdf.

DNP (Departamento Nacional de Planeación). (2015c). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2108*. Recuperado de: https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/prensa/bases%20plan%20nacional%20de%20desarrollo%202014-2018.pdf.

DNP (Departamento Nacional de Planeación). (2015d). Sinergia. Recuperado de: http://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEntE/26/1135/4491/28.

Gobierno Nacional y FARC-EP. (2015). *Primer Acuerdo. Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral*. La Habana. Recuperado de: http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/proceso-de-paz-con-las-farc-ep/Documents/AcuerdoPunto1.pdf.

González, A. (2010). *Producción Social de Vivienda Indígena. Una alternativa para el Derecho a la Vivienda desde los pueblos originarios*. México D. F.: Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento AC.

MADR (Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente de la República de Uruguay). (2012). *Cartilla ABC del Proyecto de Ley de Tierras y Desarrollo Rural*.

MinVivienda (Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente-Uruguay). (2014). *Vivienda Rural*. Recuperado de: http://www.mvotma.gub.uy/tu-vivienda/construir/vivienda-rural.html

MTC (Misión para la Transformación del Campo). (2015a). *Estrategia Ajuste Institucional para el Desarrollo Rural y Agropecuario.* Bogotá D. C.: DNP.

MTC (Misión para la Transformación del Campo). (2015b). *Derechos sociales para la inclusión social de la población rural* (Estrategia de la Misión para la Transformación del Campo). Bogotá D. C.: DNP.

MTC (Misión para la Transformación del Campo). (2015c). *Diagnóstico de las condiciones sociales del campo colombiano*. Bogotá D. C.: DNP.

Presidencia de la República de Colombia. (2012). *Decreto 900. Por el cual se modifican parcialmente los Decretos número 2675 de 2005 y 1160 de 2010 y se dictan otras disposiciones en relación con el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural*. Recuperado de: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=47260.

Torres, C. y Vargas, J. (2009). Vivienda para Población Desplazada en Colombia: Recomendaciones para la Política Pública y exigibilidad del derecho. *Revista*

INVI, 24(66), 17-86. Recuperado de http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-83582009000200002&lng=es&tlng=es. 10.4067/S0718-83582009000200002.

UARIV (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas). (2014a). *Informe Integrado del Gobierno Nacional en respuesta del auto 11 de marzo de 2014*. Informes radicados el 22 de abril y el 08 de agosto de 2014, Bogotá.

UARIV (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas). (2014b). *Informe del Gobierno Nacional sobre la Medición de la Encuesta de Goce Efectivo de Derechos de la Población Desplazada: Respuesta a los Autos 256 y 362 del 11 de marzo de 2014*. Bogotá D. C.

UARIV (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas). (2015). *Informe del Gobierno Nacional al Auto 201 de 2015*.

La problemática de la vivienda urbana para la población desplazada

Elaborado por Carlos Ariel Cortés Mateus y
revisado por el Equipo Nacional de Verificación

Contenido

Lista de siglas 341
Lista de tablas 342
Lista de figuras 342

Contexto y antecedentes de la política de vivienda urbana del Gobierno Nacional y de la política para población en situación de desplazamiento 344

Normatividad vigente en materia de vivienda 351
Leyes en los Planes Nacionales de Desarrollo 349
Leyes generales sobre de vivienda urbana 352
Decretos vigentes 352
Marco institucional 354

Reseña de las recomendaciones emitidas por la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado 355

La nueva política de vivienda urbana 356

Avances y logros en el marco de la Ley 1537 de 2012 362
Frente a la asignación de subsidios 362
Frente a las características de la población beneficiaria del programa 364
Frente a las condiciones de los proyectos y las unidades habitacionales 365
Frente al componente social 366
Frente a la concurrencia de otras entidades 367
Frente a los impactos en materia económica, de empleo y de crecimiento del PIB 368

Propuestas 369

Recomendaciones de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado 375

Referencias 376

Lista de siglas

COLDEPORTES	Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre
CSPPDF	Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DPS	Departamento para la Prosperidad Social
FINDETER	Financiera del Desarrollo Territorial
FONVIVIENDA	Fondo Nacional de Vivienda
FONADE	Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo
ICT	Instituto de Crédito Territorial
INURBE	Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana
ORIP	Oficina de Registro de Instrumentos Públicos
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
PVG	Programa de vivienda gratuita
RUPD	Registro Único de Población Desplazada
RUV	Registro Único de Víctimas
SFV	Subsidios familiares de vivienda
SFVE	Subsidios familiares de vivienda en especie
SISBÉN	Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios para Programas Sociales
SMMLV	Salario mínimo mensual legal vigente
UARIV	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas
UNGRD	Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres
UGR	Unidades de Gestión Regional
VIP	Vivienda de interés prioritario
VIS	Vivienda de interés social

Lista de tablas

Tabla 1. Subsidios de vivienda asignados, legalizados o aplicados por FONVIVIENDA (2013-2011). 363

Tabla 2. Subsidios de vivienda asignados según características de la población beneficiaria . . . 364

Tabla 3.Comparación de características de vivienda antes de la Ley 1537 de 2012 y el PVG 365

Tabla 4. Síntesis de recomendaciones al Gobierno Nacional y propuestas de la CSPPDF 375

Lista de figuras

Figura 1. Esquema de funcionamiento del Programa de Vivienda Gratuita (PVG) 360

La política pública de vivienda social urbana de Colombia ha evolucionado paulatinamente en los últimos años acorde con las necesidades de la población más vulnerable y en función del nivel de ingresos de los hogares.

El Gobierno Nacional ha implementado distintas estrategias e instrumentos normativos que buscan que el hogar potencialmente beneficiario pueda acceder a una solución de vivienda digna, esto es, seguras jurídicamente, construidas con materiales adecuados, bien ubicadas, con espacios suficientes y con acceso a los servicios básicos de acueducto, alcantarillado y energía eléctrica.

Desde la creación del Fondo Nacional de Vivienda (FONVIVIENDA) en el año 2003, se continúa con la ejecución de una política pública consistente en la asignación de subsidios familiares de vivienda a la demanda, que fue establecida desde la Ley 3 de 1991, que generan la necesidad a los hogares de realizar el cierre financiero con recursos propios (Ahorro) o con recursos de un crédito hipotecario.

Esta estrategia está direccionada a la atención de los hogares mediante la implementación de distintas bolsas de asignación de los subsidios y modalidades de aplicación de los recursos.

Esta política no ha sido suficientemente exitosa, teniendo en cuenta que la gran mayoría de la población vulnerable, en la que está incluida la población en situación de desplazamiento, carece de la posibilidad de realizar un ahorro y de tramitar un crédito hipotecario. Esta situación mejoró, en parte, con la ejecución del actual Programa de Vivienda Gratuita (PVG), en el que la obligación de realizar el cierre financiero ya no queda en cabeza de la población vulnerable, sino del Estado que financia el 100 % de la solución habitacional.

En el presente documento se analiza la efectividad de la actual política pública de vivienda urbana y se revisa su evolución tomando como referencia la expedición del Auto 008 de febrero de 2009, además de verificar si se tomaron en cuenta o no las órdenes proferidas por la Corte Constitucional.

En una primera parte es presentado el contexto de la política de vivienda urbana en Colombia y cómo ha evolucionado, tomando como referencia el periodo 2003 a 2015. Posteriormente, se hará una breve descripción de la normatividad vigente y del marco institucional existente en el país, para atender en materia de vivienda urbana a la población en situación de desplazamiento forzado.

Luego, se incluirá una breve reseña de las recomendaciones presentadas por la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, particularmente en las publicaciones *El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado: Aplicar políticas públicas idóneas y eficientes* (CSPPDF, 2009 y 2010). Se mencionarán cuáles fueron los primeros ajustes de la política pública de vivienda urbana y si los mismos tuvieron resultados positivos o no.

Seguido a esto, se explicarán de manera más detallada los procedimientos de ejecución de proyectos y de asignación de los subsidios familiares de vivienda en especie (SFVE), los cuales hacen parte de la nueva política de vivienda urbana del Gobierno Nacional. Posteriormente se mostrarán los avances y logros en la implementación de la nueva política pública de vivienda urbana, a partir de la sanción de la Ley 1537 de 2012.

Por último, se formularán algunas propuestas adicionales que propendan por la mejora de la política pública de vivienda urbana para la población en situación de desplazamiento forzado.

Contexto y antecedentes de la política de vivienda urbana del Gobierno Nacional y de la política para población en situación de desplazamiento

El Gobierno Nacional de Colombia, desde la sanción de la Ley 3 del 1991, evolucionó hacia la atención de los hogares más vulnerables mediante la asignación de un subsidio familiar de vivienda a la demanda, dejando atrás su función de Estado constructor, la cual venía desarrollando con el Instituto de Crédito Territorial (ICT)[1].

En la citada Ley 3 se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, integrado por las entidades públicas y privadas que cumplen funciones de finan-

[1] Creado en el año 1939 con la Ley 200 del mismo año como un instituto enfocado a la construcción y financiación de la vivienda rural. Con las reformas de 1942 y 1948, el ICT pasó a otorgar préstamos a cooperativas de empleados y a la construcción y adjudicación de vivienda urbana.

ciación, construcción, mejoramiento, reubicación, habilitación y legalización de títulos de viviendas de esta naturaleza.

Desde ese momento se establece el subsidio familiar de vivienda como un aporte estatal en dinero o en especie, otorgado por una sola vez al hogar beneficiario con el objeto de facilitarle una solución de vivienda de interés social, sin cargo de restitución siempre que el beneficiario cumpla con las condiciones que establece la ley.

Asimismo, la ley dispone que la cuantía del subsidio sea determinada por el Gobierno Nacional de acuerdo con los recursos disponibles, el valor final de la solución de vivienda y las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios.

Con la liquidación del Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (INURBE) en el año 2003[2], se crea el Fondo Nacional de Vivienda (FONVIVIENDA), como un fondo con personería jurídica, patrimonio propio, autonomía presupuestal y financiera, sin estructura administrativa ni planta de personal propia, sometido a las normas presupuestales y fiscales del orden nacional y adscrito al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, hoy Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

FONVIVIENDA, que en la actualidad ejecuta sus funciones conforme a lo dispuesto en el Decreto-Ley 555 de 2003, tiene entre sus objetivos consolidar el Sistema Nacional de Información de Vivienda y ejecutar las políticas del Gobierno Nacional en materia de *vivienda de interés social urbana*. Al contrario del INURBE, FONVIVIENDA decidió tercerizar sus actividades en una entidad operadora (función que adelantan las cajas de compensación familiar), en una entidad evaluadora (FINDETER o las cajas de compensación familiar) y en una entidad supervisora (FONADE y FINDETER en la actual política de vivienda).

En el 2004, cuando ya estaba en vigencia el Plan Nacional de Desarrollo (PND) del 2002 al 2006, Hacia un Estado Comunitario[3], el Gobierno Nacional expidió el Decreto 975 de 2004, "por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 49 de 1990, 3 de 1991, 388 de 1997, 546 de 1999, 789 de 2002 y 812 de 2003 en relación con el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social en dinero para áreas urbanas".

En esta norma, que reglamenta el subsidio de vivienda de interés social en dinero para áreas urbanas, se establecen las modalidades de otorgamiento del subsidio: adquisición de vivienda nueva, usada, mejoramiento y construcción en sitio

2 Decreto-Ley 554 de 2003. Por el cual se suprime el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, INURBE, y se ordena su liquidación.

3 Ley 812 de 2013. PND 2002-2006.

propio, y se establecen las tipologías de vivienda de la 1 a la 4, en función del costo de la solución habitacional.

El esquema entró en operación y a pesar de que se tuvieron muy buenos resultados en la asignación de los subsidios y en la ejecución presupuestal de los recursos, su materialización en soluciones de vivienda dignas no resultó exitosa. Fue así como en el periodo comprendido entre el año 2006 y el año 2014, se declararon en siniestro cerca de 350 proyectos que estimaban la ejecución de aproximadamente 32 000 soluciones de vivienda. Los siniestros se generaron fundamentalmente por el incumplimiento de las condiciones de la oferta, generando en muchos casos que las familias beneficiarias no lograran tener su vivienda propia.

Ahora bien, acorde con lo establecido en el Art. 1110 del Código de Comercio, "La indemnización será pagadera en dinero, o mediante la reposición, reparación o reconstrucción de la cosa asegurada, a opción del asegurador". En aplicación de esta disposición, a marzo de 2015 se logró por parte de las aseguradoras la terminación de 7 375 soluciones de vivienda, en 124 proyectos que fueron entregadas a las familias beneficiarias. El resto de las viviendas fueron indemnizadas por parte de la aseguradora o están siendo intervenidas con el propósito de lograr su terminación y entrega.

Por su parte, los procesos de asignación de subsidios familiares de vivienda para población en situación de desplazamiento forzado los comienza a realizar el FONVIVIENDA con fundamento en el Decreto 951 de 2001, "por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 3ª de 1991 y 387 de 1997, en lo relacionado con la vivienda y el subsidio de vivienda para la población desplazada". En el citado Decreto se establecen las siguientes modalidades de aplicación del subsidio familiar de vivienda:

> 1. Para el retorno se promoverá la aplicación del subsidio de que trata este decreto en el siguiente orden de prioridades:
>
> a) Mejoramiento de vivienda o construcción en sitio propio para hogares propietarios;
>
> b) Arrendamiento de vivienda urbana o rural para hogares no propietarios;
>
> c) Adquisición de vivienda nueva o usada (urbana o rural) para hogares no propietarios.

> 2. Para la reubicación se promoverá la aplicación del subsidio de que trata este decreto en el siguiente orden de prioridades:
>
> a) Arrendamiento de vivienda urbana o rural para hogares propietarios y no propietarios;
>
> b) Mejoramiento de vivienda o construcción en sitio propio para hogares propietarios;
>
> c) Adquisición de vivienda nueva o usada rural (urbana o rural) para hogares propietarios.

Asimismo, se establece en el mencionado Decreto un valor diferencial del subsidio para la población en situación de desplazamiento forzado, el cual es superior al definido para el resto de población vulnerable.

Si bien es cierto que tanto el Decreto 975 de 2004 como el Decreto 951 de 2001 tuvieron una serie de modificaciones y ajustes[4], se siguió manteniendo la misma estrategia de asignar subsidios a la demanda y de la obligatoriedad de realizar el cierre financiero por parte de los hogares. Es preciso tener en cuenta que en estos ajustes normativos no se resolvieron los problemas estructurales asociados con el cierre financiero, el valor del subsidio, la disponibilidad de tierra, la calidad de las soluciones de vivienda y su urbanismo, entre otros aspectos.

En el 2009, cuando ya estaba en vigencia el Plan Nacional de Desarrollo "Estado Comunitario: Desarrollo para Todos"[5], se expidió por parte del Gobierno Nacional el Decreto 2190, "por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 49 de 1990, 3 de 1991, 388 de 1997, 546 de 1999,789 de 2002 y 1151 de 2007 en relación con el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social en dinero para áreas urbanas".

4 El Decreto 975 tuvo las siguientes modificaciones: Decreto 3196/04 (sept. 29 de 2004), Decreto 1526/05 (mayo 15 de 2005), Decreto 4429/05 (nov. 28 de 2005) (Reglamentado por la Resolución 2684/06: (dic. 12 de 2006)), Decreto 875/06 (marzo 27 de 2006), Decreto 3980/06 (nov. 11 de 2006), Decreto 564/06 (feb. 24 de 2006), Decreto 1650/07 (mayo 14 de 2007). Por su parte, el Decreto 951 de 2001, tuvo las siguientes modificaciones: Decreto 2100 de 2005, Decreto 2675 de 2005, Decreto 4911 de 2009, Decreto 4729 de 2010.

5 Ley 1151 de 2007.

En este Decreto se definieron nuevos valores para el subsidio familiar de vivienda y se establecen tres tipos de vivienda a saber:

1. La vivienda de interés social (VIS) cuyo costo no puede superar los 135 SMMLV.
2. La vivienda de interés prioritario (VIP), cuyo costo no puede superar los 70 SMMLV.
3. La vivienda no VIS que puede superar los 135 SMMLV.

En el mismo año y a partir del Auto 008[6] de la Corte Constitucional, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, hoy Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, realiza un primer ejercicio de ajuste de la política de vivienda, donde se hace el intento de retomar algunos de los elementos observados por la Corte y la CSPPDF. Es así como en diciembre del año 2009 el Ministerio expide el Decreto 4911, "por el cual se modifican los artículos 2°, 5°, 8°, 10, 14, 24 y 25 del Decreto 951 de 2001 y se dictan otras disposiciones en relación con el subsidio familiar de vivienda para la población en situación de desplazamiento forzado".

En el mencionado Decreto 4911 de 2009 se modifica el valor máximo de los subsidios para la población en situación de desplazamiento forzado, estableciendo un valor de hasta 30 SMMLV para las modalidades de adquisición de vivienda nueva o usada y construcción en sitio propio, de hasta 15 SMMLV para mejoramiento y de hasta 12,5 SMMLV para arrendamiento. Asimismo, se implementó un procedimiento de ajuste en el valor de los subsidios asignados por FONVIVIENDA con anterioridad al año 2009, siempre que no estuvieran aplicados. El valor máximo del ajuste se realizó teniendo en cuenta los valores máximos establecidos en el Decreto 4911 y se calculó con el valor del SMMLV para el año 2009.

De otro lado, se establecen lineamientos para la participación de las entidades territoriales en la política habitacional para población desplazada, se realizan algunas precisiones en cuanto a las definiciones generales y se crea la estrategia de promoción de oferta y demanda, con la cual se establece que

> De los recursos del Presupuesto Nacional destinados para la Política de Vivienda para la Población Desplazada y la generación de soluciones habitacionales a

6 Auto 008 de 2009 del veintiséis (26) de enero de dos mil nueve (2009) Séptimo. "ORDENAR al Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, al Director de Acción Social y a la Directora del Departamento Nacional de Planeación, dentro de la respectiva órbita de sus competencias, reformular la política de vivienda para la población desplazada, para lo cual, podrán considerar los elementos y criterios mínimos de racionalidad señalados en los párrafos 67 a 69 de este Auto".

través del Fondo Nacional de Vivienda, se podrá destinar hasta el treinta por ciento (30 %) para Promoción de Demanda y Oferta, y se entenderá por este concepto el desarrollo del siguiente conjunto de actividades:

1. Desarrollo integral, institucional e implementación de las Unidades de Gestión Regional - UGR.

2. Diseños y estudios específicos para el desarrollo de las propuestas urbanísticas y arquitectónicas de los proyectos de vivienda que vinculen a población en situación de desplazamiento.

3. Trámites de notariado y registro sobre los bienes adquiridos con el Subsidio Familiar de Vivienda.

4. Estudios para la estructuración económica, social, financiera y jurídica de proyectos de vivienda que vinculen a población en situación de desplazamiento.

5. Obras de urbanismo básico tales como la construcción de las obras de infraestructura de servicios públicos y vías.

6. Desarrollo de proyectos de vivienda de interés social para población en situación de desplazamiento, en los cuales los recursos para la generación de soluciones habitacionales podrán destinarse como fuente para la estructuración financiera de los proyectos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5° de la Ley 3ª de 1991, a través del Fondo Nacional de Vivienda, en los términos establecidos en el artículo 12 del Decreto-ley 555 de 2003. (Ministerio del Interior y Justicia, 2009)

En el año 2011 se expide la Resolución 1024 por parte del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, la cual fue modificada por la Resolución 691 de 2012, "por la cual se establecen las condiciones y el procedimiento para la asignación de recursos destinados a la promoción de oferta y demanda en cumplimiento del artículo 8° del Decreto 4911 de 2009".

Después de tres convocatorias realizadas, se logró viabilizar y financiar un total de 74 Proyectos por 16 768 soluciones de vivienda, de los cuales —a abril de 2015, es decir 4 años después de implementar la estrategia— se tenían 7 proyectos

por iniciar, 7 con un avance de obra entre el 1 % y el 30 %, 5 con un avance de obra entre el 31 % y el 60 % y 55 proyectos con un avance de obra entre el 61 % y el 100 %[7].

Es importante tener en cuenta que de las actividades dispuestas en el Decreto 4911 de 2009, únicamente se reglamentó el Programa de Promoción de Oferta y Demanda para obtener recursos complementarios (de 7,5 a 25 SMMLV), que permitieran la construcción de obras de urbanismo y de infraestructura de servicios públicos domiciliarios.

Frente a la creación de las Unidades de Gestión Regional (UGR), en el año 2011 se realizó por parte del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, hoy Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, un ejercicio de costeo y estructuración de la estrategia, la cual, sin embargo, no fue reglamentada ni puesta en práctica por parte del Gobierno Nacional.

Después de haber implementado varios planes, buscando mayor efectividad en la ejecución de los recursos del subsidio familiar de vivienda, finalmente en el año 2012 se decide reformular la política de vivienda urbana del Gobierno Nacional al sancionar la Ley 1537 de 2012, "por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda, y se dictan otras disposiciones".

A partir de la sanción de la mencionada ley se crea el Programa de Vivienda Gratuita (PVG) mediante el cual se entrega una solución de vivienda al hogar beneficiario *completamente gratis*, mediante la asignación de un Subsidio Familiar de Vivienda en Especie (SFVE). Este programa está enfocado a la población de más bajos recursos, es decir, a aquella que no tiene la posibilidad de realizar un ahorro ni de acceder a un crédito. Con este programa se supera uno de los principales inconvenientes de la anterior política de vivienda: el cierre financiero, en la medida que el Gobierno Nacional asume dicha responsabilidad.

En el título "Propuestas adicionales..." de este texto se realizará un análisis más profundo de dicha política y posteriormente se revisarán sus resultados e impactos.

Normatividad vigente en materia de vivienda

En el presente capitulo se mostrará de manera muy general la normatividad vigente en el país, haciendo énfasis en aquellas disposiciones relacionadas con el desarrollo

7 Según la Dirección de Inversiones en Vivienda, del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio a abril de 2015.

de los programas de vivienda de interés social y prioritario (VIS y VIP), ubicadas en zonas definidas como suelo urbano en los planes de ordenamiento territorial (POT).

Es muy importante tener en cuenta que en el 2015 el Gobierno Nacional tomó la decisión de unificar las normas reglamentarias de cada uno de los sectores administrativos[8] del Estado, por lo que desde el punto de vista legal el único Decreto vigente en la actualidad, en materia de vivienda urbana, es el 1077 del 26 de Mayo de 2015, "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio".

No obstante lo anterior, y para efectos de este documento, se mencionarán de manera indicativa los Decretos que al final fueron contenidos en la norma vigente actual, es decir, en el Decreto 1077 de 2015.

En primera instancia se va a revisar la evolución de las normas que se han expedido, tomando como periodo de análisis los años 2003, año en que se creó FONVIVIENDA, a 2015[9].

Leyes en los Planes Nacionales de Desarrollo

Desde la creación de FONVIVIENDA hasta la fecha el país ha tenido cuatro Planes Nacionales de Desarrollo a saber:

- Ley 812 de 2003. PND 2002-2006. Hacia un Estado Comunitario.
- Ley 1151 de 2007. PND 2006-2010 Estado Comunitario: desarrollo para todos.
- Ley 1450 de 2011. PND 2010-2014. Prosperidad para todos.
- Ley 1753 de 2015. PND 2014-2018. Todos por un nuevo país.

Se puede concluir del contenido de las citadas leyes que el Gobierno Nacional otorga una gran importancia al tema de vivienda, teniendo en cuenta la categoría de derecho constitucional dada en el año 1991 con la Constitución Política, donde en su artículo 51 se establece que:

> Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de

8 Dentro de estos sectores se encuentran salud, educación, minero y vivienda, entre otros.

9 FONVIVIENDA fue creado mediante el Decreto-Ley 555 de 2003.

vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.

Leyes generales sobre vivienda urbana

- Ley 9 de 1989. Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones.
- Ley 3 de 1991. Por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda, se reforma el Instituto de Crédito Territorial, ICT, y se dictan otras disposiciones. (Ley vigente).
- 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.
- Ley 388 de 1997. Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. (Ley vigente).
- Ley 546 de 1999. Por la cual se dictan normas en materia de vivienda, se señalan los objetivos y criterios generales a los cuales deber sujetarse el Gobierno Nacional para regular un sistema especializado para su financiación, se crean instrumentos de ahorro destinado a dicha financiación, se dictan medidas relacionadas con los impuestos y otros costos vinculados a la construcción y negociación de vivienda y se expiden otras disposiciones. Esta ley fue modificada por la Ley 1114 de 2006.
- Decreto-Ley 555 de 2003. Por el cual se crea el FONVIVIENDA. (Ley vigente)
- Ley 1469 de 2011. Por la cual se adoptan medidas para promover la oferta de suelo urbanizable y se adoptan otras disposiciones para promover el acceso a la vivienda.
- Ley 1537 de 2012. Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones. (Ley vigente).

Decretos vigentes

Como se mencionó anteriormente, desde el punto de vista legal, el único Decreto vigente es el 1077 del 26 de mayo de 2015 "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio".

No obstante lo anterior, se indicarán los Decretos que estuvieron vigentes hasta antes de la entrada en vigencia del Decreto Único Reglamentario.

- Decreto 951 de 2001. Por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 3ª de 1991 y 387 de 1997, en lo relacionado con la vivienda y el subsidio de vivienda para la población desplazada. Tuvo las siguientes modificaciones: Decreto 2100 de 2005, Decreto 2675 de 2005, Decreto 4911 de 2009, Decreto 4729 de 2010.
- Decreto 2190 de 2009. Por el cual se reglamentan parcialmente, las Leyes 49 de 1990, 3 de 1991, 388 de 1997, 546 de 1999, 789 de 2002 y 1151 de 2007 en relación con el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social en dinero para áreas urbanas. Tuvo las siguientes modificaciones: Decreto 3670 de 2009, Decreto 4964 de 2009, Decreto 2080 de 2010, Decreto 2570 de 2011, Decreto 391 de 2012 y Decreto 2469 de 2012.
- Decreto 3571 de 2011. Por el cual se establecen los objetivos, estructura, funciones del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y se integra el Sector Administrativo de Vivienda, Ciudad y Territorio.
- Decreto 1921 de 2012. Por el cual se reglamentan los artículos 12° y 23° de la Ley 1537 de 2012. Tuvo las siguientes modificaciones: Decreto 2164 de 2013 y Decreto 2726 de 2014.
- Decreto 1190 de 2012. Por el cual se reglamenta el artículo 123 de la Ley 1450 de 2011, en materia de vivienda de interés social nueva para áreas urbanas.
- Decreto 075 de 2013. Por el cual se reglamentan el cumplimiento de los porcentajes de suelo destinado a programas de Vivienda de Interés Social para predios sujetos a los tratamientos urbanísticos de desarrollo y renovación urbana y se dictan otras disposiciones.
- Decreto 156 de 2013. Por el cual se establece el valor del Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social para Áreas Urbanas y se dictan otras disposiciones.
- Decreto 847 de 2013. Por el cual se establecen las responsabilidades de los beneficiarios del subsidio familiar de vivienda urbana en especie, se establecen las condiciones para su restitución y se dictan otras disposiciones. Tuvo las siguientes modificaciones: Decreto 2481 de 2013.
- Decreto 1432 de 2013. Por la cual se reglamenta el parágrafo 4° del artículo 68 de la Ley 49 de 1990, adicionado por el artículo 185 de la Ley de 1607 de 2012 se dictan otras disposiciones. Tuvo las siguientes modificaciones: Decreto 2391 de 2013.
- Decreto 428 de 2015. Por la cual se implementa el Programa de Promoción de Acceso a la Vivienda de Interés Social "Mi Casa Ya".

Marco institucional

De acuerdo con lo establecido en el Decreto-Ley 555 de 2003, el FONVIVIENDA es la entidad encargada de ejecutar las políticas del Gobierno Nacional en materia de vivienda de interés social urbana.

La dirección y administración de FONVIVIENDA está a cargo de un Consejo Directivo y de un director ejecutivo, quien es su representante legal. El Consejo Directivo está integrado de la siguiente manera:

- El ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, hoy ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio o su delegado, quien lo presidirá.
- El ministro de Hacienda y Crédito Público, o su delegado.
- El director del Departamento Nacional de Planeación, o su delegado.
- Dos miembros designados por el presidente de la República.

El director ejecutivo del Fondo concurrirá a las sesiones del Consejo Directivo con voz, pero sin voto y ejercerá las funciones de Secretaría Técnica, asimismo podrán asistir los funcionarios y demás personas que el Consejo Directivo invite a sus deliberaciones, con voz pero sin voto.

Como se mencionó anteriormente, y en el marco de las actividades tercerizadas, participan también en el desarrollo de la política de vivienda urbana del Gobierno Nacional, las cajas de compensación familiar, el FONADE y FINDETER.

Asimismo, existe una serie de entidades participantes en el Sistema de Vivienda de Interés Social, las cuales se citan a continuación. Las alcaldías municipales o distritales, gobernaciones y áreas metropolitanas —en su carácter de instancias responsables a nivel local y departamental de la ejecución de la política pública en materia de vivienda y desarrollo urbano— podrán participar en la estructuración y ejecución de los programas de vivienda de interés social en los cuales hagan parte hogares beneficiarios de subsidios otorgados por el Gobierno Nacional, de conformidad con los procedimientos y requisitos establecidos en la ley.

Las unidades administrativas, dependencias, entidades u oficinas que cumplan con las funciones de implantar las políticas de vivienda de interés social en el municipio o distrito, los fondos departamentales de vivienda, las entidades territoriales, las cajas de compensación familiar, las organizaciones populares de vivienda, las organizaciones no gubernamentales, las sociedades constructoras legalmente constituidas y, en general, las entidades o patrimonios con personería jurídica vigente que tengan incluido en su objeto social la promoción y el desarrollo de programas de vivienda, podrán participar en los diferentes programas de vivienda de interés

social a los cuales los beneficiarios podrán aplicar sus subsidios, en los términos previstos en la Ley 3 de 1991 y las normas reglamentarias.

Por su parte, la entidad encargada de ejecutar las políticas en materia de vivienda rural es el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural por intermedio del Banco Agrario de Colombia.

Reseña de las recomendaciones emitidas por la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado

La CSPPDF ha venido produciendo una serie de informes denominados *El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado* dentro de los cuales se publicaron dos volúmenes dedicados al tema de "Aplicar políticas públicas idóneas y eficientes", en donde se analizó la política pública de vivienda urbana para la población en situación de desplazamiento forzado (CSPPDF, 2009 y 2010).

En estas publicaciones, la CSPPDF realizó un conjunto de recomendaciones que, a su juicio y con el apoyo de expertos en la materia, deberían tenerse en cuenta para mejorar la efectividad de la política pública de vivienda urbana.

Fundamentalmente la CSPPDF realizó las siguientes recomendaciones:

- Reformular la política pública de vivienda urbana para población en situación de desplazamiento.
- Formular e implementar un Plan Nacional para la asignación de viviendas subsidiadas a la población desplazada.
- Implementar un nuevo modelo de gestión pública sectorial fundamentado en la concepción de derechos.
- Crear una nueva institución operadora responsable exclusivamente de la atención de la población desplazada.
- Otorgar subsidios del 100 % como resultado agregado de recursos públicos nacionales y locales.
- No exigir aporte del hogar.
- No requerir financiación.
- Aplicar el principio de cierre social.
- Los beneficiarios de subsidios para soluciones de vivienda existentes serán objeto de compensación respecto de los beneficiarios de vivienda nueva.
- Tratamiento diferenciado para grupos especiales de población y diversas escalas urbanas y territoriales.

- Reglamentación flexible.
- Política complementaria de demanda.
- La construcción como mecanismo de reactivación económica.

La nueva política de vivienda urbana

En el año 2012, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio decide reformular de fondo la política de vivienda social para áreas urbanas con el propósito de buscar mayor efectividad en la ejecución de los recursos públicos para la población más vulnerable y lograr que esta pudiera acceder a una vivienda digna.

Es así como se sanciona la Ley 1537 de 2012, por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda. Con la ley se buscaba, entre otras cosas:

- Definir mecanismos que permitieran el trabajo conjunto del sector privado y el sector público para cumplir las metas en materia de vivienda de interés social prioritario.
- Reducir el déficit habitacional en beneficio de la población más vulnerable.
- Establecer una serie de disposiciones sobre: financiación de vivienda, focalización de recursos en vivienda de interés social prioritaria y habilitación de suelo para el desarrollo de proyectos de vivienda, enfocados a la población más vulnerable dentro de la cual se encuentra la población en situación de desplazamiento forzado.

En el artículo 12 de la citada Ley 1537 se establece el subsidio familiar de vivienda en especie (SFVE) para población vulnerable y se define que:

> Las viviendas resultantes de los proyectos que se financien con los recursos destinados a otorgar subsidios familiares de vivienda por parte del Gobierno Nacional, así como los predios destinados y/o aportados a este fin por las entidades territoriales incluyendo sus bancos de Suelo o Inmobiliarios, se podrán *asignar a título de subsidio en especie* a los beneficiarios que cumplan con los requisitos de priorización y focalización que establezca el Gobierno Nacional a través del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.
>
> Sin perjuicio de lo anterior, la asignación de las viviendas a las que hace referencia el presente artículo beneficiará en forma preferente a la población que se encuentre en alguna de las siguientes condiciones: a) que esté vinculada a programas sociales del Estado que tengan por objeto la superación de la pobreza

> extrema o que se encuentre dentro del rango de pobreza extrema, b) *que esté en situación de desplazamiento*, c) que haya sido afectada por desastres naturales, calamidades públicas o emergencias y/o d) que se encuentre habitando en zonas de alto riesgo no mitigable. Dentro de la población en estas condiciones, se dará prioridad a las mujeres y hombres cabeza de hogar, personas en situación de discapacidad y adultos mayores.
>
> Las entidades territoriales que aporten o transfieran recursos o predios, según lo previsto en este artículo podrán participar en la fiducia o patrimonio autónomo que se constituya. (Énfasis nuestros)

Así como se definen actuaciones por parte del Gobierno Nacional y las entidades territoriales, también se establecen obligaciones para los hogares beneficiarios. Así las cosas, se exige una permanencia mínima de 10 años en la vivienda, sin posibilidad de transferencia, o en su defecto con autorización de la entidad otorgante, quien ejercerá el derecho de preferencia para su compra.

De otro lado, la ley establece que los beneficiarios de los subsidios familiares de vivienda otorgados por el Gobierno Nacional mantendrán los valores de las variables de habitabilidad obtenidos de la encuesta del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBÉN) que tenían al momento de la asignación del subsidio, durante los diez (10) años siguientes al registro de la adquisición de la vivienda en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos (ORIP).

Del mismo modo, y con el propósito de fomentar proyectos urbanísticos de alta calidad y que sean sostenibles, se considerarán como estrato socioeconómico 1 las viviendas de interés prioritario durante los diez (10) años siguientes al registro de la adquisición de la vivienda en la ORIP. Una vez trascurrido ese plazo se procederá a la actualización del estrato de acuerdo a la normatividad vigente.

Algo importante es que en el caso de las víctimas de desplazamiento forzado, la permanencia de su vivienda en estrato socioeconómico 1 durará hasta tanto haya concluido su reparación integral.

La Ley 1537 de 2012 también incluye disposiciones en materia de costos de transacción para VIP, estableciendo exención de gastos notariales y registrales para la adquisición, hipoteca, afectación a vivienda familiar o constitución de patrimonio de familia. Asimismo, se eximen del pago de gastos registrales los actos de cesión a título gratuito de bienes fiscales, a otras entidades públicas o a particulares, en desarrollo de programas o proyectos de vivienda de interés social.

Otro de los elementos incluidos en la Ley 1537 fue el de la articulación institucional, teniendo en cuenta que establece que, tanto el Gobierno Nacional como las entidades territoriales, priorizarán recursos para la construcción y dotación de equipamientos públicos colectivos para los proyectos de VIS y VIP que se realicen con la financiación o cofinanciación del Gobierno Nacional.

En materia de mecanismos para la habilitación de suelo urbanizable, se incluyeron varias disposiciones, siendo la más importante la de poder adelantar un trámite expedito para ajustar excepcionalmente el POT con el fin de incorporar predios rurales y de expansión urbana que sean aptos para el desarrollo de programas de vivienda social.

De acuerdo con todo lo anterior, a mediados del año 2012 se lanza el PVG, el cual buscaba la construcción de 100 mil viviendas para ser entregadas como SFVE a la población vulnerable, conforme a los criterios de priorización definidos en la ley y reglamentados por el Decreto 1921 de 2012.

Para dar inicio al PVG, el FONVIVIENDA, con fundamento en lo establecido en el artículo 6 de la Ley 1537 de 2012, adelantó un proceso de selección de la fiduciaria que se encargaría de la administración de los recursos destinados a la ejecución del programa. Es así como se selecciona a la Fiduciaria Bogotá S. A., con quien se suscribe el contrato de fiducia mercantil n.° 302 del 6 de julio de 2012, el cual tiene por objeto

> la constitución de un patrimonio autónomo denominado FIDEICOMISO - PROGRAMA DE VIVIENDA GRATUITA, por medio del cual se realizará la administración de los RECURSOS y OTROS BIENES que transfiera el FIDEICOMITENTE o que se transfieran al fideicomiso constituido, para la ejecución de las actividades en materia de vivienda de interés prioritario destinadas a la atención de hogares a los que se refiere la Ley 1537 de 2012, y las normas que las modifiquen, sustituyan o reglamenten, conforme a las instrucciones dadas por el FIDEICOMITENTE a través de los órganos contractuales del PATRIMONIO AUTÓNOMO MATRIZ.

Posteriormente se definieron tres esquemas de ejecución del programa, así:

1. Adquisición de VIP que se desarrollen en proyectos privados

El Fideicomiso-PVG adelantó procesos de selección públicos con el propósito de adquirir para los beneficiarios, viviendas de interés prioritario nuevas que estuvieran en proyectos por iniciar, en ejecución o terminados, que cumplieran con

las condiciones y requerimientos técnicos y jurídicos señalados en los términos de referencia y sus anexos.

El esquema implicó la suscripción de contratos de promesa de compraventa de las viviendas ejecutadas por el sector privado. Cuando las viviendas se encontraran terminadas y fueran certificadas por la supervisión contratada, el Fideicomiso-PVG las compra y después de compra las asigna a título de SFVE a los beneficiarios del programa, acorde con lo dispuesto en el Decreto 1921 de 2012 (Contenido en el Decreto 1077 de 2015).

2. Selección de constructores para el diseño o construcción de proyectos en lotes aportados por las entidades territoriales

El Fideicomiso-PVG adelantó procesos de selección que permitieran la selección de constructores que diseñen o construyan proyectos de VIP en lotes aportados a título gratuito por las entidades territoriales a los patrimonios autónomos derivados, constituidos para el efecto. Los lotes públicos que fueron presentados por las entidades públicas de acuerdo con los términos señalados en las convocatorias adelantadas por el Ministerio, fueron revisados por parte de FINDETER para definir cuáles eran viables desde el punto de vista técnico y jurídico para el desarrollo de proyectos de vivienda.

El esquema implicó la suscripción de contratos de obra y, una vez las viviendas estuvieran terminadas, eran asignadas a título de SFVE a los beneficiarios del programa, acorde con lo dispuesto en el Decreto 1921 de 2012 (Contenido en el Decreto 1077 de 2015).

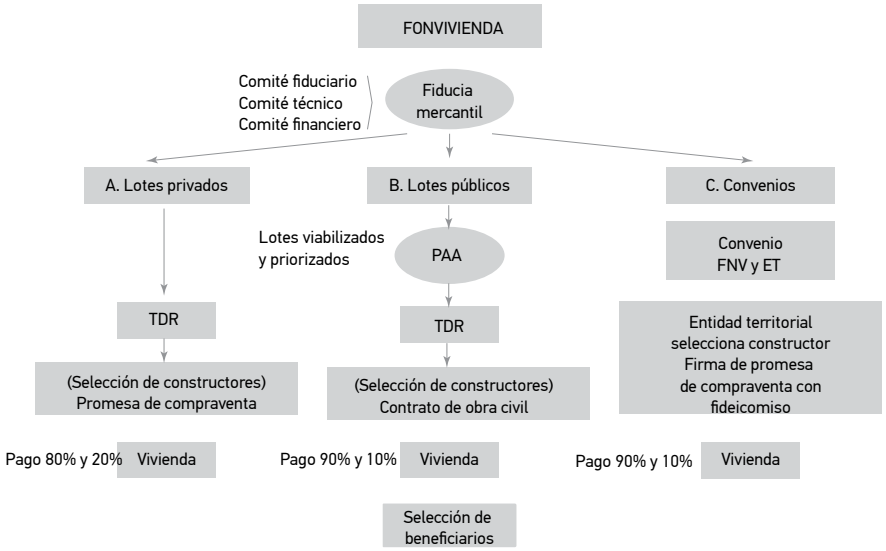
3. Adquisición de viviendas ejecutadas, promovidas o gestionadas por entidades públicas

De acuerdo con la posibilidad otorgada por el artículo 7.º de la Ley 1537 de 2012, los patrimonios autónomos a los que se ha hecho referencia pueden adquirir directamente viviendas desarrolladas en proyectos promovidos, gestionados o construidos por las entidades territoriales o sus entidades centralizadas o descentralizadas, cuando estas aporten un porcentaje de su valor.

Así las cosas, FONVIVIENDA suscribió convenios interadministrativos con las entidades territoriales que decidieron ejecutar bajo su responsabilidad los proyectos de VIP, aportando parte de su valor para el PVG. En estos casos, las entidades territoriales respectivas suscribieron promesa de compraventa con el Fideicomiso PVG para la venta de las viviendas, las cuales son asignadas como subsidio familiar de vivienda en especie a los hogares beneficiarios.

El patrimonio autónomo constituido fue el encargado de la adquisición de las viviendas en cualquiera de los tres esquemas señalados. En la figura 1 se muestra el esquema de funcionamiento del programa.

Figura 1. Esquema de funcionamiento del programa de vivienda gratuita (PVG)



Fuente: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.
ET: Entidades territoriales; PAD: Patrimonio autónomo derivado, patrimonio donde se trasladan los lotes aportados por las entidades territoriales y donde se ejecutan las viviendas. TDR: Términos de referencia. Son los que sirvieron de base para la selección de los constructores.

Una vez las viviendas son adquiridas, y acorde con el procedimiento establecido en el Decreto 1921 de 2012, se adelanta el proceso de selección de los hogares y posterior asignación del SFVE.

Los pasos que se surten en el proceso de asignación son los siguientes:

1. Se define la composición poblacional. Acorde con el Decreto 1921 de 2012, derogado por el Decreto 1077 de 2015, la composición poblacional es la suma de todos los porcentajes por "grupo de población" 1) población en situación de desplazamiento, 2) vinculados a la Red Unidos y 3) afectados por desastre natural o ubicados en zona de alto riesgo no mitigable, establecidos para cada

proyecto de vivienda que se desarrolle en el marco del PVG y acorde con la Ley 1537 de 2012. La composición se define con las entidades territoriales y se materializa con la suscripción de un acta de concertación.

2. El FONVIVIENDA informa al Departamento para la Prosperidad Social (DPS) sobre los proyectos seleccionados y las composiciones poblaciones concertadas con las entidades territoriales.
3. El DPS adelanta la identificación de los hogares potenciales beneficiarios, que se encuentran registrados en las bases de datos oficiales (Red Unidos, RUPD hoy RUV, SISBÉN III, UNGRD).
4. Con el listado de hogares potenciales, el FONVIVIENDA adelanta el proceso de postulación, por intermedio de las cajas de compensación familiar como entidades operadoras en la política de vivienda del Gobierno Nacional.
5. El listado consolidado de hogares postulados es enviado al DPS, que adelanta la selección de acuerdo con lo establecido en el Decreto 1921 de 2012, en donde se determina que deben ser priorizados los grupos familiares con subsidios familiares de vivienda (SFV) sin ejecutar y aquellos hogares que se encontraban en estado "calificado"[10] luego de postularse en la convocatoria efectuada en el año 2007. Posterior a este grupo siguen los hogares no postulados y luego los pertenecientes a SISBÉN 3.
6. Con la expedición del Decreto 2726 de 2014, el cual modifica y precisa las condiciones de selección y asignación de los beneficiarios de los subsidios familiares de vivienda en especie (SFVE), se incluyen elementos que buscan beneficiar a la población víctima del desplazamiento forzado, en cuanto a que se integra la atención social en materia de vivienda con la ruta de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado que lidera la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV).
7. En los casos en que el número de hogares seleccionados sea superior al número de viviendas adquiridas, se adelanta un sorteo para definir el número de hogares a beneficiar.
8. Con este listado, FONVIVIENDA asigna los SFVE y adelanta el sorteo para determinar la vivienda que le corresponde.

10 Se entiende por hogar calificado, aquel que en la convocatoria realizada por FONVIVIENDA en el año 2007 cumplió con todos los requerimientos para ser beneficiario de un subsidio, pero que por situaciones presupuestales no se logró su asignación.

Es importante tener en cuenta que las viviendas se entregan materialmente a los hogares beneficiarios, los cuales suscriben un acta de recibo de esta y se inicia el proceso de escrituración y posterior registro en la ORIP y se aplican las exenciones de gastos notariales y registrales en los procesos de escrituración y registro establecidos en la Ley 1537 de 2012.

Avances y logros en el marco de la Ley 1537 de 2012

Frente a la asignación de subsidios

De acuerdo con información extra oficial del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el FONVIVIENDA, con corte al 31 de octubre de 2015, y con el propósito de medir su efectividad, se realiza un ejercicio comparativo entre los subsidios asignados en el periodo 2003-2011 (antes de la implementación del PVG) y los subsidios asignados y efectivamente aplicados desde el 2012 hasta 31 de octubre de 2015.

El resultado de dicho análisis es que, mientras en el periodo 2003-2011 se tuvo una aplicación efectiva de 64 471 SFV para población en situación de desplazamiento forzado incluidos (incluidos 19 417 de arrendamiento), en el periodo 2012-2015, a octubre 31, se asignaron 54 767 SFVE, a población desplazada. De esta forma puede afirmarse que el número de subsidios familiares de vivienda entregado a población desplazada se incrementó en 21,6 % al pasar de 45 054, descontando los subsidios de arrendamiento, en el periodo 2003-2011 a 54 767 en el periodo 2012-octubre de 2015.

Es importante tener en cuenta que, si bien es cierto que el Gobierno Nacional anunció a mediados de noviembre del 2015 la terminación de las 100 mil viviendas gratis, en la actualidad se encuentran aún en proceso de asignación 15 677 subsidios en especie, por lo que ya se han entregado 84 323 viviendas en especie, esperando completar la totalidad de las 100 mil antes de finalizar el año 2015.

Lo anterior indica que con el PVG se superó la cifra de viviendas entregadas efectivamente a población en situación de desplazamiento, demostrando una mayor efectividad de la nueva política pública en general y del programa de gratuidad en particular.

En el análisis también es importante tener en cuenta las cifras de asignación totales de FONVIVIENDA en el periodo 2003-2011 y su avance en la legalización. De acuerdo con cifras del FONVIVIENDA, en el periodo de tiempo mencionado se asignaron y legalizaron los subsidios mostrados en la tabla 1, en cada una de las modalidades:

Tabla 1. Subsidios de vivienda asignados, legalizados o aplicados por FONVIVIENDA (2013-2011)

Modalidad	Asignados	Legalizados y/o aplicados	Por aplicar y/o legalizar
Adquisición de vivienda nueva	91 246	44 389	46 857
Arrendamiento	20 364	19 417	947
Construcción en sitio propio	513	191	322
Mejoramiento	1 188	474	714
Totales	113 311	64 471	48 840

Fuente: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio-FONVIVIENDA.

De la tabla 1 se puede concluir que quedaron sin ejecutar 48 840 subsidios familiares de vivienda, correspondientes al 43 % del total de la asignación.

Ahora bien, teniendo en cuenta que entre los criterios de priorización se encuentran aquellos hogares en situación de desplazamiento forzado que contaban con subsidios familiares de vivienda asignados con anterioridad a la sanción de la Ley 1537 de 2012, se ha logrado en el marco del PVG la aplicación de 5 728 de estos subsidios, es decir, hogares que recibieron su vivienda completamente gratis y 19 542 hogares que sin contar con un subsidio asignado cumplían las condiciones requeridas para tener acceso a este beneficio, es decir en estado calificado acorde con la convocatoria de postulación del año 2007.

Si bien es cierto que la cifra es buena, una vez se compara el número total de subsidios asignados en el periodo 2003-2011 que no han sido aplicados, con los 5 728 aplicados en el PVG, no se llega al 12 % de lo faltante.

Lo anterior genera la necesidad de realizar ajustes que incentiven la aplicación de los subsidios asignados por FONVIVIENDA en programas similares al de vivienda gratuita o permitir que estos subsidios se apliquen en otras modalidades y, por lo tanto, se flexibilice la normatividad asociada con la ejecución de los subsidios.

Asimismo muestra que el PVG ha podido llegar a población en situación de desplazamiento y que se ha buscado aplicar un enfoque en condiciones diferenciales. No obstante, es preciso mejorar las condiciones de aplicación de subsidios asignados con anterioridad al programa.

Frente a las características de la población beneficiaria del programa

Estas cifras muestran que aproximadamente el 64,9 % de las viviendas entregadas en el PVG están dirigidas a población en situación de desplazamiento, puesto que a abril de 2015 se habían asignado un total de 84 323 viviendas gratuitas.

Ahora bien, teniendo en cuenta cifras de asignación de subsidios de vivienda en especie a octubre 31 de 2015, se tiene los datos consignados en la tabla 2.

Tabla 2. Subsidios de vivienda asignados según características de la población beneficiaria

Condición	No SFVE Despl.	No SFVE Otros	Total
Hogares desplazados	13 529		13 529
Hogares de la Red Unidos		13 360	13 360
Hogares afectados por desastres naturales		15 690	15 690
Hogares desplazados y vinculados a la Red Unidos	40 295		40 295
Hogares desplazados y afectados por desastres naturales	114		114
Hogares vinculados a la Red Unidos y afectados por desastres naturales		506	506
Hogares desplazados, vinculados a la Red Unidos y afectados por desastres naturales	829		829
Totales	54 767	29 556	84 323*

*Es importante tener en cuenta que si bien es cierto el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio ha anunciado la terminación de las 100 mil viviendas, en la actualidad se encuentran procesos de asignación de subsidios en curso. Por lo anterior, la cifra mostrada en la tabla es inferior.

De las cifras mostradas en la tabla 2, y acorde con los criterios de priorización definidos en el Decreto 1921 de 2012, contenido en el Decreto 1077 de 2015, se puede concluir que se está privilegiando a los hogares en situación de desplazamiento vinculados a la Red Unidos, por encima de los hogares que siendo desplazados no están vinculados al mencionado programa social del Estado: a los primeros se les han asignado el 16 % de los subsidios, mientras que a los segundos se les otorgó el 47,8 %

La CSPPDF considera de gran importancia que se revise el orden de priorización, en la medida que la proporción de hogares en situación de desplazamiento que hacen parte de la Red Unidos es mucho menor al total de hogares desplazados que no están incluidos en el mencionado programa.

Ahora bien, del total de SFVE asignados a población en situación de desplazamiento, el 65 % fueron asignados a hogares con mujeres como jefes de hogar. Asimismo, las vi-

viendas asignadas a hogares en situación de desplazamiento con personas mayores de 60 años fueron de 3 957, las entregadas a hogares en los cuales alguno de sus miembros tiene una discapacidad son 1 142 y a hogares con personas afrodescendientes o indígenas 2 560.

Frente a las condiciones de los proyectos y las unidades habitacionales

El PVG generó una mejora considerable en las condiciones de los proyectos de VIP en el país. En la tabla 3 se puede apreciar un comparativo entre las exigencias antes de la Ley 1537 de 2012 y las del PVG.

Tabla 3. Comparación de características de vivienda antes de la Ley 1537 de 2012 y el PVG

	Antes de Ley 1537 de 2012	Programa de Vivienda Gratuita (PVG)
Área promedio ofrecida en proyectos	32 m²	Varía entre 40 y 75 m2, con promedio de 47 m2
Número de habitaciones	1 habitación	Mínimo 2 habitaciones y en viviendas unifamiliares la posibilidad de desarrollo progresivo
Nivel de acabados.	Obra negra. Se ofrecía la vivienda sin zonas húmedas enchapadas, con solo la puerta de acceso sin condición para el acabado del piso. Se exigía la instalación de aparatos sanitarios, lavaplatos y lavadero. No se incluyen incrustaciones.	Se exige la vivienda con todas las zonas húmedas enchapadas, punto de conexión a televisión, internet y teléfono fijo. Se entregan las viviendas con los marcos de todas las puertas y puerta principal y posterior. Todos los aparatos sanitarios, lavaplatos y lavadero. Se exigen las incrustaciones (un porta rollo para papel higiénico, una jabonera y toallero para lavamanos, una jabonera y un gancho en la ducha)
Vías y urbanismo	No se exigen vías pavimentadas, ni andenes y sardineles. No se exigía redes de gas.	Se exige que las vías internas de los proyectos estén pavimentadas. Este acabado puede ser en pavimento rígido, flexible o articulado. Se exigen andenes y sardineles. Se exigen las redes de gas siempre que la zona del municipio cuente con este servicio.

Fuentes: Leyes anteriores a la vigencia de la Ley 1537 de 2012.

Frente al componente social

Es importante destacar que la responsabilidad sobre la atención en materia de vivienda social le corresponde al DPS, de acuerdo con el artículo 15 de la Ley 1537 de 2012, que establece

> Acompañamiento social en proyectos de Vivienda de Interés Prioritario. El Gobierno Nacional en cabeza del Departamento para la Prosperidad Social o la entidad que haga sus veces, coordinará con entidades públicas o privadas el acompañamiento que desde la perspectiva social requieren los proyectos de Vivienda de Interés Prioritario en aspectos relacionados con temas de convivencia y el cuidado de las unidades privadas y las áreas comunes.
>
> Las labores de asistencia y acompañamiento también deberán ejercerse por parte de los departamentos, en especial para los municipios de 4a, 5a y 6a categoría, y en todo caso con prioridad cuando sean los mismos municipios quienes adelanten programas de subsidios familiares de vivienda en especie.

En la actualidad se han presentado una serie de inconvenientes sociales, en la medida que se han detectado problemáticas asociadas con el microtráfico de estupefacientes, inseguridad, violencia infantil, no pago de los servicios públicos domiciliarios, problemas de convivencia, entre otros.

Si bien es cierto que las viviendas están terminadas y entregadas a los hogares beneficiarios, desde el punto de vista del acompañamiento social se han notado deficiencias del DPS en la coordinación e implementación de estrategias que disminuyan la vulnerabilidad de la población que habita en los proyectos. A la fecha no se tiene una política integral de atención de estos hogares, que podría derivar en el incremento de los problemas sociales en los proyectos.

De acuerdo con lo anterior, y en razón a las carencias identificadas, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y FONVIVIENDA conformaron un equipo de trabajo interno que atiende algunos elementos del acompañamiento social que se requiere en los proyectos. Estas acciones están acompañadas de la disposición de recursos para la ejecución de proyectos de equipamientos comunitarios, como colegios, centros de desarrollo infantil, canchas de recreo y deportivas, entre otras. Para lo anterior, se tomó la decisión de ampliar las funciones de FONVIVIENDA y así permitir que una parte de los recursos asignados a esta entidad se pueda direccionar a la ejecución de estas infraestructuras.

Frente a la concurrencia de otras entidades

En el marco de lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 1537 de 2012, el cual establece la coordinación entre las entidades nacionales y territoriales, y de acuerdo a lo establecido en el artículo 11 de la mencionada ley,

> Los Ministerios de Educación Nacional, Salud y Protección Social, el de Vivienda, Ciudad y Territorio en los asuntos de Agua Potable y Saneamiento Básico, el de Minas y Energía, el Ambiente y Desarrollo Sostenible, el de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones y los demás que defina el Gobierno Nacional, o sus equivalentes a nivel departamental, municipal o distrital, priorizarán dentro de los respectivos presupuestos de inversión, de acuerdo con los criterios definidos por los respectivos Ministerios, los recursos para la construcción y dotación de equipamientos públicos colectivos e infraestructura de servicios públicos domiciliarios para los proyectos de Vivienda de Interés Social y prioritaria que se realicen con la financiación o cofinanciación del Gobierno Nacional, y las operaciones urbanas integrales adoptadas por el Gobierno Nacional, de acuerdo a las directrices que para el efecto establezca el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Los recursos a los que hace referencia este artículo podrán ser transferidos a los patrimonios autónomos que Fonvivienda, Findeter, o la entidad que establezca el Gobierno Nacional, constituyan para el efecto.

En el marco de la anterior disposición, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el FONVIVIENDA suscribieron una serie de convenios con Entidades del orden nacional para la ejecución de las siguientes actividades:

1. Con el Ministerio de Educación Nacional, para la ejecución de megacolegios y colegios en los proyectos de vivienda gratuita. En este caso se tienen ya priorizados 10 megacolegios en proyectos de más de 500 viviendas en los municipios de Valledupar, Sincelejo, Montería, Soacha, Cali, Galapa, y Jamundí, y los distritos de Barranquilla y Cartagena.
2. Con el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones se definió la dotación conexión digital de internet para los beneficiarios de las soluciones de vivienda.
3. Con el Ministerio de Cultura se estableció la entrega de un poco más de 20 000 bibliotecas familiares para los hogares beneficiarios del PVG.
4. Con el Ministerio del Interior y la Policía Nacional se aplica la estrategia denominada "Cuadrantes de Seguridad", en donde los ciudadanos pueden establecer

comunicación directa con el personal de Policía asignada al barrio o sector de los proyectos de vivienda.

5. Con COLDEPORTES se estableció un acuerdo para la construcción de escenarios de recreo deportivos en los proyectos de vivienda de interés social prioritaria que se ejecutaron el marco del PVG.

Se considera de gran importancia que en aplicación del artículo 11 de la ley y teniendo en cuenta que en la actualidad se elaboran los planes de desarrollo departamentales y municipales, se dispongan de programas para reforzar la infraestructura social en los proyectos de vivienda gratuita.

Frente a los impactos en materia económica, de empleo y de crecimiento del PIB

La inversión realizada por el Gobierno Nacional en el PVG asciende a la suma de $4,4 billones, los cuales se distribuyeron en gran parte del territorio nacional, logrando la ejecución de 296 proyectos en 29 departamentos y 227 municipios. Se estima que la terminación del programa se dé en el mes de noviembre de 2015.

De acuerdo con información del DANE, la ejecución del PVG ha generado impactos muy positivos sobre el crecimiento de la economía y la estructura del mercado de vivienda.

Así las cosas, el DANE en su reporte *Cuentas Trimestrales - Colombia Producto Interno Bruto (PIB) Cuarto Trimestre de 2013 y Total Anual* manifiesta que en 2013 la construcción fue el sector económico más dinámico con un crecimiento anual del 9,8 %, superando en más de dos veces la tasa de crecimiento del conjunto de la economía que fue del 4,3 %. Asimismo, en el primer semestre de 2014, mientras el conjunto de la economía acumuló un crecimiento de 5,4 % anual, la construcción creció al 14,2 %.

Con relación a la estructura del mercado debe destacarse que en el periodo 2010-2014 se han alcanzado los mayores niveles de producción de vivienda en la historia del país, como quiera que, según el Departamento Nacional de Planeación, entre agosto de 2010 y junio de 2014 se inició la construcción de 854 594 viviendas.

Además, es la primera vez que la producción formal de vivienda social supera a la del resto de vivienda, puesto que se habían iniciado la construcción de 458 679 unidades VIS comparadas con 395 914 unidades No VIS.

Propuestas

De acuerdo con lo establecido en el presente documento y según las cifras de asignaciones y avances en la ejecución de la nueva política de vivienda urbana del Gobierno Nacional y en particular el PVG, se debe reconocer su relativa efectividad, en la medida que ha mostrado resultados favorables frente a la atención de los hogares en situación de desplazamiento. No hay duda de que los ajustes implementados por el Gobierno Nacional en 2012 han dado resultados en la dirección adecuada.

No obstante lo anterior, es muy importante revisar si estos cambios son suficientes y atienden a todas las características de la población en situación de desplazamiento y si estas estrategias llegan a ser sostenibles desde el punto de vista fiscal, o si es necesario insistir en una participación más activa de las entidades territoriales, sobre todo en los procesos de cofinanciación y la atención social de los hogares.

Asimismo, es muy importante revisar si la institucionalidad existente en Colombia es suficiente y si el FONVIVIENDA cuenta con una estructura robusta que le permita continuar liderando la tarea de atención en materia de vivienda urbana para la población en situación de desplazamiento. Se debe valorar, además, si es conveniente seguir trabajando con Entidades distintas para el manejo de la política de vivienda urbana y rural.

Teniendo en cuenta las recomendaciones dadas por la Corte Constitucional y la CSPPDF, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio ha cumplido con parte de ellas, lo que ha mostrado una mejora en los resultados obtenidos en materia de atención efectiva de la población en situación de desplazamiento forzado.

Sin embargo, se considera importante realizar las siguientes recomendaciones, con el propósito de garantizar la continuidad en la efectividad de la política pública en materia de vivienda urbana.

Garantizar los recursos necesarios para la continuidad del Programa de Vivienda Gratuita (PVG) en su segunda fase.

El Gobierno Nacional anunció la ejecución de la segunda fase del PVG, proyectando la ejecución de otras 100 mil soluciones de vivienda. Sin embargo, a la fecha dicho programa no ha iniciado su ejecución y están en duda los recursos para la construcción de las 100 mil soluciones de vivienda.

Es muy importante que el Gobierno Nacional implemente estrategias que propendan por la consecución y apropiación de los recursos necesarios para la ejecución de la segunda fase del programa.

En caso contrario, se daría un paso atrás y se comprometerían las metas en materia de vivienda urbana para la población en situación de desplazamiento, que de por sí son insuficientes dada la inmensa proporción de esta población que carece de vivienda digna.

Se considera, además, que se debe modificar la priorización para la asignación de las viviendas, dejando con la primera posibilidad a los hogares desplazados, sin necesidad de que estén vinculados a la Red Unidos.

Buscar alternativas para que se garanticen Programas de Vivienda Gratuita, con la participación y financiación de la nación y las entidades territoriales.

Es muy importante que se garantice la concurrencia de las entidades territoriales (departamentos, municipios y distritos) para la ejecución de proyectos de vivienda gratuita, para que no se dependa totalmente de los recursos del Gobierno Nacional. La participación de las entidades territoriales debe ser con la asignación de recursos económicos, físicos o logísticos.

Se considera que los municipios o distritos de categoría especial, 1 y 2, por su nivel de ingresos, se obliguen a aportar por lo menos el 40 % del valor total de la solución, esto es, 28 SMMLV. Así, el Gobierno Nacional, por intermedio del FONVIVIENDA, aportaría el 60 % de la solución habitacional, es decir, hasta 42 SMMLV. Con esto se lograría la optimización de los recursos del Estado y se garantizaría el acceso efectivo a soluciones de vivienda dignas.

Los anteriores porcentajes se fundamentan en el hecho de que ciudades como Bogotá y Medellín, por su nivel de ingresos, asignan subsidios familiares de vivienda de hasta 25 SMMLV para adquisición de vivienda nueva, los cuales se ejecutan conforme a los programas liderados por las administraciones municipales o distritales. Para municipios de categorías 3 a 6 la financiación seria completa por parte del Gobierno Nacional, como está propuesto para la segunda fase del PVG.

Es preciso indicar que en la actualidad los gobernadores y alcaldes electos, que inician su periodo de gobierno el 1 de enero de 2016, han comenzado a trabajar en sus planes de desarrollo para el periodo 2016-2020. Es importante que se haga un llamado a los administradores locales para que incluyan en esos planes la obligación de disponer de los recursos necesarios para el apoyo de proyectos de vivienda enfocados a la atención de los hogares en situación de desplazamiento.

Reforzar las actividades de acompañamiento social en los proyectos de vivienda enfocados a población en situación de desplazamiento. Reforzar las

actividades de coordinación de actores públicos y privados que debe adelantar el Departamento para la Prosperidad Social (DPS).

Es necesario que el DPS y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio realicen una evaluación integral de la problemática social presentada en los proyectos de vivienda gratuita, teniendo en cuenta que se percibe poca coordinación de parte del DPS con entidades públicas o privadas, así como la cantidad de quejas de distintos actores como la comunidad y las entidades territoriales, entre otros, sobre las condiciones de seguridad, violencia, falta de empleo, etc.

De otro lado, es importante revisar el área construida de las viviendas en función del número de miembros de hogar que están siendo beneficiados.

Adicionalmente, si bien es cierto que se ha cumplido con la ejecución física de las viviendas, se considera que no se han implementado estrategias tendientes a la reactivación económica y sostenibilidad en materia de ingresos y de empleo de los hogares al interior de los proyectos.

Asignar recursos de FONVIVIENDA para la ejecución de programas bajo otras modalidades, como lo son: adquisición de vivienda usada, programas de mejoramiento de vivienda y mejoramiento integral de barrios, proyectos de construcción de vivienda en sitio propio y arrendamiento o arrendamiento con opción de compra.

Teniendo en cuenta los informes de la CSPPDF y de los antecedentes del desplazamiento en Colombia, se ha demostrado que no toda la población víctima de desplazamiento forzado requiere vivienda nueva. Lo anterior cobra más fuerza en la medida que se trata de promover el retorno de estos hogares a su lugar de expulsión.

Así las cosas, es muy importante que se consideren las características de la población en situación de desplazamiento forzado y, en esa medida, impulsar la ejecución de proyectos bajo otras modalidades que permitan a los hogares en situación de desplazamiento solucionar su problema habitacional causado por el conflicto armado.

Se reconoce que la nueva política de vivienda del Gobierno Nacional dio un impulso importante a los proyectos de vivienda nueva enfocada a la población en situación de desplazamiento, sin embargo, no ha dispuesto de los recursos necesarios para la ejecución de otro tipo de programas bajo otras modalidades.

Es importante resaltar que conforme a lo dispuesto en el Decreto 1077 de 2015, están vigentes las modalidades de adquisición de vivienda usada, mejoramiento de vivienda,

construcción en sitio propio, arrendamiento y arrendamiento con opción de compra. Sin embargo, no se han dispuesto de los recursos necesarios para su implementación.

En estos casos se puede implementar, además, la estrategia de cofinanciación por parte de las entidades territoriales (departamentos, municipios y distritos) señalados en el anterior punto.

Ajustar la normatividad existente de modo que se garantice mayor flexibilidad en la aplicación de los subsidios.

En la actualidad, la política pública de vivienda para zonas urbanas está concentrada en la entrega de subsidios familiares de vivienda en especie (PVG) o en la asignación de un subsidio en dinero en otros programas que no están al alcance de la población en situación de desplazamiento forzado.

De otro lado, si bien es cierto que están vigentes las modalidades de adquisición de vivienda nueva, usada, mejoramiento de vivienda, construcción en sitio propio y arrendamiento, no se ha dispuesto de los recursos necesarios para la ejecución de proyectos bajo estas modalidades.

Además, como se señala en el presente informe, a la fecha existen más de 40 000 subsidios familiares de vivienda que no han sido aplicados y cuyos recursos se encuentran en cuentas CAP del Banco Agrario.

De acuerdo con lo anterior, se hace necesario que el Gobierno Nacional implemente ajustes en sus instrumentos normativos, que permitan la aplicación efectiva de los subsidios, siendo más flexibles en asuntos como el cambio de modalidad en la aplicación o en permitir que los subsidios asignados en suelo urbano se puedan aplicar a suelo rural.

Si bien es cierto que estos elementos fueron consignados en el Decreto 4911 de 2009, el Gobierno Nacional no reglamentó procedimientos expeditos para garantizar su efectividad en la aplicación de estos recursos.

Un elemento que la CSPPDF considera de gran importancia, con el propósito de fomentar y mantener el retorno de los hogares a su lugar de expulsión, es que no se obligue al hogar que es beneficiario del subsidio otorgado por FONVIVIENDA a que se vaya a vivir a proyectos de vivienda urbana. Es necesario que el Gobierno Nacional reglamente un procedimiento que permita a los hogares que ya estén viviendo en su lugar de origen, para que no pierdan el beneficio que ya les ha otorgado el FONVIVIENDA.

De igual forma, se debería explorar la posibilidad de que con los recursos del subsidio familiar de vivienda se puedan pagar créditos hipotecarios en los casos en

que el hogar beneficiario ya haya logrado la solución de vivienda. Esta posibilidad estuvo contenida en el Decreto 2190 de 2009, sin embargo nunca se reglamentó y estaba limitada a entidades públicas que hayan otorgado créditos puente para la construcción de los planes de soluciones de vivienda.

Es muy importante que se retome esta disposición, permitiendo el pago de créditos a cualquier entidad financiera y que se realice por parte del Gobierno Nacional una reglamentación flexible de esta estrategia.

Fortalecer la institucionalidad existente en el país en materia de vivienda urbana para la atención de los hogares en situación de desplazamiento.

Como se mencionó en este documento, el FONVIVIENDA fue creado en el año 2003 como una entidad adscrita al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, con personería jurídica, patrimonio propio, autonomía presupuestal y financiera, sin estructura administrativa ni planta de personal propia.

Para el año 2004, FONVIVIENDA tuvo un presupuesto de $220 000 millones, mientras que en el año 2015 se tuvo una apropiación de $2,1 billones. Lo anterior indica que se ha incrementado el presupuesto en un poco más de 10 veces (1 000 %), además que la dinámica actual de la política motiva la necesidad de fortalecer a FONVIVIENDA o crear una nueva institución operadora responsable exclusivamente de la atención de la población desplazada.

Analizar la posibilidad de unificar la institucionalidad existente en el país para la atención en materia de vivienda urbana y rural de la población en situación de desplazamiento.

Existen grandes diferencias entre las políticas adoptadas en suelo urbano y las que se implementan en suelo rural. Si bien la forma de atención debe ser diferente por las características propias de su ubicación, es necesario estudiar si sería conveniente que el Gobierno Nacional unifique las instituciones encargadas de la atención en materia de vivienda para la población más vulnerable, incluida la población en situación de desplazamiento.

En caso de encontrar aconsejable una solución de esta naturaleza, por los resultados obtenidos en materia de atención de la población más vulnerable, podría pensarse en principio que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio fuera la institución que asuma las tareas de atención urbana y rural de manera integral.

De acogerse esta idea, la decisión debe estar en línea con lo enunciado en el punto anterior en la medida en que sería necesario el fortalecimiento de FONVIVIENDA o

la creación de una unidad operadora especial al interior del Ministerio, que cumpla con las características señaladas por la CSPPDF en anteriores ocasiones.

Se debe capacitar a las entidades territoriales en la aplicación del artículo 91 de la Ley 1753 de 2015. Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 y en los demás instrumentos de gestión de suelo.

El artículo 91 de la Ley 1753 establece la posibilidad de realizar la incorporación del suelo rural, suburbano y expansión urbana al perímetro urbano. Esta disposición normativa viene de la Ley 1537 de 2012 y se demostró su efectividad en la primera fase del PVG.

Es muy importante que los procedimientos de incorporación que se llegaran a reglamentar estuvieran acordes con los planes o esquemas de ordenamiento territorial, considerando, entre otras, las variables de protección del medio ambiente, planeación ordenada, accesibilidad y conectividad, transporte público, disposición de servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, gas, etc.

Se ha notado debilidad en las entidades territoriales en cuanto a la implementación de distintos instrumentos que le permitan habilitar suelo para proyectos de vivienda de interés social y prioritario.

Se debe reglamentar el parágrafo 2 del artículo 8 de la Ley 1537 de 2012.

El parágrafo mencionado establece que "Las Organizaciones Populares de Vivienda, OPV's, pueden aportar los terrenos de su propiedad para el programa de acceso efectivo a la vivienda de interés prioritario, siempre y cuando sus afiliados cumplan con los criterios de priorización y focalización que determine el Gobierno Nacional".

Se considera de gran importancia la promoción de la organización social en la medida que trae bastantes beneficios, sobre todo desde el punto de vista de la sostenibilidad.

Se hace necesario reglamentar el mencionado artículo, no solo por la posibilidad de atender de manera integral a la población organizada, sino porque podría servir de instrumento de financiación en la medida en que los lotes se aportan como parte de la solución habitacional. Esto debe ir de la mano de procesos de autoconstrucción apoyados técnicamente que permitan mayor efectividad en los procesos de ejecución de las obras.

Las entidades territoriales, en la formulación de sus planes de desarrollo, deben incluir estrategias que permitan la cofinanciación de proyectos de vivienda en el marco del posconflicto.

Los avances de las negociaciones de paz lideradas por el Gobierno Nacional generan la esperanza entre los colombianos de la firma de un acuerdo con la guerrilla de las FARC. Esto genera que se vayan estructurando distintas actuaciones por parte del Gobierno Nacional y de las entidades territoriales para abordar de manera integral un país en posconflicto.

Así las cosas, se considera de gran relevancia que en la elaboración de los planes de desarrollo departamentales y municipales para el periodo 2016-2020 se incluyan estrategias que permitan la atención en materia de vivienda de la población que ha sido víctima del conflicto armado en Colombia.

Recomendaciones de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado

En la tabla 4 se resumen las recomendaciones y propuestas de la CSPPDF.

Tabla 4. Síntesis de recomendaciones al Gobierno Nacional y propuestas de la Comisión de Seguimiento

1	Garantizar los recursos necesarios para la continuidad del Programa de Vivienda Gratuita (PVG) en su segunda fase. Debe modificarse la priorización para la asignación de las viviendas, dejando con la primera posibilidad a los hogares desplazados, sin necesidad de que estén vinculados a la Red Unidos.
2	Buscar alternativas para que se garanticen Programas de Vivienda Gratuita (PVG), con la participación y financiación de la Nación y las entidades territoriales.
3	Reforzar las actividades de acompañamiento social en los proyectos de vivienda enfocados a población en situación de desplazamiento. Reforzar las actividades de coordinación de actores públicos y privados que debe adelantar el Departamento para la Prosperidad Social (DPS)
4	Asignar recursos de FONVIVIENDA para la ejecución de programas bajo otras modalidades, como lo son: adquisición de vivienda usada, programas de mejoramiento de vivienda y mejoramiento integral de barrios, proyectos de construcción de vivienda en sitio propio, arrendamiento o arrendamiento con opción de compra
5	Ajustar la normatividad existente de modo que se garantice mayor flexibilidad en la aplicación de los subsidios.
6	Fortalecer la institucionalidad existente en el país en materia de vivienda urbana, para la atención de los hogares en situación de desplazamiento
7	Analizar la posibilidad de unificar la institucionalidad existente en el país para la atención en materia de vivienda urbana y rural de la población en situación de desplazamiento.

8	Capacitar a las entidades territoriales en la aplicación del artículo 91 de la Ley 1753 de 2015. Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 y en los demás instrumentos de gestión de suelo.
9	Reglamentar el parágrafo 2 del artículo 8 de la Ley 1537 de 2012.
10	Incluir en la formulación de los planes de desarrollo de las entidades territoriales estrategias que permitan la cofinanciación de proyectos de vivienda en el marco del posconflicto.

Referencias

CSPPDF (Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado). (2009a). *El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado: Aplicar políticas públicas idóneas y eficientes, vol. 4*, abril. Bogotá: CODHES (Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento). Recuperado de: http://www.codhes.org/images/Encuestas/Vol%204%20Poltica%20pblica.pdf.

CSPPDF (Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento). (2009b). Avances en la construcción de lineamientos de la política de vivienda para la población desplazada . Bogotá, junio.

CSPPDF (Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado). (2010). *El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado: Aplicar políticas públicas idóneas y eficientes, vol. 6*, marzo. Bogotá: CODHES (Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento). Recuperado de: http://www.codhes.org/images/Encuestas/Vol%204%20Poltica%20pblica.pdf.

Congreso de la República. (2003). *Ley 812. Por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado comunitario.* Recuperado de: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=8795.

Congreso de la República. (2007). *Ley 1151. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010.* Recuperado de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1151_2007.html.

Corte Constitucional. (2009). *Auto 008. Persistencia del estado de cosas inconstitucional declarado mediante Sentencia T-025 de 2004*. Recuperado de: http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/Autos/2009/A008-09.htm.

DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística). (2014). Cuentas Trimestrales - Colombia Producto Interno Bruto (PIB) Cuarto Trimestre de 2013 y Total Anual, abril.

MinVivienda (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio). (2014). *Colombia: Cien años de políticas habitacionales*. Bogotá. Recuperado de: http://www.minvivienda.gov.co/Documents/100anosdepoliticashabitacionales.pdf.

MinVivienda (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio) y FONVIVIENDA (Fondo Nacional de Vivienda). (2015a). Informe de avance sobre la Política Publica de Vivienda Urbana para la Población en situación de desplazamiento, enero.

MinVivienda (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio) y FONVIVIENDA (Fondo Nacional de Vivienda). (2015b). Informe de avance sobre la Política Publica de Vivienda Urbana para la Población en situación de desplazamiento, abril.

MinInterior (Ministerio del Interior y de Justicia). (2009). *Decreto 4911. Por el cual se modifican los artículos 2°, 5°, 8°, 10, 14, 24 y 25 del Decreto 951 de 2001 y se dictan otras disposiciones en relación con el subsidio familiar de vivienda para la población en situación de desplazamiento*. Recuperado de: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=38482.

Presidencia de la República de Colombia. (2003a). *Decreto 554. Por el cual se suprime el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, INURBE, y se ordena su liquidación*. Recuperado de: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=7867.

Presidencia de la República de Colombia. (2003b). *Decreto 555. Por el cual se crea el Fondo Nacional de Vivienda "FONVIVIENDA"*. Recuperado de: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=7555.

Política de generación de ingresos y empleo rural para población desplazada

Elaborado por Adriana Rodríguez Castillo y Raúl Bernal Díaz
y revisado por el Equipo Nacional de Verificación

Contenido

Lista de siglas ... 382
Lista de tablas ... 383

Diagnóstico ... 385
Elementos de contexto del campo colombiano ... 385
La situación de la población desplazada ... 387

La generación de ingresos para población desplazada ... 389

Los Autos de la Corte: las respuestas del Gobierno y de los organismos de control ... 390
Las respuestas del Gobierno Nacional ... 390
Informe anual del Gobierno Nacional (2015) ... 394
Informe de respuesta al Auto 395 de 2015 ... 397
Los organismos de control ... 400
Defensoría del Pueblo ... 400
Contraloría General de la República ... 402

Propuestas existentes ... 406
La inclusión productiva desde el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un nuevo país ... 406
La inclusión productiva desde la Misión para la Transformación del Campo ... 409
La perspectiva de las organizaciones campesinas ... 411
Desde los Acuerdos de La Habana ... 413
Desde las experiencias de generación de ingresos rurales ... 415

Conclusiones ... 416

Recomendaciones ... 417
Recomendaciones para los programas de generación de ingresos rurales ... 418
Fortalecimiento y formación de las organizaciones ... 419
Acceso a la tierra ... 420
Acceso a crédito ... 420
Acceso a mercados ... 422

Enfoque diferencial 423
Alianzas entre pequeños y grandes productores 424
Asistencia técnica 425

Propuestas para la política de generación de empleo rural 425
Empleo a partir de políticas sectoriales 425
Empleo digno 426

Anexo 1 427

Hacia un plan estructural de reparación integral de las víctimas en Colombia: El papel de un programa de *buffer* de empleo incluyente 427
Hacia un plan de estructural de mediano plazo 427
Programas básicos 429

Referencias 431

Lista de siglas

CERES	Centros Regionales de Educación Superior
CSMCL-1448-2011	Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011
CSPPDF	Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DPS	Departamento para la Prosperidad Social
ECI	Estado de cosas inconstitucional
FAG	Fondo Agropecuario de Garantías
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FEST	Familias en su tierra
GED	Goce efectivo de derechos
INCODER	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
MEN	Ministerio de Educación Nacional
Oxfam	Oxford Committee for Famine Relief
PAARI	Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral
PDRIET	Programa de Desarrollo Rural Integral con Enfoque Territorial
RUV	Registro Único de Víctimas
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SMMLV	Salario mínimo mensual legal vigente
SNARIV	Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas

Lista de tablas

Tabla 1. Limitaciones de la política de generación de ingresos y empleo en el área rural 389

Tabla 2. Población víctima beneficiaria de los programas de generación de ingresos y empleo enero-junio 2015 391

Tabla 3. Población desplazada atendida por programas MADR 2012-2015 392

Tabla 4. Deficiencias en la política de generación de ingresos rurales para población desplazada 397

Tabla 5. Normativas relacionadas con los componentes de generación de ingresos y empleo 399

Tabla 6. Planes y Criterios 410

Tabla 7. Modelos de inserción productiva de acuerdo con la Misión para la Transformación del Campo 411

Diagnóstico

A pesar de las deficiencias y vacíos de información, especialmente sobre la población desplazada que habita en zonas rurales, es posible aproximarse a la problemática analizando las estadísticas nacionales relacionadas con la generación de ingresos y las encuestas a población desplazada víctima y retornada.

Elementos de contexto del campo colombiano

Asegurar la generación de ingresos es una de las principales condiciones para la superación estructural de la pobreza y el avance efectivo en el ejercicio de los derechos económicos y sociales para el conjunto de la población, y con mayor énfasis para la población desplazada. A pesar de la disminución en los índices de pobreza e indigencia en el país en la última década, su incidencia sigue siendo muy alta en las áreas rurales donde en 2014 un 41,4 % de la población es pobre y un 18 % de ella tiene ingresos por debajo de la línea de indigencia (DANE, 2015, anexo 2014).

De acuerdo con la Misión para la Transformación del Campo (DNP, 2015b), la inclusión productiva requiere condiciones especiales en materia de educación, empleo, bienes y servicios, y factores productivos como tierra, capital y tecnología, entre otros, en donde las brechas son profundas. En materia de educación,

> […] la población rural de 15 años y más de edad tiene en promedio 5,5 años de educación frente a 9,2 de la población urbana y cerca del 50 % de los establecimientos educativos rurales tiene un desempeño inferior y bajo frente al 20 % de los establecimientos urbanos. (DNP, 2015b, pp. 6 y 7)

Esto se corrobora al consultar el índice de pobreza multidimensional en lo relativo a las condiciones educativas para los centros poblados y rural disperso en comparación con las cabeceras: en bajo logro educativo es el doble y en analfabetismo algo más del triple[1].

El empleo rural se caracteriza por la informalidad y los bajos ingresos. La agricultura es el subsector que genera más empleo (62 % área dispersa y 50 % al sumar cabeceras). Cerca de la mitad de la población ocupada en el área rural dispersa son trabajadores cuenta propia, 14,2 % jornaleros y 10,2 % trabajadores sin remuneración (familiares y otros). Los ingresos de algo más del 60 % de los ocupados en estas áreas son menores a un SMMLV; "en 2011 el ingreso per cápita fue de $ 196 672 frente a $566 192 en las cabeceras municipales"[2].

En términos de factores productivos, como la tierra —determinante para la generación de ingresos—, se destacan los fenómenos de concentración e informalidad en la propiedad. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ENCV-2011), llevada a cabo por la DANE, solo el 34 % de los hogares rurales tienen tierra; según el PNUD el 66,8 % son microfundistas (< 0,5 UAF) y para la UPRA solo el 6 % de los municipios del país registra un grado de formalidad superior al 75 % (DNP, 2015b, pp. 14-16).

En cuanto al acceso al crédito y a la asistencia técnica para pequeños productores, la ENCV-2011 encuentra que solo el 5,2 % de los hogares campesinos han sido beneficiarios de crédito y de los más de 4 millones de productores agropecuarios que calcula la Misión, solo 183 632 han accedido a la asistencia técnica.

Adicionalmente, señala la Misión, el mercado de productos agropecuarios se caracteriza por la existencia de múltiples intermediarios que no agregan valor y afectan los extremos de la cadena. El precio impuesto por estos reduce la capacidad de compra de los consumidores y los ingresos que perciben los productores, con énfasis en los pequeños productores.

---

1 Los datos son: 83,6 % *vs.* 41,8 % en bajo logro educativo y 24,1 % *vs.* 7,1 en analfabetismo (DANE, 2015).

2 Se define la inclusión productiva como "[…] la situación en la que se cumple el objetivo de que los pobladores, los campesinos, los pequeños productores, los microempresarios y los trabajadores rurales perciban ingresos remunerativos, accedan al sistema de protección social y se integren exitosamente a lo largo de toda la cadena de producción, procesamiento y comercialización de las apuestas productivas de su territorio" (DNP 2015b, p. 11).

Este panorama revela las difíciles condiciones de vida que enfrenta la población rural y la incapacidad de las políticas públicas para superar de manera estructural los factores que determinan esta encrucijada de pobreza y exclusión.

La situación de la población desplazada

No hay información sobre la situación de la población desplazada habitando en zona rural. La I-ENV_CGR-2013, Primera Encuesta Nacional de Víctimas, realizada por la Contraloría General de la Nación (CGR) en 2013, la población desplazada en zonas urbanas, muestra, sin embargo, información útil en materia de generación de ingresos y condiciones para el retorno. De acuerdo con la I-ENV_CGR-2013:

- El 83,9 % de la población desplazada se encuentra en condición de pobreza y el 35,5 % en la indigencia.
- El 44 % de la población desplazada en edad de trabajar se encuentra ocupada.
- El 63 % de los ocupados lo son como trabajadores domésticos, jornaleros e independientes; de estos el 98 % no cuentan con afiliación al sistema de seguridad social.
- El 77 % de los ocupados reciben ingresos inferiores a un salario mínimo; situación más acusada en el caso de las mujeres.

Al analizar las políticas de generación de ingresos, la CGR cuestiona el enfoque de demanda que ha prevalecido en la implementación de la política pública, que no tiene en cuenta en forma específica las barreras de acceso de orden económico, geográfico, social, cultural y aquellas derivadas del conflicto armado que enfrentan las víctimas para beneficiarse de la oferta de programas. Esto, en buena medida, explicaría la grave situación socioeconómica de este grupo de población:

> Gran parte de la población víctima se encuentra atrapada en un círculo perverso de pobreza, baja calificación, limitado acceso a servicios educativos y de formación para el trabajo, mayor exposición a todo tipo de riesgos y menores posibilidades de acceso al mundo laboral formal y a las redes de protección social. Lo anterior implica la reproducción inter-generacional de la pobreza, la exclusión y la marginalidad, una inserción más precaria al mundo laboral, ocupaciones de poca productividad y bajas remuneraciones. (CGR y CID, 2013, p. 73)

La precaria condición en materia de empleo, formalización, ingresos y dependencia económica, con mayor incidencia en las mujeres, le permite a la CGR concluir:

> Así, mientras no se fortalezca la política orientada a generar ingresos y estabilización económica a las víctimas del conflicto armado, a través de su vinculación formal con los procesos de producción y distribución de la economía, no podrá aspirarse a que esta población supere su estado de indefensión. (CGR y CID, 2013, p. 149)

Otra fuente de información es la Encuesta Nacional para conocer la intención de retorno de las personas solicitantes o con Sentencia de Restitución de Tierras, realizada por CODHES para la UAEGRTD en 2014[3]. La encuesta encontró una alta intención de retorno por parte de las personas que ya tenían una sentencia de restitución de tierras. Así, para cerca del 70 % de personas con predios rurales restituidos que aspiran regresar al predio o ya lo han hecho, el retorno implica vivir en el predio y retomar las actividades de explotación económica de la propiedad. Un 13 % adicional lo usaría solo para la explotación económica, pero de estos un 38 % argumenta que aunque le gustaría vivir en él no cuentan con buenas condiciones de vida. Situación similar ocurre con el grupo que no ha definido el uso que le darán al predio —9,9 % de restituidos— de los cuales el 8,2 % menciona que para tomar tal decisión está esperando que les entreguen el proyecto productivo.

Al indagar sobre la razón para decidir el retorno, para un 66 % de los entrevistados se debió a las necesidades económicas del sostenimiento familiar. En cuanto a la valoración de los encuestados sobre la existencia de condiciones apropiadas para el retorno, fueron las más mal calificadas: el trabajo y generación de ingresos, conjuntamente con la vivienda digna, servicios de salud, las posibilidades de comercialización, el acceso a servicios públicos y vías de acceso.

Para los solicitantes de restitución que aún no tenían sentencia, tanto quienes están considerando regresar a vivir en el predio como quienes aún no lo han decidido, la condición económica más señalada es el apoyo para el montaje de proyectos productivos (65,5 %), mientras que en tercero y cuarto lugar aparecen el apoyo para conseguir trabajo (30,2 %) y las facilidades para la comercialización de la producción (29,9 %).

Los jueces y magistrados emiten disposiciones complementarias a la restitución de los predios con el ánimo de garantizar la reparación integral. De una amplia gama de medidas ordenadas, cuatro se relacionan con generación de ingresos y empleo. El acceso a proyectos productivos ha sido decretado en el 76,1 % de los casos analizados. El nivel de

3 Los resultados que se presentan aquí corresponden a solicitantes de restitución de tierras que cuentan con sentencia (1 153 encuestas) con excepción de un resultado que se incluye en la sección retorno efectivo que aplica para los solicitantes de restitución que no contaban aún con sentencia (1 441 encuestas).

cumplimiento de esta medida se acerca al 86 % cuando los predios han sido materialmente entregados. La asistencia técnica y comercial se ha decretado en un 64 % de los casos. El nivel de cumplimiento es cercano al 62 %. El acceso a créditos o incentivos rurales decretado en 59 % de los casos tiene bajos niveles de cumplimiento, puesto que solo llega a 50 %. Finalmente, el acceso a programas de capacitación para el trabajo, decretado en 63 % de los casos, ha tenido un cumplimiento de cerca del 70 % (CODHES, 2014).

Entre las recomendaciones de la Encuesta, en materia de generación de ingresos se destacan las siguientes:

- La necesidad de una intervención integral centrada en programas de desarrollo rural con enfoque territorial y énfasis en proyectos productivos, que incluyan asistencia técnica, comercialización, acceso a crédito, servicios e infraestructura básica y un componente social.
- La articulación interinstitucional no solo del sistema de atención en su conjunto sino con las autoridades territoriales para mejorar la efectividad de la política.
- Los proyectos productivos, clave de un retorno sostenible, se deben articular con las políticas de desarrollo rural, garantizando su evaluación, acompañamiento y seguimiento, y mantener la práctica de consultar a los interesados sobre el tipo de proyecto y las modalidades de implementación.

La generación de ingresos para población desplazada

El objetivo de la política de generación de ingresos para la población desplazada busca el desarrollo de su potencial productivo, promover sus capacidades y crear oportunidades para que puedan acceder y acumular activos, en el mediano y largo plazo, para alcanzar la estabilización socioeconómica.

La ruta de atención para acceder a la oferta estatal de generación de ingresos consta de cinco fases: 1) caracterización, 2) orientación ocupacional, 3) educación y formación para el trabajo, 4) adecuación de iniciativas dependiendo de las características de la población (empleabilidad, apoyo a nuevos emprendimientos o fortalecimiento a negocios existentes en el caso urbano y empleabilidad, asistencia técnica o proyecto productivo agropecuario si la familia tiene acceso a tierras, en el caso rural); y, por último, 5) una fase de seguimiento y acompañamiento.

Las entidades encargadas de diseñar y ejecutar los programas son: el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Departamento para la Prosperidad Social (DPS), el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Educación Nacional (MEN), el Ministerio de

Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER) y el Banco Agrario.

En términos de *generación de empleo*, se busca dar prioridad y facilitar el acceso de la población a programas de formación y capacitación técnica, y diseñar programas y proyectos especiales para la generación de empleo rural y urbano, que contribuyan al autosostenimiento de las víctimas de la violencia como parte de las actividades de reparación.

El Ministerio del Trabajo y el SENA son las entidades responsables de liderar el componente de generación de empleo a través de dos líneas de acción: 1) políticas para mejorar la empleabilidad y 2) políticas para potenciar el autoempleo.

Para definir la ruta de empleo y autoempleo rural, el Ministerio del Trabajo es el encargado de articular la estructura de las rutas, pero la definición de las rutas, de los perfiles, de la oferta programática y de los instrumentos de caracterización se hace en conjunto con el MADR y el INCODER.

La oferta de proyectos para la generación de ingresos y empleo para población víctima/desplazada en 2015[4], está compuesta por un total de diecisiete (17) proyectos, de los cuales siete (7) se dirigen a la generación de empleo y diez (10) a la generación de ingresos. De estos últimos, cinco (5) están a cargo del INCODER, uno (1) de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD) , dos (2) del Ministerio de Industria y Comercio y dos (2) del DPS. El Ministerio del Trabajo y el SENA están a cargo de los siete (7) proyectos de generación de empleo. Con excepción de los proyectos a cargo del INCODER y de la UAEGRTD que se implementan en el sector rural, no fue posible conocer la distribución urbana/rural de los demás (UARIV, 2015b).

Los Autos de la Corte: las respuestas del Gobierno y de los organismos de control

Las respuestas del Gobierno Nacional

El pasado 4 de septiembre de 2015, la Corte Constitucional emitió el Auto 395 en el que evalúa la política de generación de ingresos a favor de la población desplazada con base en lo ordenado en los Autos 008 de 2009 y 219 de 2011, como

4 Para la mayoría de los proyectos relacionados en la fuente no es posible saber si están dirigidos específicamente a la población desplazada, más bien se trataría de proyectos para el conjunto de población vulnerable y/o víctimas con focalización para desplazados.

parte del cumplimiento a la Sentencia T-025 de 2004, y ante los hallazgos, solicita información al Gobierno Nacional acerca de los ajustes en el diseño de la política y avances en su implementación. Para emitir su concepto, la Corte se basó en los informes gubernamentales presentados entre el 8 de noviembre de 2011 y mayo de 2015 por parte de la Unidad para las Víctimas, el MADR, la CGR, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y la Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011 (CSMCL-1448-2011).

La Corte considera que como resultado de las solicitudes contenidas en los autos de seguimiento, el Gobierno Nacional replantea la política de generación de ingresos desdoblándola en dos rutas: una que deriva de la Ley 387 de 1997 y se concentra en la estabilización socioeconómica, y la otra, enmarcada en la Ley 1448 de 2011 para la generación de empleo como medida reparadora:

> La política se desdobla, por lo tanto, en una política de generación de ingresos dirigida a las fases de asistencia y atención hasta alcanzar el restablecimiento económico, de una parte y, de la otra, en una política de empleo en la fase de reparación.

Esta característica exige un mayor esfuerzo en la articulación institucional y coordinación entre las múltiples entidades responsables del diseño de los instrumentos, implementación y seguimiento de las acciones, que de acuerdo con los informes de los organismos de control presentados a la Corte, son precisamente las principales debilidades de la política; por ejemplo, para la Procuraduría General de La Nación no es claro cómo las víctimas pueden acceder a las distintas etapas de atención y mantenerse en ella, debido a que las rutas *son completamente autónomas* (Procuraduría General de la Nación, 2014).La CGR manifiesta que debido a esa escisión en el marco normativo, la política *es dispersa y carece de una estructura coherente*.

Por su parte, la CSMCL-1448-2011, señala que si bien la política es coherente en lo conceptual, en la práctica no existe un esquema único que permita a las víctimas lograr la estabilización socioeconómica[5].

En el Auto en mención, la Corte reconoce que el

> […]gobierno ha realizado, en el marco de la implementación de la Ley 1448 del 2011, ajustes significativos a la política de generación de ingresos y estabilización socioe-

5 CSMCL-1448-2011 (Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011). *Primer informe al Congreso de la República*, 2013-2014, presentado en agosto del 2014. Citado en el Auto de la Corte Constitucional.

> conómica destinada a la población desplazada. Las autoridades responsables han ejecutado así programas puntuales y estrategias específicas dirigidas a solucionar algunos de los problemas identificados en los autos de seguimiento". Y concluye que, "…a pesar de los esfuerzos realizados, para esta Sala todavía parecen persistir dificultades relacionadas con: (i) la falta de cohesión y de vigencia tanto del marco normativo como de la formulación de la política, lo que trae consigo (ii) la desarticulación de la oferta programática; (iii) dificultades para realizar seguimiento tanto a las metas que se propone el gobierno como a los programas de generación de ingresos y de empleo implementados y (iv) falta de impacto del mayor monto de recursos efectivamente destinados. Estas dificultades (v) se acentúan en el sector rural, el cual presenta mayores rezagos en la formulación e implementación de la política de generación de ingresos y estabilización socioeconómica a favor de la población desplazada. (Corte Constitucional, 2015. El subrayado corresponde a los autores)

El Auto brinda información desagregada acerca de las principales falencias y debilidades en la implementación de la atención en el sector rural. A continuación, se relacionan las conclusiones más relevantes y se clasifican las limitaciones identificadas de acuerdo con las fases o etapas del proceso.

La Corte destaca la importancia del componente de generación de ingresos y empleo para los procesos de retorno y reubicación, y menciona que infortunadamente se ha concentrado en el sector urbano, siendo el programa Familias en su tierra (FEST), a cargo del Departamento para la Prosperidad Social (DPS)[6], la única posibilidad de apoyo para los retornados y reubicados, *el cual se ha mostrado insuficiente,* en términos de su alcance, cobertura, presupuesto y funcionamiento.

Citando los informes de los organismos de control, menciona que no hay claridad sobre cuál es la oferta para el área rural y que

> […] a pesar de los avances logrados por parte del Ministerio de Trabajo en la elaboración de los 44 perfiles productivos territoriales, no se ha avanzado en la

6 Tiene como objetivo "Contribuir al arraigo, a la estabilización socioeconómica, al goce efectivo de derechos y a la reparación integral de la población víctima retornada o reubicada, a través de un esquema de acompañamiento a los hogares para la entrega de incentivos condicionados en los componentes de seguridad alimentaria, reducción de carencias básicas habitacionales y apoyo a ideas productivas, así como la realización de procesos de fortalecimiento de la organización social y actividades colectivas de reparación simbólica". Recuperado de: http://www.dps.gov.co/pro/gd2/Paginas/Familias-en-su-tierra.aspx

coordinación con el Ministerio de Agricultura y el INCODER para armonizar los demás elementos, especialmente la oferta programática.

Lo anterior le permite afirmar que la política de generación de ingresos y de empleo rural se encuentra en fase de planeación y construcción, y a la fecha el Gobierno no ha informado sobre avances en la implementación de la ruta de atención. Según la CGR, este rezago se debe al escaso liderazgo del MADR. En el siguiente cuadro se relacionan las principales limitaciones contenidas en el Auto:

Tabla 1. Limitaciones de la política de generación de ingresos y empleo en el área rural

Componente	Limitaciones
Diseño y formulación	Programas de atención específica en fase de planeación y construcción.
	Oferta restringida de programas y proyectos
	Desarticulación de la oferta programática y de las entidades responsables de su diseño.
	Los programas y proyectos a cargo del MADR, si bien atienden a población desplazada, no están diseñados para este propósito, tienen poca cobertura, carecen de un enfoque diferencial y no se coordinan.
Acceso	Escasa divulgación de las convocatorias, exigencia de requisitos imposibles de cumplir, falta de acompañamiento para formular proyectos, complejidad de formularios y aplicativos de las convocatorias, entre otros.
	Concentración regional de recursos y existencia de asociaciones de productores que son atendidas por varias entidades y programas, mientras muchas otras no acceden a la oferta.
	No hay claridad en la ruta para acceder a la oferta programática.
Implementación	Programas nuevos que no responden a las especificidades de la población desplazada como *Capacidades Empresariales e Implementación Generación de Ingresos y Desarrollo de Capacidades Productivas Nacional*.
	Debilidad en la formulación, asistencia y acompañamiento de los proyectos productivos.
	Debilidad en asistencia técnica y demoras en el cumplimiento de los cronogramas, lo cual posterga los proyectos y en muchos casos lleva a que "las comunidades beneficiarias se desmotiven y se retiren de la alianza".
	Ausencia de acciones de mitigación ante condiciones adversas imprevistas, como la demora en las cosechas, caída de los precios de venta y afectaciones por el cambio climático.
	Incumplimientos de los acuerdos pactados y en el desembolso de los recursos, con efectos sobre los procesos productivos y recuperación de la inversión.
	Incumplimiento por parte de algunos operadores de obligaciones contractuales, especialmente en la fase de supervisión.

Fuente: Elaboración propia con base en el Auto 395.

Informe anual del Gobierno Nacional (2015)

El Gobierno Nacional realiza periódicamente informes a la Corte Constitucional con el objetivo de presentar los avances para la superación del estado de cosas inconstitucional (ECI) declarado en la Sentencia T-025 de 2004. En agosto de 2015, la Corte Constitucional convocó a una audiencia pública en la que el Gobierno Nacional presentó su último informe anual.

En el componente de política para la generación de ingresos y empleo el informe menciona el diseño e implementación de programas de inclusión productiva para las fases de Atención, Asistencia y Reparación articulados en las siguientes estrategias: 1) gestión y colocación de empleo; 2) formación y desarrollo de capacidades; y 3) acceso y acumulación de activos mediante emprendimientos o fortalecimientos. Destaca que el Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral (PAARI) es el mecanismo de información que su propósito de permitir que la oferta de programas responda a las características y contextos de la población desplazada, identificar sus necesidades y capacidades, y garantizar el seguimiento para resolver vacíos y restricciones.

El informe da cuenta de los resultados obtenidos en la implementación de la política para lograr la estabilización socioeconómica y generación de ingresos de la población víctima, organizados así: 1) pobreza extrema 2010-2014; 2) población atendida en el componente de generación de ingresos y empleo 2012-2014 y durante enero-junio de 2015.

En materia de superación de la pobreza extrema, el informe menciona que en virtud de las actuaciones de la política se ha logrado una mejora en el porcentaje de hogares con ingresos superiores a la línea de indigencia, pasando del 25,9 % al 67 %.

En cuanto a las acciones que contribuyen con la generación de ingresos como resultado de las tres estrategias mencionadas antes, se reporta cerca de 800 mil víctimas atendidas entre 2012-2014, según la línea de intervención, así: *Intermediación o Enganche Laboral* 125 689; en *Formación de capacidades* 518 404 y en *Emprendimiento y Fortalecimiento* 152 724 víctimas.

En relación con el período de lo corrido en 2015 (enero-junio), el informe detalla los siguientes resultados:

Cabe mencionar que en estos resultados no es posible conocer cuántos de los atendidos corresponden a población desplazada; cuántos en cada una de las fases de atención; cuántos corresponden al área urbana o rural; y, más importante aún, cuál es el impacto en la superación de la condición de vulnerabilidad como resultado de estas acciones.

Tabla 2. Población víctima beneficiaria de los programas de generación de ingresos y empleo enero-junio 2015

Estrategia	Entidades responsables	Beneficiarios
Gestión y colocación de empleo*.	DPS, Ministerio de Trabajo y SENA	6 500 personas
Formación o desarrollo de capacidades**.	DPS, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Comercio y SENA	300 868 personas
Acceso y acumulación de activos mediante emprendimientos o fortalecimientos***.	DPS, SENA, Ministerio de Comercio, MADR, BANCOLDEX, URT y Banco Agrario	18 297 familias

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe Anual del Gobierno Nacional, 2015.
*Comprende la articulación con sectores público y privado para gestionar y promover enganches laborales y conocer la demanda laboral que se requiere.
**En habilidades blandas, competencias sociales, cognitivas y éticas; formación vocacional, entrenamiento y reentrenamiento en temas específicos y formación técnica, tecnológica y universitaria.
***Impulsar actividades productivas y desarrollo económico local mediante proyectos productivos y emprendimientos, así como el fortalecimiento de los existentes.

De forma que ante la ausencia de una evaluación de impacto de los programas y proyectos adelantados por las distintas entidades del sistema de atención, no es posible conocer cuántas víctimas atendidas han logrado superar la condición de vulnerabilidad y garantizar ingresos suficientes en una perspectiva de largo plazo. Las visitas de acompañamiento y la evaluación en zonas rurales desplegadas por la Defensoría y la CGR dan cuenta de las enormes dificultades que enfrentan las víctimas para recibirlas ayudas, los escasos o nulos resultados de las iniciativas productivas, y las barreras de acceso que enfrentan para acceder a la oferta.

Ahora bien, el Informe señala que en atención a los autos de la Corte Constitucional, el Gobierno se ha propuesto en 2015 el rediseño de la oferta de programas de la Dirección de Inclusión Productiva y Sostenibilidad en cabeza del DPS, "[…] con el objetivo de contribuir con un mayor impacto en un mayor número de hogares, realizando intervenciones más integrales y articuladas, escalando las intervenciones más costo efectivas. Así mismo, tiene en cuenta una mejor focalización por zonas y población".

La integración de la oferta de programas sociales busca la sostenibilidad de las capacidades productivas instaladas en las unidades de negocio, hogares y personas apoyadas, y se estructuran así: inclusión productiva urbana, innovación y educación financiera e inclusión productiva rural. Esta última está constituida por los programas: Produciendo por mi futuro, Enfoque diferencial étnico y Empleo temporal. Sin embargo, no se informa sobre el estado actual de este proceso de rediseño ni sobre el avance de las estrategias.

En prospectiva, el informe plantea que el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 contiene una estrategia para la superación de la situación de vulnerabilidad de las víctimas de desplazamiento forzado, que busca garantizar el tránsito del asistencialismo a la inclusión social y la reparación integral, así como líneas de acción para la implementación del Decreto 2569 de 2014[7] para el cumplimiento de las metas propuestas. Estas se detallan en la sección de propuestas que se presenta más adelante.

Por otra parte, en el Anexo 23 de este informe[8] es posible conocer un balance de población víctima de desplazamiento forzado atendida por el MADR entre 2012-2015, bajo la coordinación de la Dirección Capacidades Productivas y Generación de Ingresos.

La entidad reconoce que no cuenta con programas específicos para la atención de la población víctima desplazada y que la identificación de estos beneficiarios en sus programas dirigidos al pequeño productor se ha hecho en razón a su autoreconocimiento al presentarse a las convocatorias.

Tabla 3. Población desplazada atendida por programas MADR 2012-2015

Programa	No. Beneficiarios
Oportunidades Rurales	3 680
Mujer Rural	291
Joven Rural	291
Alianzas productivas	4 084
Capacidades Empresariales Rurales	438 Familias

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe Anual del Gobierno Nacional, 2015. Los datos corresponden para los tres primeros programas hasta la vigencia de 2014, el cuarto incluye 2015 y el quinto lo corrido del 2015.

7 El decreto en mención tiene como finalidad "[…] caracterizar la situación real de cada hogar víctima de desplazamiento forzado y, con base en ello, acompañar a los hogares en el acceso a las diferentes medidas, planes, programas y proyectos contemplados en la Ley 1448 de 2011, particularmente los relacionados con la atención humanitaria de emergencia y de transición, la superación de la situación de vulnerabilidad y la reparación integral, con el fin de garantizar el goce efectivo de los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado, el mejoramiento de la calidad de vida, y la superación progresiva del estado de cosas inconstitucional declarado por la Corte Constitucional".

8 MADR (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural). *Víctimas de Desplazamiento Forzado Atendidas 2012-2015*. Anexo n.º 23. Dirección Capacidades Productivas y Generación de Ingresos.

Por parte del INCODER y con el objetivo de promover la inclusión productiva, se adelantan en 2015 seis proyectos que, aunque no están dirigidos a población desplazada, algunos de ellos la incluyen como parte de la focalización: proyectos de desarrollo rural integral con enfoque territorial (PDRIET), programas en zonas focalizadas para restitución de tierras, fomento de proyectos de pesca, subsidio integral para empresas básicas agropecuarias y proyectos de desarrollo rural para población desplazada. Este último se propone atender en 2015 a 1 754 familias desplazadas.

Por último, el Ministerio informa que luego de evaluar los programas Oportunidades Rurales, Mujer Rural y Jóvenes Rurales concluyó que "[…] eran similares evidenciando duplicidades en la gestión con diferentes instrumentos de intervención, en lugar de generar complementariedad y articulación", por lo que se propone fusionarlos y crear el proyecto de inversión 2015, *Implementación Generación de Ingresos y Desarrollo de Capacidades Productivas Nacional,* que incluirá proyectos focalizados dirigidos a la población rural con enfoque diferencial, que permita dar cumplimiento a los pronunciamientos de la Corte Constitucional y a sentencias de obligatorio cumplimiento para el MADR. Por encontrarse en su fase de diseño no se informa sobre sus avances.

No obstante, en las zonas de consolidación territorial se implementa el proyecto *Capacidades Empresariales Rurales,* que será una de las líneas de intervención del proyecto de inversión citado, y a junio de 2015 ha atendiendo a 438 familias registradas en el RUV.

Informe de respuesta al Auto 395 de 2015

En su respuesta a las preguntas formuladas por la Corte Constitucional en el Auto 395, el Gobierno Nacional entregó en octubre de 2015 información actualizada y consolidada acerca de la política pública de generación de ingresos y empleo. En términos generales, los aspectos que aborda el informe se refieren a la solicitud de información de la Corte sobre la armonización de la normatividad que resuelva la falta de cohesión y vigencia de la misma; la desarticulación de las rutas de atención del sistema; el rezago en la caracterización de la población desplazada; las debilidades en la implementación de los programas y proyectos en cuanto al seguimiento y acompañamiento; los impactos de la política sobre los derechos a la estabilización socioeconómica y generación de ingresos; y su componente específico para el sector rural en materia de línea base, indicadores, estrategias, avance o evaluación de los proyectos productivos, fecha de implementación de la ruta de generación de ingresos, descoordinación de la oferta programática y ausencia de enfoque diferencial.

La falta de cohesión y vigencia de la normativa se propone superar mediante la elaboración de un nuevo CONPES, proyectado para septiembre de 2016, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo y su estrategia de diseñar la *política pública de inclusión social y productiva* para la superación de la pobreza y estabilización socioeconómica de la población vulnerable. Este CONPES pretende concentrarse en la definición de las articulaciones entre las entidades y sus responsabilidades, así como un plan de indicadores de gestión y resultados[9].

La adopción de un nuevo CONPES debe superar lo sucedido con el anterior 3616 de 2009, en cuanto a que no logró construir una política armonizada y la oferta institucional propuesta no se desarrolló o no superó la etapa de formulación (Corte Constitucional, 2015a, p. 2).

Por otra parte, como el nuevo CONPES va dirigido al conjunto de la población vulnerable y además "[…] mantendrá las particularidades de especial protección constitucional sobre la población desplazada […]" procurando criterios "[…] básicos de equidad y el lenguaje común entre las dos poblaciones […]", deberá incluir ajustes profundos que lleven a la transformación de las condiciones de vida de la población desplazada y contar con un componente que responda a sus especificidades, con un tratamiento preferencial y con recursos definidos y suficientes. Más adelante, en la sección de propuestas se profundizará esta recomendación.

La acción mencionada en el informe para mejorar la articulación y organización de la oferta programática, que también contendrá el CONPES, consiste en la identificación de mecanismos claros para la ejecución de las rutas de generación de ingresos en la que viene trabajando el DNP y DPS en la Mesa Técnica de Generación de Ingresos. Al respecto es importante anotar que según información recogida para la elaboración de este documento, la Mesa Técnica enfrenta dificultades en su funcionamiento ya que no mantiene un trabajo sistemático, escasamente se reúne una vez al año, lo que afectaría la coordinación entre instituciones nacionales en los aspectos pertinentes[10].

En relación con los avances para resolver la desarticulación entre entidades nacionales y locales en la implementación de la política, se menciona el decreto 1084 de mayo de 2015, que estructura del Sector Inclusión Social y Reconciliación,

9 Se propone ajustes a los indicadores contenidos en el CONPES 3726 de 2012.

10 Esta información fue presentada por funcionarios de la Defensoría del Pueblo durante la reunión de socialización de los avances del presente documento realizada el 13 de noviembre de 2015, a la que también asistieron funcionarios de la UARIV, DNP, Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado (CSPPDF) y expertos independientes.

y adopta la estrategia de corresponsabilidad de la política pública bajo los principios de coordinación, subsidiariedad y concurrencia. Como lo destaca el informe, "[…] más que fortalecer los arreglos normativos, resulta imperante fortalecer los arreglos institucionales, en el ámbito de la interacción entre las entidades participantes […]".

Frente a los problemas de desarticulación de la oferta programática, se menciona que la responsabilidad que le compete al DPS en esta materia se verá fortalecida con el acompañamiento de la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza cuando se produzca su fusión.

Ahora bien, sobre la solicitud de desagregar los resultados de las 800 000 víctimas atendidas en términos de población desplazada, según las fases de atención y reparación en generación de ingresos y empleo, el informe presenta cifras distintas: no se trata de 800 mil víctimas atendidas sino intervenciones, que al cruzar con la Red Nacional de Información se convierten en 500 mil intervenciones, que derivan en 312 521 víctimas atendidas, de las cuales 295 683 son desplazadas. Sobre las otras desagregaciones comenta que no se cuenta con esa información. Al respecto vale anotar para el caso específico de datos para el sector rural, como también fue señalado por los funcionarios de la Defensoría del Pueblo[11]: a la fecha el Gobierno Nacional no sabe con exactitud el número de desplazados que han retornado, lo que pone en entredicho la intervención de las entidades para garantizar la atención debida así como la disponibilidad de recursos suficientes.

Frente al desbalance de la oferta programática entre generación de ingresos y empleo, puesto que de 41 programas existentes, máximo 5 son de generación de ingresos y el resto de empleo (Corte Constitucional, 2015a), persiste la inquietud sobre las medidas que se deben emprender ya que solo se menciona que las entidades están en proceso de rediseño de sus programas para ajustarlos a las necesidades de los desplazados.

El informe establece que teniendo en cuenta que los programas a cargo del Ministerio de Trabajo "[…] apuntan a la restitución de las capacidades laborales y productivas de la población víctima, más no inciden en la tasa de desempleo e informalidad […]" de las mismas, y que los impactos de los proyectos de generación de ingresos no son susceptibles de medir pues la "[…] materialización de este derecho se relaciona también con factores económicos externos y condiciones del mercado laboral […]", sería imposible una evaluación del impacto de la política. Esto dificulta contar con indicadores de estabilización socioeconómica y superación de la vulnerabilidad de la población desplazada, lo cual es contradictorio con lo establecido por

11 Esta información fue presentada por funcionarios de la Defensoría del Pueblo. Véase nota anterior.

el Decreto 2569. La medición de pobreza e indigencia quedarían, como hasta ahora, como los únicos indicadores de goce efectivo del derecho (GED) a la generación de ingresos para la población desplazada.

Cabe anotar, sin embargo, que sí es posible y es deber gubernamental adelantar evaluaciones de impacto de los programas estratégicos que arroje mediciones fiables. Los factores de contexto que, por supuesto pueden existir, son tenidos en cuenta por evaluaciones técnicamente desarrolladas.

Por otra parte, en relación con los problemas en el seguimiento, acompañamiento y asesoría en la implementación de los proyectos productivos, y la gestión por parte de los operadores, el informe asegura que existen suficientes instrumentos y controles frente a cada caso con los que se garantiza que no existen esos problemas en las intervenciones.

Finalmente, para el componente del sector rural en materia de línea base, indicadores y metas, el informe se concentra en relacionar las responsabilidades y actuaciones del INCODER, del MADRy de la UAEGRTD, pero no da cuenta de la información solicitada. En cuanto a la fecha para implementar la ruta de generación de ingresos y empleo rurales, afirma que será en septiembre de 2016 como parte del nuevo CONPES en el que se determinarán las responsabilidades institucionales y la oferta programática.

El informe reconoce como debilidad la ausencia de un enfoque diferencial y de un enfoque de género, el limitado acceso a activos productivos, las carencias en las estrategias de comercialización y las dificultades de la población desplazada para formular proyectos productivos. Frente a esto explica que el proyecto de inversión 2015 de *Generación de Ingresos y Desarrollo de Capacidades Productivas,* en proceso de diseño e implementación responderá a estas problemáticas.

Los organismos de control

Defensoría del Pueblo

En su informe *Atención al desplazamiento a tres años de implementación de la Ley 1448/11* de marzo de 2015, la Defensoría del Pueblo afirma que en materia de generación de ingresos no observa cambios con relación al estudio de 2013[12]: se

12 Se refiere al estudio, Defensoría del Pueblo. (2013). *Acceso y ejercicio a los derechos a la vivienda y a la generación de ingresos de la población desplazada. Serie III. Análisis de políticas públicas nacionales en derechos humanos.* Imprenta Nacional, Bogotá.

caracteriza por su dispersión, concentración en el área urbana, falta de claridad de la oferta rural que ha derivado en "[…] vacíos y dificultades en el ejercicio del principio de dignidad y en la sostenibilidad de los procesos de retorno y reubicación". Los programas siguen siendo insuficientes y reducidos al FEST.

Como resultado del proceso de acompañamiento a comunidades desplazadas, retornadas y reubicadas, el organismo de control encontró las siguientes deficiencias que impiden el GED:

Tabla 4 **Deficiencias en la política de generación de ingresos rurales para población desplazada**

Deficiencias	Impactos para la PD	Recomendaciones
Falta de claridad de la ruta de generación de ingresos en las fases de asistencia, atención y reparación.	La PD debe acudir a programas que no incluyen el enfoque diferencial. Incremento de las barreras de acceso.	Diseñar directivas y reglas de acceso, que permitan fijar una oferta especializada para la población desplazada, que garantice el derecho a la generación de ingresos y estabilización social y económica.
Falta de seguimiento y continuidad en la implementación de los proyectos productivos de la población retornada o reubicada.	Aumento en el fracaso de la iniciativa productiva y/o cancelación de la misma. Endeudamiento vía créditos sin posibilidad de cumplir.	Garantizar el acompañamiento y seguimiento a los proyectos productivos desde la fase de estructuración de la iniciativa para mitigar los riesgos imprevistos.*

Fuente: Elaboración propia a partir del informe de la Defensoría del Pueblo.
Convenciones: *La segunda recomendación corresponde a los autores.

Ahora bien, el acompañamiento de la Defensoría en casos de retorno de comunidades, le ha permitido documentar intervenciones especiales por parte del SNARIV con el objetivo de garantizar la estabilización socioeconómica, como es el caso de comunidades del Oriente Antioqueño en nueve de los veintitrés municipios que conforman la región, que representan el 26,2 % del total de personas desplazadas en el departamento.

El organismo de control reconoce la gestión del SNARIV; sin embargo, menciona que la intervención solo ha cubierto al 30 % de los retornantes y que está pendiente el desarrollo de una estrategia integral de fortalecimiento institucional y de proyectos productivos que garantice su sostenimiento a largo plazo, una vez se retiren las ayudas oficiales que según se anuncia se van a dirigir a otras regiones.

Ante esto, la Defensoría concluye:

> En lo que respecta a la Generación de Ingresos para población retornada a zonas rurales, esta adolece de rutas claras que permitan responder a la demanda de la población ya retornada o de la población que está solicitando acompañamiento para retornar o reubicarse.

Finalmente, señala la recepción de quejas frecuentes sobre compra de predios que no contaban con condiciones para garantizar el éxito de los proyectos productivos; imposición de iniciativas productivas y asignación de tierras bajo la figura de *común y pro indiviso*, lo que obliga a familias de regiones distintas a adelantar proyectos productivos comunes, sin contar con acompañamiento para resolver los conflictos que se presentan.

Contraloría General de la República

La CGR presentó en 2014 el *Informe de Actuación Especial (ACES). Política pública de formación, generación de empleo, generación de ingresos, proyectos productivos y estabilización socioeconómica de la población víctima del conflicto armado (Vigencias 2010-2014)*[13]. El informe señala que principal característica de la política es el grado incipiente de articulación de las disposiciones legales y las herramientas de planeación, que se traducen en ausencia de coordinación, lo cual conduce, por ejemplo, a casos de beneficiarios que reciben apoyo de varios programas que no saben cómo responder ya un alto nivel de fracaso en las iniciativas productivas.

En cuanto a la política, la CGR afirma que se ha venido concretando a partir de las solicitudes de la Corte, en términos de caracterización de la población víctima, la necesidad de identificar sus carencias y posibilidades de subsistencia, clarificar las competencias de las entidades responsables de la política y la de identificar la oferta de programas de generación de ingresos, así como el establecimiento de los criterios de evaluación. Sin embargo, a la fecha prevalece la falta de coordinación en la oferta programática, en la asignación y ejecución de recursos y en la caracterización de la población[14].

13 El Informe de Actuación Especial de la CGR, contiene 81 observaciones que luego de recibir las respuestas de las entidades se redujeron a 72.

14 De acuerdo con la información contenida en el Auto 395 de 2015, el Programa de Rutas Integrales de Empleo Rural y Urbano para las Víctimas del Conflicto Armado (PRIEV), en cabeza del Ministerio del

El Departamento de la Prosperidad Social, DPS, como ente encargado de la coordinación de la política, adolece de una estructura que garantice la integración y articulación de la ruta de generación de ingresos.

El marco normativo es disperso y su estructura no permite integrar en una sola ruta la formación, la generación de ingresos, el empleo y la estabilización económica de la población desplazada y víctima del conflicto armado, como se observa en el cuadro siguiente que recoge las principales observaciones de la Contraloría:

Tabla 5. Normativas relacionadas con los componentes de generación de ingresos y empleo

Normativa	Ámbito
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.
Ley 1448 de 2011	Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. *Contiene distintos componentes: empleo como ayuda humanitaria, formación y generación de empleo como medida reparadora, y en lo relativo a la estabilización socio económica remite a la Ley 387.*
Decreto 4800 de 2011	Reglamentario de la Ley 1448, establece las fases del programa de generación de empleo.
CONPES 3712 de 2011	Por medio del cual se define el Plan de Financiamiento para la sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011. Unifica la política de generación de ingresos y de empleo en una sola ruta.
Ley 1450 de 2011	Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, "[…] que propone realizar reformas estructurales para lograr la articulación de las políticas de vivienda, generación de ingresos y restitución de tierras […]" y en materia de generación de ingresos remite al CONPES 3616 de 2009, cuya vigencia corresponde al 2012.
CONPES 3726 de 2012	Lineamientos, plan de ejecución de metas, presupuesto y mecanismos de seguimiento para el plan nacional de atención y reparación integral a víctimas. Separa nuevamente las rutas: generación de ingresos para las fases de asistencia y atención; y empleo para la reparación integral. Remite al CONPES 3616 para efectos de los lineamientos de la política de generación de ingresos para población desplazada.
CONPES 3616 de 2009	Lineamientos de la política de la generación de ingresos para la población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento. Debido a la terminación de su vigencia en 2012 es un documento desactualizado en la formulación de programas y articulación de los componentes entre instituciones y niveles del gobierno, y por ser anterior a la Ley 1448 no recoge la nueva institucionalidad.

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de Actuación Especial de la CGR.

Trabajo, ha avanzado en la caracterización socio laboral de 29.571 víctimas y en la elaboración de perfiles socio-productivos del territorio en 44 municipios (más el levantamiento de 77 perfiles adicionales elaborados entre segundo semestre de 2013 y primer semestre de 2014) (Corte Constitucional, 2015b, p. 8).

En relación con *la planeación e implementación de la política*, la CGR manifiesta que presenta enormes dificultades. Hay avances incipientes en la caracterización y definición de perfiles de la población y del territorio, como puerta de entrada para la ejecución de la política, pero no hay un sistema que capture esa información; en la declaración de las víctimas para su registro no hay esa clase de variables y los programas no cuentan con un mecanismo para el cruce de la información.

Para la generación de empleo se han elaborado perfiles de vocación productiva territorial en pocos municipios y no hay evidencia de avance del procedimiento que permita ubicar a las víctimas en las modalidades de emprendimiento, fortalecimiento, desarrollo empresarial o asociatividad. Calcula la CGR que después de cinco años de haberse diseñado la política con el CONPES 3616, apenas se ha avanzado en un 5 % la caracterización del territorio[15].

En cuanto a *la institucionalidad y asignación de funciones, competencias legales o compromisos de diseño y ejecución*, esta responde a la dispersión normativa ya señalada, pero además resulta anacrónica; "[…] tanto el CONPES 3726 de 2012 como el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 remiten al CONPES 3616 de 2009 que por ser anterior a la Ley 1448 de 2011 no recoge la nueva institucionalidad".

Las funciones y responsabilidades institucionales están diseminadas en una multiplicidad de entidades:

1. El diseño y ejecución de los programas para la estabilización socioeconómica en el sector rural están en cabeza del MADR, según la Ley 387 de 1997; y su financiación o cofinanciación a cargo del Fondo Nacional para la Atención Integral de la Población Desplazada por la Violencia.
2. El diseño, coordinación y seguimiento de los programas de generación de empleo dependen del Ministerio de Trabajo, según el Decreto Reglamentario 4800 de 2011, pero la definición de lineamientos los comparte con nueve entidades (DPS, DNP, MEN, MCIT, MADR, INCODER, Finagro, Banco Agrario y Bancoldex).
3. Al Ministerio del Trabajo le compete articular las rutas de empleabilidad y auto empleo rural; sin embargo, estas, así como los perfiles, ofertas programáticas e instrumentos de caracterización, las define junto con el MADR y el INCODER.

Entre las consecuencias están el escaso avance en los perfiles productivos y en la coordinación de la oferta. El Informe de Actuación Especial —señala los siguientes

15 Al respecto, ver nota al pie n.° 29.

problemas que se relacionan directamente con el área rural— y se menciona la entidad responsable.

- Los programas FEST, Capitalización Micro-empresarial y Proyectos Productivos para beneficiarios de restitución de tierras del DPS; Alianzas Productivas y Desarrollo Rural con Equidad del MADR; y Proyectos de Desarrollo Rural del INCODER, son implementados aisladamente sin tener en cuenta la oferta regional. Por ejemplo, en el caso del programa FEST que llega a un mayor número de beneficiarios, la idea productiva no se concreta y los recursos se convierten en ayuda asistencial para propósitos distintos al programado en razón a que los recursos de las familias son bajos y no hay el seguimiento debido.
- No existen lineamientos para superar las barreras de acceso a los beneficios por parte de la población desplazada. Por ejemplo, las entidades competentes no cuentan con lineamientos que les permita diseñar programas de créditos diferenciados que consideren las condiciones de vulnerabilidad de la población objetivo.
- La UAEGRT, que adelanta proyectos productivos, no hace parte de la Mesa de Generación de Ingresos que lidera el DPS.
- Los gobiernos locales en muchos casos no conocen o no apoyan los programas que adelantan desde el nivel central el DPS y el MADR.
- El MADR no ha diseñado ni ejecutado programas para la consolidación y estabilización socioeconómica de la población desplazada como lo ordenan la Ley 387 de 1997 y el CONPES 3616 de 2009.
- El MADR y el INCODER no cuentan con una estrategia para verificar de manera ágil la condición de víctima de acuerdo con el Registro Único de Víctimas (RUV), lo cual lleva a que no se tenga identificada la población desplazada beneficiaria o a que otra población pueda recibir beneficios sin estar en esa situación.
- Como no existe un instrumento actualizado de planeación, el MADR carece de lineamientos generales que permita el logro de la estabilización socioeconómica de la población y el cumplimiento de los objetivos de la política.
- Baja cobertura de los programas y proyectos de apoyo a proyectos productivos. Muchas regiones del país no han sido priorizadas y no cuentan con programas para la reparación; de los programas a cargo del MADR, en ninguno de estos la población víctima supera el 12 % del total de población atendida.
- Debilidad en la formulación, acompañamiento a los proyectos productivos, mitigación de riesgos, y muchos de los programas no cuentan con asistencia técnica suficiente y pertinente por parte del MADR.

- El Banco Agrario no ha adoptado estrategias que faciliten al acceso al crédito para la población víctima, ni ha definido condiciones específicas para el otorgamiento de crédito acordes con la condición de vulnerabilidad de esta población.

Propuestas existentes

La inclusión productiva desde el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un nuevo país

En el pilar *Colombia equitativa y sin pobreza extrema* de las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, el Gobierno reconoce que si bien la pobreza se redujo, la población en condición de vulnerabilidad[16] aumentó de 16,3 a 17 millones de personas entre 2010-2012 y destaca que entre los principales factores para revertir este comportamiento

> […] se requiere un esfuerzo desde diferentes frentes, ya que los ingresos, el capital humano y las condiciones de la vivienda de ese grupo poblacional deben mejorar y mantenerse estables en el tiempo. Esto supone mejores y más equitativas capacidades de generación de ingresos y permanencia en el trabajo para todos los hogares colombianos.

Para el final del cuatrienio establece la meta de reducción de la pobreza a nivel nacional del 30,6 % al 25 % y de la indigencia del 9,1 % al 6 %.

Para avanzar en este pilar propone cinco objetivos; el segundo de ellos es "reducir las brechas poblacionales en materia de ingresos. Fomentar una verdadera inclusión productiva y financiera con mecanismos efectivos de generación de ingresos y empleo", a través de la creación de empleo de calidad, el fomento al emprendimiento, la consolidación de proyectos productivos inclusivos y la inclusión financiera.

Para esto se propone una reingeniería de la política de generación de ingresos para la población vulnerable a través de la Mesa Técnica de Generación de Ingresos mediante estrategias de articulación nación-territorio e interinstitucional; foca-

16 Se refiere al grupo de población que está en riesgo de retornar a condiciones de pobreza y corresponde al 37,7 % del total de la población. Su ingreso per cápita del hogar está entre USD$ 4 y USD$ 10 PPA, según el Banco Mundial. (DNP, 2015, p. 53).

lización tanto poblacional como territorial; y fortalecimiento al componente de seguimiento y evaluación de los programas.

En la estrategia de Movilidad Social, reconociendo que Colombia se mantiene como uno de los países más desiguales del mundo con un Gini cercano a 0,6 y que la pobreza es uno de los factores determinantes de la desigualdad de ingresos, se formulan entre los objetivos, además de las transferencias condicionadas, dos dirigidos a los componentes de generación de ingresos y empleo con énfasis en la población pobre.

La meta establecida en el programa Familias en Acción corresponde a 30 000 familias adicionales, para un total de 2 706 790. Para el componente de generación de ingresos la meta es de 200 000 personas con capacidades fortalecidas y 152 370 personas vinculadas a Jóvenes en Acción. Se propone la reducción del desempleo en jóvenes de 14 a 28 años en dos puntos porcentuales, es decir, reducirlo a 13,9 %, y el desempleo femenino en 1,4 puntos, quedando la meta en 10,5 %. De los recursos establecidos según el Plan de inversiones 2015-2018 para esta estrategia y considerando las distintas fuentes, el 8,5 % se destinaría al objetivo de generación de ingresos y el 0,06 % para empleo.

Ahora bien, en la estrategia de Transformación del Campo, el Plan reconoce dentro de las cinco principales limitantes estructurales

> […] el bajo desarrollo humano de los pobladores rurales y la falta de movilidad social que incrementan las brechas urbano - rurales; la imposibilidad de generar ingresos de manera sostenible y de acceder a activos productivos y la limitada institucionalidad nacional y regional para la gestión del desarrollo rural.

Así las cosas, el Plan propone el ordenamiento social y productivo del territorio que permita a los productores "[…] aprovechar la tierra como un factor productivo que contribuye a la generación de riqueza, la estabilización socioeconómica, el incremento de la competitividad sectorial y la mejora de su propio bienestar […]", a partir de la confluencia de tres elementos; acceso a la tierra[17], claridad en los derechos de propiedad y seguridad jurídica, y uso eficiente del suelo.

Aunque no es claro si la meta *Predios intervenidos por la política de ordenamiento social y productivo del territorio* corresponden a la recuperación de tierras para mejorar el acceso de los campesinos sin tierra o con tierra insuficiente, se propone un

17 "[…] el Estado debe recuperarlas, producto de la realización de procesos agrarios de clarificación de la propiedad y deslinde, extinción de dominio, recuperación de baldíos indebidamente ocupados, y procedimientos administrativos de revocatoria directa de titulaciones ilegales" (DNP, 2015, p. 381).

incremento del 27 % que corresponde a 156 147 hectáreas. Las *Hectáreas ordenadas en cuanto a su tenencia, ocupación y aprovechamiento* pasarían de72 704 a 412 500; y los *Predios formalizados o regularizados para el desarrollo rural* crecerían de 8 744 a 35 000.

En cuanto a la *Inclusión productiva de los pobladores rurales*, el Plan fija las siguientes metas: reducir el número de hogares rurales en condición de pobreza en un 13,2 %; pasar de 970 a 35 000 el número de familias con intervenciones integrales para la inclusión social y productiva; el de hogares con planes de negocio de 53 718 a 70 000. Asimismo vincular 6 105 personas más a programas de asociatividad y desarrollo empresarial rural, para un total de 45 mil.

En el componente de dotación de bienes y servicios se propone casi duplicar el número de productores rurales beneficiados con asistencia técnica integral, alcanzando la cifra de 1 160 676, así como realizar 206 457 operaciones de crédito en condiciones Finagro para la población rural y rural disperso, es decir un incremento del 39 %.

Por último, y en términos de las debilidades para la superación de la situación de vulnerabilidad de las víctimas de desplazamiento forzado, la estrategia *Seguridad, justicia y democracia para la construcción de paz*, reconoce vacíos "[…] en la garantía efectiva de las medidas de indemnización administrativa, restitución de tierras, vivienda y de capacidades productivas, rehabilitación, acceso a la justicia; y en la implementación de las medidas de reparación colectiva". Y define como una acción prioritaria de la política, la coordinación entre la nación y las entidades territoriales y el fortalecimiento de las acciones a nivel municipal para garantizar los derechos de las víctimas.

Las propuestas contenidas en el Plan sobre el tema de interés se encuentran en el objetivo seis *Avanzar hacia la garantía del goce efectivo de derechos de las víctimas del conflicto armado en Colombia.* Las metas se proponen superar la situación de vulnerabilidad de la población desplazada para 500 000 personas; potenciar el enganche laboral para la reparación integral de 10 500 a 18 500 víctimas; aumentar el porcentaje en 10 puntos de hogares víctimas que acceden a nueva oferta del sector inclusión social y reconciliación en materia de generación de ingresos y son víctimas de desplazamiento forzado (44 % al 54 %); y en materia de familias con orden judicial de restitución de tierras avanzar de 2 868 a 15 000 familias.

En cuanto a los ajustes institucionales relacionados con el fortalecimiento de mecanismos de coordinación que mejoren la articulación de los niveles de Gobierno a través del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), se proponen niveles de coordinación avanzados de las entidades territoriales para la prevención, atención, asistencia y reparación integral en 300 casos; lograr 12 alianzas estratégicas con entidades territoriales para la superación de la

situación de vulnerabilidad; 16 planes departamentales de atención y reparación integral a las víctimas aprobados, que incorporan la oferta nacional y, aumentar de 57 a 150 el número de planes de retornos y reubicaciones y reparación colectiva articulados entre las entidades nacionales y territoriales en temas estratégicos.

En el articulado del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 hay seis artículos que modifican o intervienen en la institucionalidad, en la evaluación o creación de políticas públicas en materia de inclusión social y productiva dirigidas al conjunto de la población rural, a la población vulnerable o víctima del conflicto armado:

- Artículo 100, que se refiere a la intervención integral en territorios rurales en los aspectos de ordenamiento social y productivo, adecuación de tierras, infraestructura productiva y comercialización y proyectos productivos, planes de negocio y asistencia técnica integral.
- Artículo 102, que permite la creación de reservas sobre tierras baldías para efectos de crear un régimen especial de ocupación, aprovechamiento y adjudicación, para actividades de generación de ingresos.
- Artículo 103, que pretende avanzar en la formalización de la propiedad rural para otorgar títulos de propiedad a los trabajadores agrarios y pobladores rurales de escasos recursos que tengan la calidad de poseedores.
- Artículo 107, que otorga facultades extraordinarias para el desarrollo rural y agropecuario al Presidente de la República, entre otras cosas para: crear entidades responsables de la administración, acceso y gestión de la seguridad jurídica de tierras y promover el desarrollo rural y agropecuario para la transformación del campo.
- Artículo 129, que propone evaluar las políticas públicas de Equidad de Género, Prevención de Riesgos y Protección y Garantía de los Derechos de las Mujeres Víctimas del conflicto armado, para avanzar en su estabilización social y económica, con un enfoque territorial, etario y de justicia.
- Artículo 260, que crea la política pública de inclusión social y productiva para orientar la ejecución y articulación de los planes, proyectos y programas encaminados a la superación de la pobreza y la estabilización socioeconómica de la población vulnerable.

La inclusión productiva desde la Misión para la Transformación del Campo

De acuerdo con el diagnóstico presentado en la primera sección que recoge en buena medida el análisis realizado por la Misión, a continuación se describe la

intervención multidimensional que se propone para avanzar hacia una inclusión productiva adecuada en los ámbitos de educación, empleo, bienes y servicios, y factores productivos como tierra, capital y tecnología, entre otros.

En relación con la educación técnica y superior, a la que se circunscribe el documento, las recomendaciones se dirigen a que tanto la población rural como la oferta gubernamental confluyan para mejorar la cobertura. En relación con los cursos de formación presencial del SENA, propone superar la lógica de la atención por demanda para garantizar una mayor cobertura territorial y para los programas de articulación de la educación media con la técnica, también a cargo del SENA, ampliar la cobertura a colegios rurales prescindiendo de las convocatorias para distribuir los recursos y más bien recurrir a la focalización. Los cursos de formación virtual, que aplicarían muy bien para las áreas dispersas, exigirían una fuerte inversión en infraestructura de comunicaciones.

Los Centros Regionales de Educación Superior (CERES) a cargo del MEN si bien enfrentan críticas sobre su calidad y pertinencia, puede ser una alternativa educativa viable para la población rural. Los apoyos de sostenimiento del SENA y el MEN requieren de una bolsa específica para las zonas rurales que no compita con población urbana.

Para enfrentar los bajos ingresos y la informalidad, se requiere "[…] facilitar condiciones que promuevan la formalización del empleo rural". Para esto es necesario ajustar la legislación laboral a las condiciones de la zona rural y del sector agrícola como, por ejemplo, la jornada laboral y los horarios matutinos de las horas extra; y mejorar la pertinencia y acceso efectivo de la población a los beneficios de las cajas de compensación y del sistema de salud.

Para mejorar el *acceso a la tierra* por parte de los pequeños productores y microfundistas, se sugiere favorecer la adquisición o arriendo de unidades de mayor tamaño e identificar "[…] unidades mínimas de producción por producto o sistema productivo y por región de tal forma que se puedan tener políticas activas para consolidarlas". Para enfrentar la concentración, apropiación de baldíos e informalidad de la tierra es necesario diseñar e implementar programas específicos En cuanto a las zonas de reserva campesina son un modelo de desarrollo regional que requiere del apoyo gubernamental.

En materia de *acceso a crédito* destaca la efectividad del Fondo Agropecuario de Garantías, (FAG), que debe mantenerse mejorando el análisis del riesgo crediticio. También recomienda potencializar mecanismos como el microcrédito, las cooperativas financieras, la financiación en las casas de agro-insumos y los corresponsales bancarios que deben supervisarse para ampliar la cobertura a tasas razonables.

La adecuada *provisión de bienes y servicios públicos* (red eléctrica, señal de celular e internet, acueductos veredales, distritos de riego, vías de comunicación y otros) potenciaría las actividades productivas y la generación de ingresos. El atraso es muy grande y los recursos escasos por lo que es preciso priorizar la atención en los pequeños productores, identificar las principales necesidades e incorporarlos en las estrategias de solución. En este sentido los altos costos que implican la ruralidad y la dispersión para la provisión de estos bienes son una oportunidad para generar ingresos, empleo digno y construir capacidades locales mediante la vinculación de las comunidades en la construcción de las soluciones.

Las barreras para la *comercialización* pueden enfrentarse mediante la intensificación de la asociatividad de los pequeños productores, las estrategias para acercar los productores a los consumidores y "[…] la intervención del Estado para corregir las fallas del mercado y los problemas de comercialización inherentes a la dispersión, la condición perecedera de muchos de los alimentos producidos y el poder de mercado que tienen algunos actores de las cadenas productivas".

La perspectiva de las organizaciones campesinas

El Proyecto Ley General de Tierras, Reforma Agraria y Desarrollo Rural Integral desde la visión de las comunidades y los pueblos rurales presentado por un grupo amplio, diverso y representativo de organizaciones campesinas, rurales, étnicas y de mujeres rurales en 2011 y conocido como Proyecto Alterno por ser la contrapropuesta al Proyecto de Ley de Desarrollo Rural presentado por el gobierno, contiene nueve títulos y 258 artículos; de estos, cinco títulos y 164 artículos constituyen propuestas de las organizaciones campesinas relacionadas con la inclusión productiva y social, en materia de:

- Constitución del *Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral y Reforma Agraria*, que planifica, coordina, ejecuta y evalúa la producción de alimentos, el acceso a la tierra, al crédito y a servicios complementarios para pequeños productores rurales.
- *Disposiciones para la producción agropecuaria*, relacionadas con el acceso a factores de producción, mercados, investigación y transferencia de tecnología, inversión, financiamiento y seguros, descentralización y competencia territoriales y contratos para el desarrollo rural.
- *Reforma del INCODER y redefinición de sus funciones*, en cuanto a su carácter, competencia, funciones y objeto para ejecutar la política agropecuaria y de desarrollo rural, el ordenamiento social de la propiedad y la reforma agraria, bajo principios de competitividad, equidad, sostenibilidad, multifuncionalidad y descentralización.

- *Acciones institucionales a favor de los desplazados y desarraigados*, para la protección de los derechos de los desplazados a la verdad, justicia, reparación y restitución.

Estas propuestas representan un hecho histórico de convergencia del movimiento social campesino, de su capacidad de superar la respuesta reactiva frente a la coyuntura política y avanzar hacia un diálogo propositivo. A continuación se listan algunas de las múltiples propuestas contenidas en el proyecto de Ley Alterna relacionadas con el tema de interés:

- Garantizar la participación efectiva de las comunidades rurales en el diseño e implementación de las políticas de desarrollo rural, mediante la elección de representantes campesinos, indígenas, mujeres y afro-descendientes, en los niveles nacional, departamental y municipal del Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral y Reforma Agraria que propone establecer el proyecto de ley.
- Crear un CONPES Rural, como un organismo de la Presidencia de la República para la formulación, coordinación, evaluación y seguimiento de las políticas públicas sectoriales.
- Modernizar la gestión de las unidades productivas mediante acciones como: 1) Generación y suministro de información e investigación de mercados; 2) Asistencia técnica y financiera; 3) Programas de capacitación y formación agro-empresarial; 4) Transferencia de mejores prácticas de gestión y de producción; 5) Creación de bancos de maquinaria y semillas nativas, entre otras.
- Garantizar la actualización y evaluación periódica del personal de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria(Umatas).
- Crear en marco regulatorio que garantice transparencia, equidad y seguridad jurídica en las reglas de juego que rigen las transacciones de bienes y servicios en el medio rural para proteger la producción nacional y mejorar la eficiencia de los mercados de productos y de factores productivos con énfasis en la producción de alimentos.
- Estabilización de precios de productos de la agricultura y la agroindustria mediante instrumentos como: fondos de estabilización de precios, franjas de precios, convenios de absorción de cosechas, coberturas de riesgo y medidas para evadir el dumping y la competencia desleal, entre otros.
- Promover y financiar las iniciativas de las comunidades rurales para asumir progresivamente el manejo y procesamiento de sus productos en los diferentes niveles de la cadena productiva mediante cooperativas, empresas comunitarias y otras formas asociativas.

- Otorgar crédito complementario de tierras y producción para beneficiarios de reforma agraria, simultáneo con el de subsidio de tierras y respaldados por el FAG por el 100 %, para mujeres campesinas o desplazadas.
- Realizar programas de adquisición de tierras rurales mediante negociación directa con los propietarios que las enajenen voluntariamente o decretar su expropiación cuando fuere necesaria, de conformidad con el artículo 58 de la Constitución Nacional.
- Constituir, ampliar y sanear las zonas de reserva campesina.
- Realizar concentraciones parcelarias para reestructurar zonas de minifundio, apoyándose en formas asociativas de producción o mercadeo.
- Proteger las tierras baldías, adjudicarlas o instituir reservas sobre ellas de acuerdo a la Constitución de 1991, y ejercer las acciones necesarias contra su ocupación o adquisición indebida.

Desde los Acuerdos de La Habana

Como se desprende de sus objetivos de "[…] lograr la integración de las regiones, erradicar la pobreza, promover la igualdad, cerrar la brecha entre el campo y la ciudad, proteger los derechos de la ciudadanía y como consecuencia garantice la no repetición del conflicto y la erradicación de la violencia" (Gobierno Nacional y FARC-EP), la generación de ingresos y empleo es un objetivo transversal del punto 1 de los Acuerdos de Paz de Habana, denominado *Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral*.

Se reconoce en el documento la función estratégica de la economía campesina, familiar y comunitaria, para el desarrollo del campo, la erradicación de la pobreza, la generación de empleo e ingresos, la dignificación y formalización del trabajo, y la producción de alimentos, priorizando su ejecución "[…] para las poblaciones y territorios más necesitados y vulnerables y las comunidades más afectadas por la miseria, el abandono y el conflicto".

Para el logro de estos propósitos se plantean las siguientes estrategias:

- Acceso a tierras para campesinos sin tierra o con tierra insuficiente a partir del fondo de tierras y el subsidio integral para compra.
- Acceso integral a: asistencia técnica, capacitación, adecuación de tierras, recuperación de suelos, proyectos productivos, comercialización y medios de producción.
- Formalización masiva de predios para pequeños y medianos productores.
- Fortalecimiento de las Zonas de Reserva Campesina.

Tabla 6. Planes y Criterios

Planes	Criterios
Fomento a la economía solidaria y cooperativa rural	•Acompañamiento técnico y financiero para su creación y fortalecimiento, con énfasis producción alimentaria. •Fortalecimiento capacidades productivas y acceso a instrumentos de desarrollo rural.
Asistencia técnica	•Garantía de la provisión del servicio a nivel descentralizado y gratuito para beneficiarios del Fondo de Tierras. •Regulación y supervisión mediante un sistema de seguimiento y evaluación participativa. •Promoción y protección de semillas nativas y bancos de semillas.
Subsidio, generación de ingresos y crédito	•Capital semilla no reembolsable a los beneficiarios de tierras. •Promoción de fondos agropecuarios rotatorios. •Sistema de garantías para el acceso al crédito. •Promoción de seguros de cosechas subsidiados. •Fomento de cultura de manejo de riesgos.
Mercadeo	•Promoción de asociaciones solidarias que provean información y logística y administren centros de acopio. •Financiación de centros de acopio para la producción alimentaria. •Promoción de mercados en los centros urbanos. •Diseño e implementación de mecanismos de compras públicas.
Formalización laboral rural y protección social	•Beneficio económico periódico para los trabajadores en edad de jubilarse y subsidio de riesgos laborales. •Vinculación de mujeres en áreas productivas no tradicionales. •Fortalecimiento del sistema fijo de inspección laboral y creación de un sistema móvil en las áreas rurales. •Capacitación a trabajadores y empresas agrarias sobre obligaciones y derechos laborales. •Los planes y programas que se desarrollen vincularán mano de obra de las comunidades rurales bajo principios de dignidad y equidad. •Extensión de programas para la protección del riesgo económico de la vejez para la población en extrema pobreza que no está cubierta por la seguridad social.

Fuente: Elaboración propia con base en el Borrador conjunto hacia un nuevo campo colombiano: Reforma rural integral.

La implementación de estas estrategias se realizaría en el marco de los programa de desarrollo rural integral con enfoque territorial (PDRIET) y los Planes Nacionales.

Para el caso de los PDRIET, la principal acción relacionada con la generación de ingresos corresponde al desarrollo de la economía campesina y familiar mediante el acceso integral a la tierra y a bienes y servicios productivos y sociales.

El numeral 3 denominado Estímulos a la producción agropecuaria y a la economía solidaria y cooperativa, asistencia técnica, subsidios, crédito, generación de ingresos, mercadeo y formalización laboral incluye los siguientes planes y criterios para los Planes Nacionales.

Desde las experiencias de generación de ingresos rurales

Existen variadas experiencias sobre generación de ingresos rurales en Colombia financiadas e impulsadas por organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales, la cooperación internacional, las organizaciones campesinas, los entes territoriales, la responsabilidad social empresarial y algunos programas del Gobierno Nacional.

La diversidad de experiencias existentes fue recientemente documentada por el DNP en el marco de la Misión para la Transformación del Campo (Llinás, 2015). El documento Diagnóstico de la Inclusión Productiva en el Campo Colombiano de la Misión para la Transformación del Campo sintetizó las experiencias encontradas en siete modelos, que se relacionan en la siguiente tabla.

Tabla 7. Modelos de inserción productiva de acuerdo con la Misión para la Transformación del Campo

Modelo	Características	Casos emblemáticos
1. Sector privado como generador de empleo formal	Sectores empresariales que generan empleos formales (salarios iguales o superiores al mínimo y acceso a régimen prestacional).	Sector de flores, banano, caña y palma.
2. Negocios inclusivos y alianzas productivas	Relación comercial entre empresarios y pequeños productores que se integran en una cadena de valor. Se brindan paquetes integrales a los pequeños productores (asistencia técnica se promueven esquemas asociativos, se garantiza la comercialización en condiciones favorables).	Programa Alianzas Productivas. Consejo Empresarial Colombiano para el Desarrollo Sostenible (CECODES).
3. Presupuestos y proyectos participativos	Logra que la ciudadanía participe en todas las etapas de ejecución de los proyectos.	Alcaldía de Pasto.
4. Compras públicas solidarias	El Estado incorpora criterios de solidaridad en sus compras favoreciendo a los pequeños productores.	Pocos avances. Bogotá sin Hambre intentó incorporarlo.
5. Emprendimiento social	Apoyo al desarrollo de proyectos individuales o colectivos de emprendimiento familiar y apoyo a la microempresa rural.	PADEMER . INNpulsa. Jóvenes Rurales emprendedores del SENA.

Modelo	Características	Casos emblemáticos
6. Economía solidaria rural	Conformación de cooperativas que permiten a los pequeños productores alcances que individualmente no resultan posibles. Las cooperativas acompañan a los pequeños productores a lo largo de la cadena de producción, permitiéndoles reducir costos, recibir asistencia técnica, apoyo para acceder al crédito y participar en cadenas de comercialización.	Cooperativas de caficultores. Colanta. Cooperativas lecheras en Nariño.
7. Programas regionales	Programas con una mirada territorial incluyente en la que se vincula a todos los actores del territorio.	Programas Desarrollo y Paz Vallenpaz. zonas de reserva campesinas.

Fuente: Elaboración propia con base en Misión para la Transformación del Campo (2015)

La relación de experiencias muestra la diversidad de acciones y modalidades para impulsar la inclusión productiva de los pobladores del campo, bien mediante modelos de generación de ingresos o mediante modelos de generación de empleo.

Ninguna modalidad garantiza resultados positivos, y para cada una hay tanto ejemplos de experiencias exitosas como de negativas.

A partir del análisis realizado, la Misión identifica los siguientes factores de éxito:

1. Necesidad de un acompañamiento continuo y prolongado.
2. El papel central de la asociatividad auténtica.
3. La integralidad de las intervenciones que incluyen en un solo paquete asistencia técnica, crédito, comercialización, etc.
4. La participación efectiva de las comunidades en la formulación, ejecución de los proyectos y la toma de decisiones.
5. La visión urbano-regional que permite conectar los mercados, el territorio y pensar en la comercialización a través de la oferta y demanda de productos.
6. La construcción de confianza entre las partes.
7. La sostenibilidad que le da a los proyectos la confluencia de programas y actores públicos, privados y de la sociedad civil.

Conclusiones

La política pública para la generación de ingresos y empleo para la población desplazada comprende una red fragmentada de programas que se caracteriza por la falta

cohesión y vigencia del marco normativo, poca claridad en la ruta de entrada para acceder a la oferta programática y múltiples entidades responsables de su implementación, en buena medida desarticuladas y descoordinadas en los diferentes niveles del gobierno.

Para el caso del sector rural, estos vacíos y debilidades de la política son más acusados, lo cual se manifiesta en una oferta restringida y desarticulada, escasa cobertura, ausencia de un enfoque diferencial, múltiples barreras de acceso y serias limitaciones en las fases de acompañamiento y seguimiento.

En este sentido, las mediciones sobre la incidencia de la pobreza e indigencia en la población desplazada confirman la poca efectividad de la política pública y la necesidad de transformaciones estructurales en los programas de generación de ingresos y de empleo y muestran que se sigue estando muy lejos de la superación del ECI en materia de generación de ingresos, como lo ha sostenido la CSPPDF en otros informes a la Corte Constitucional.

Existen propuestas emanadas desde la institucionalidad, como la que hace la Misión para la Transformación del Campo, y desde la sociedad civil que pueden contribuir e inspirar cambios positivos en las políticas de generación de ingresos y empleo rurales para la población en situación de desplazamiento, muchas de ellas sustentadas por experiencias exitosas a nivel nacional.

Los anuncios del Gobierno Nacional en su reciente respuesta a la Corte Constitucional no parecen responder a las necesidades de ajuste y a los cuellos de botella que se han identificado por diferentes instancias gubernamentales y de control. Aquí se han presentado recomendaciones de distinto orden para avanzar hacia la superación de la vulnerabilidad económica y dar pasos ciertos hacia la superación del estado de cosas institucional.

Recomendaciones

La política de generación de ingresos rurales para la población en situación de desplazamiento forzado en Colombia presenta serias falencias en términos de cobertura y calidad, lo cual afecta el restablecimiento de sus derechos y sus procesos de restitución y retorno.

El Gobierno Nacional ha anunciado para septiembre de 2016 un nuevo CONPES con el que se esperan superar las falencias actuales en cuanto a la cohesión de las acciones gubernamentales, así como definir las articulaciones entre las entidades y sus responsabilidades y elaborar un plan de indicadores de gestión y resultados. Este CONPES definirá la *política pública de inclusión social y productiva para la*

superación de la pobreza y estabilización socioeconómica de la población vulnerable, con lo cual se mantiene la circunstancia actual en la que no se tienen en cuenta las circunstancias y necesidades diferenciales que enfrenta la población en situación de desplazamiento.

La recomendación específica frente al anuncio del CONPES es:

1. Dada la urgencia de superar el ECI frente a los derechos de la población en situación de desplazamiento, se recomienda que sea *elaborado y aprobado a más tardar en los siguientes seis meses*.
2. Es deseable introducir *espacios de interlocución y participación de las organizaciones de población desplazada* durante la preparación y elaboración del CONPES.
3. Es deseable *introducir cambios estructurales y no simples ajustes o precisiones en la política,* que sean coherentes con los precarios resultados y los enormes retos que se enfrentan.
4. Es deseable que sea *específicamente concebido y diseñado para la población en situación de desplazamiento* y que defina nuevas modalidades, criterios y principios en sus intervenciones.
5. Que ofrezca *soluciones concretas y de corto plazo* para avanzar en la articulación de las entidades y garantizar una ruta clara para los sujetos de derecho.
6. Que contenga *compromisos presupuestales* claros en el corto y mediano plazo.
7. De insistir en un CONPES general para la población vulnerable, incluida allí la desplazada, se recomienda *incorporar una sección específica para la población en situación de desplazamiento* que aborde: el tratamiento preferencial para la población en situación de desplazamiento, las acciones específicas de acuerdo con su condición y afectaciones, y defina con claridad y de manera específica la ruta, responsables, recursos financieros y metas.

A continuación, se especifican transformaciones específicas que podrían conducir a una política de generación de ingresos y de empleo rural más efectiva en términos de proporcionar a los hogares en situación de desplazamiento ingresos dignos, sostenibles y suficientes.

Recomendaciones para los programas de generación de ingresos rurales

La política de generación de ingresos para la población rural como un todo requiere modificaciones entre las que se destacan:

Integralidad: la generación de ingresos sostenibles requiere programas integrales que abarquen las diversas necesidades de los productores, emprendedores o empresarios. Bien sea que desarrollen su iniciativa productiva en el sector agropecuario, de servicios (turismo rural, protección ambiental u otros) o en la industria (artesanías, procesamiento de productos agropecuarios u otros). Estos componentes son en general: el acceso a activos, donde la tierra ocupa un lugar central; el acceso a maquinaria y herramientas; el fortalecimiento de las organizaciones (asociaciones, cooperativas, o cualquier otra forma de organización) o de las iniciativas productivas individuales; la asistencia técnica; el acceso a mercados y el acceso a crédito.

Acompañamiento de largo aliento y con salida gradual: el acompañamiento de las iniciativas productivas debe ser coherente con el tiempo que requiere la maduración de dichas iniciativas. En este sentido, debe oscilar entre 4 y 6 años de acuerdo con el tipo de iniciativa, capacidades del emprendedor y el entorno económico. El acompañamiento debe además retirarse de manera gradual, empezando en el segundo año, de acuerdo con las competencias y logros de cada emprendimiento, pero en ningún caso se debe hacer de manera abrupta para la totalidad de los componentes.

Participativo: la opinión de la población sujeta de derechos debe estar en todas las fases de los programas y proyectos, desde la identificación, el diseño, la implementación, la evaluación y la toma de decisiones. Esto garantiza que las personas y las comunidades actúen como agentes de su desarrollo, se empoderen y puedan lograr procesos sostenibles. Construir y definir con los sujetos de derecho ayuda también a encontrar sinergias e identificar procesos más eficientes y articulados con la realidad de los territorios. También es relevante considerar la diversidad de modelos, iniciativas y sectores que pueden dar lugar a la generación de ingresos rurales. Ello incluye pensar la generación de ingresos rurales más allá del ámbito agropecuario, donde se destacan actividades el turismo rural, la conservación, los servicios ambientales, las artesanías, el procesamiento de productos agrícolas o pecuarios, entre otros.

A la medida: los procesos de generación de ingresos deben formularse y estructurarse de acuerdo con la experiencia de los sujetos de derecho, sus competencias y la realidad socioeconómica de la región.

En particular para cada uno de los componentes claves de una política de generación de ingresos se requieren modificaciones como:

Fortalecimiento y formación de las organizaciones

El fortalecimiento debe partir de un diagnóstico participativo e incluir la evaluación de las capacidades administrativas, financieras y contables de la organización,

así como los mecanismos de rendición de cuentas, toma de decisiones, tratamiento de disensos, rotación de liderazgos, etc.

El fortalecimiento pasa por privilegiar a las organizaciones en aspectos como la ejecución de los procesos asociados con la iniciativa productiva, limitando al máximo posible la contratación de operadores. Aunque esta última opción con frecuencia es más efectiva en el corto plazo; priorizar la capacitación de los beneficiarios directos produce resultados más lentos, pero más efectivos en el mediano y largo plazo, porque las mismas organizaciones *aprenden haciendo* y esos aprendizajes son determinantes para lograr un mayor alcance y favorecer la réplica, el escalamiento y sostenibilidad de las iniciativas. Un operador entra, cumple y se marcha con el conocimiento. Los sujetos de derecho aprenden, perfeccionan, innovan y sobre todo apalancan nuevos y mayores cambios[18].

Acceso a la tierra

Para la población en situación de desplazamiento que no es objeto de restitución o aquellos restituidos o reparados con tierras cuyo tamaño no sea suficiente para generar los ingresos mínimos que requiere una familia, se debe garantizar el acceso a tierras, para lo cual podrían priorizarse como beneficiarios de los baldíos de la Nación, incluyendo aquellos que se recuperen como parte de la judicialización de los casos de evasión de la Ley 160, tales como acumulación irregular de tierras con antecedente de baldíos.

Es fundamental que dichas tierras cuenten con los bienes y servicios públicos sociales, incluidas la adecuación de tierras, la intercomunicación vial, el cubrimiento de tecnologías de la información, la vivienda adecuada y el acceso razonable a los servicios sociales básicos de salud y educación.

Acceso a crédito

El acceso a capital juega un rol fundamental en la fase inicial y en la expansión de las iniciativas productivas. Las condiciones de la población en situación de desplazamiento, requieren que el capital se ofrezca de manera adecuada a la fase del negocio.

En la fase inicial del negocio (puesta en marcha) la persona en situación de desplazamiento debe beneficiarse de recursos denominados inversión precompetitiva que tienen el carácter de capital semilla no reembolsable. Esto en razón de

18 Véase (Oxfam, 2013).

que la mayoría de los negocios requieren un tiempo de inicio y de ajuste, en el que los excedentes no son suficientes para honrar una deuda.

Para la fase de maduración de la iniciativa productiva el capital también es fundamental para garantizar posibilidades de consolidación o expansión se requieren líneas de crédito diseñadas a la medida de las necesidades de los pequeños productores o de las asociaciones. Para ello es necesario modificar sustancialmente las actuales políticas y programas de financiamiento para pequeños productores, lo cual incluye eliminar barreras de acceso y crear líneas preferenciales con montos, requisitos, seguros, tasas, plazos y período de gracia que se adecúen a la fase de sus negocios y a sus condiciones socioeconómicas.

De acuerdo con estudio adelantado por Oxfam y la Fundación Alpina, basado en la experiencia de acompañamiento para acceder a las líneas de crédito gubernamentales a 189 pequeños productores agrupados en tres asociaciones de lechería del Cauca, se encontraron 31 barreras para los pequeños productores, las cuales se agrupan en cuatro categorías: acceso a la información; excesivos trámites y requisitos: ausencia de acompañamiento en la planificación del crédito y en la inversión; existencia de instrumentos que no están acorde a las necesidades y características de los pequeños productores.

Esas barreras condujeron a que las gestiones el crédito tuvieran una duración de hasta 150 días para el 40 % de los casos y de 300 días para el 60 %, en contraste con los 90 días que las entidades encargadas de estos programas anuncian. Además, les implicó costos que representaron entre un 5 % y un 15 % del valor del crédito obtenido.

Entre de las barreras relacionadas con el *acceso a la información*, se cuenta el hecho de que la información sea limitada, que los funcionarios de los bancos en los municipios no conozcan las líneas de crédito especiales para los pequeños productores, que la información en las distintas entidades involucradas (Banco Agrario, Finagro, Secretarías de Agricultura y MADR) difieran y sean a veces contradictorias). La existencia de *excesivos trámites y requisitos*, se agrava con el hecho de que muchos de los documentos solicitados tienen cortos períodos de validez y en ocasiones caducan antes de que el crédito sea aprobado, lo cual lleva a repetir trámites con los costos en tiempo y dinero que ello conlleva. Además, se evidencia la existencia de centralización de los trámites en las ciudades principales, lo que aumenta los tiempos de estudio, aprobación y desembolso.

Dentro de la *falta de acompañamiento en la planificación del crédito* se destaca la carencia de funcionarios para brindar asesoría y apoyo técnico por parte del Banco Agrario, la existencia de planificadores externos sin regulación de tarifas y de estándares técnicos que no se ajustan a las realidades de la región.

Finalmente, como *instrumentos y programas no acordes con las necesidades y características de los pequeños productores*, se destacan las limitaciones para créditos asociativos, la falta de adaptación de requisitos a la situación de los pueblos indígenas (por ejemplo, admitiendo sus títulos colectivos de propiedad de la tierra) y de las mujeres rurales.

En este sentido son necesarios el fortalecimiento de la institucionalidad en los territorios, la reducción de trámites y la adaptación de requisitos a la situación y posibilidades de los productores rurales, con enfoque diferencial.

Acceso a mercados

La comercialización constituye uno de los principales cuellos de botella que enfrentan las iniciativas de generación de ingresos en el área rural. Por ello, son indispensables intervenciones que reduzcan la intermediación que no genera valor. Ejemplos de este tipo de iniciativas son la vinculación a sistemas de abastecimiento de las grandes ciudades (mercados campesinos, plazas de mercado, venta directa a restaurantes, etc.); programas de compras públicas adaptados a las condiciones de la producción de pequeña escala; y la creación de sistemas de certificación basados en relaciones de confianza otorgadas por asociaciones o colectivos de consumidores, restaurantes, etc., que faciliten la comercialización e incentiven la producción limpia y responsable con el medio ambiente.

Especial mención merecen las compras públicas por el enorme potencial que tienen para garantizar canales de comercialización en condiciones justas para los pequeños productores. En efecto, el Estado es un importante demandante de alimentos no solo en razón del consumo institucional, sino por su papel como proveedor de alimentos en instituciones educativas, de salud, suministro de mercados a personas de tercera edad, canastas alimentarias de emergencia, cárceles, etc.

El poder de compra del sector público puede ser usado para favorecer la comercialización segura y justa de las iniciativas de generación de ingresos de los pobladores rurales, pero la actual legislación y ciertas normativas nacionales operan como cuellos de botella para que ello opere. Como lo menciona la Misión para la Transformación del Campo:

> La Ley 80 de 1993 y la visión de Colombia Compra Eficiente establecen una serie de barreras que, en aras de la eficiencia, sacrifican la equidad. En efecto, los numerosos y complicados requisitos establecidos para poder vender bienes y servicios al Estado hacen que se favorezca la contratación con grandes empresas

y, aunque logren su cometido de reducir los costos para el Estado, generan exclusión sin necesariamente blindar al Estado de la corrupción.

En este sentido, es necesario eliminar las barreras normativas que restringen las posibilidades de compras por parte de las instituciones públicas a los pequeños productores. Además de la inclusión de lineamientos o cláusulas en las licitaciones públicas que premian a quienes se comprometan con incluir como parte de sus proveedores a pequeños productores, se debe buscar que las compras se realicen a precios y con condiciones justas.

Enfoque diferencial

Los programas de generación de ingresos requieren un enfoque diferencial tanto para la población en situación de desplazamiento como para las mujeres.

En general para población en situación de desplazamiento, es necesario incluir componentes específicos que contribuyan a fortalecer o restablecer las competencias y características habilitantes para el emprendimiento, las cuales con alta probabilidad pueden haber sido afectadas tras los eventos asociados al desplazamiento forzado. Estas son: la confianza en los demás (básica para procesos de asociatividad y para realizar negocios), la capacidad para asumir riesgos, la capacidad para solucionar desacuerdos, entre otras.

En relación con las mujeres en situación de desplazamiento es necesario prever y atender las situaciones a que se suelen ver abocadas cuando son objeto de programas de generación de ingresos o de empleo rural. Se destacan dos situaciones. Una, que a raíz de la iniciativa productiva o su incorporación al mercado laboral se aumente la carga que ya enfrentan por las labores reproductivas y de cuidado, con impactos negativos sobre su salud y bienestar. Dos, que precisamente esa carga les impida incorporarse en proyectos productivos o empleos rurales. Como lo indica el Secretario General de las Naciones Unidas: "Las mujeres rurales dedican una cantidad considerable de tiempo a actividades no remuneradas relacionadas con la producción y el procesamiento de alimentos, la recolección de agua y combustible y el cuidado de los niños y las personas de edad avanzada". Además de que esta labor no se remunera, no se reconoce y no se valora, limita las posibilidades de las mujeres al no poder destinar tiempo a actividades de generación de ingresos, estudiar y capacitarse. Y concluye que "se necesitan políticas públicas que posicionen al trabajo doméstico como una responsabilidad colectiva y social en lugar de un problema individual".

En esta línea, los programas de generación de ingresos para mujeres deben incluir acciones específicas para avanzar en lo que se conoce como las 3 R: reconocer, redistribuir y reducir el trabajo de cuidado. Esto incluye desde actividades de sensibilización con los miembros de la comunidad y los miembros del hogar, acciones complementarias para reducir las horas dedicadas al cuidado (abrir o ampliar cupos en guarderías; abrir o ampliar cupos en casas de cuidado de ancianos; garantizar los servicios básicos de agua, electricidad y gas que reducen tiempos de acarreo de agua, leña, etc.; ampliar, facilitar o proveer herramientas domésticas ahorradoras de tiempo como lavadoras, entre otras).

También se requieren acciones específicas para garantizar la autonomía en el uso de ganancias o salarios que devengan las mujeres, pues las costumbres y patrones existentes todavía en muchos lugares, impiden que ellas puedan hacer uso autónomo de esos ingresos, teniendo en ocasiones que entregar los recursos a otro miembro del hogar que dispone su uso.

Y, finalmente, acciones para prevenir la violencia en contra de las mujeres. Esto ocurre porque el empoderamiento económico que produce la generación de ingresos propios para las mujeres cambia la correlación de fuerzas dentro de los hogares, lo que puede operar como combustible para exacerbar la violencia en su contra.

Alianzas entre pequeños y grandes productores

Las alianzas entre grandes empresas y pequeños productores como la población en situación de desplazamiento y sus asociaciones pueden ser de extrema utilidad para favorecer el éxito de las iniciativas productivas de estos últimos. Sin embargo, es necesario definir requisitos mínimos de desempeño para dichas alianzas con el objeto de reducir asimetrías de poder y minimizar transferencia de riesgos a los pequeños productores.

El estudio *La pequeña agricultura en peligro* producido por Oxfam en 2014, donde se analizan casos de grandes inversiones en la agricultura en Guatemala, Paraguay y Colombia concluye que:

> Cuando se aplicaron modelos de negocio más incluyentes, ofreciendo a los productores locales participar directamente en las cadenas de suministro agrícola, los resultados fueron decepcionantes. En los casos revisados las empresas apoyaron la adopción de una agricultura mecanizada y muy dependiente de insumos externos, pero no se abordaron los desequilibrios de poder en el mercado, las barreras para acceder al capital ni la falta de herramientas de gestión del

riesgo. Los pequeños productores y productoras tuvieron que asumir casi todo el riesgo asociado al clima y los precios, terminaron más endeudados y en peligro de perder sus escasos bienes.

Asistencia técnica

Aunque en algunos casos las necesidades de los pequeños productores se solventan con asesorías o capacitaciones puntuales, se ha observado que gran parte de la asistencia debe realizarse a través de procesos de largo aliento y acompañamiento y bajo la lógica de empoderamiento, esto es que los pequeños productores gradualmente vayan ganando en autonomía.

El enfoque diferencial es también definitivo en la asistencia técnica, pues debe adecuarse a las competencias de lecto-escritura y matemáticas de los desplazados y debe llegar a los que realmente realizan los procesos productivos.

También es indispensable apoyar a los productores y sus asociaciones a construir mecanismos que les permitan la autosostenibilidad de costos asociados a la asistencia técnica, soporte financiero, contable, tributario, etc. Algunos de esos mecanismos son la creación de alianzas entre asociaciones, cooperativas, etc., donde pueden alcanzarse economías de escala y con ellos cuotas de sostenimiento y costos de servicios razonables.

Propuestas para la política de generación de empleo rural

En términos de empleo rural resulta indispensable avanzar tanto en dinamizar la creación de empleo para los pobladores del campo como en mejorar la calidad de los existentes.

Empleo a partir de políticas sectoriales

Las enormes carencias en bienes y servicios públicos fundamentales para el desarrollo rural y la garantía de derechos básicos para los pobladores rurales y la necesidad de avanzar en saldar esas carencias, ofrecen la oportunidad de generación de plazas de trabajo en sectores intensivos en mano de obra no calificada que puede ser aprovechada para dinamizar la generación de empleo en las mismas zonas y con ello favorecer el dinamismo de las economías locales. Se trata de la construcción de vivienda, vías terciarias, infraestructura para interconexión eléctrica, acueductos y alcantarillados, obras de adecuación de tierras, infraestructura de telecomunicaciones (internet, celular), construcción de centros de salud, guarderías, escuelas, hogares para ancianos, entre otros.

En este sentido, pueden incorporarse cláusulas en los contratos que el Estado celebre con la empresa privada para la construcción de los bienes o la prestación de servicios como los mencionados, que incentiven la contratación de mano de obra local y específicamente de la población en situación de desplazamiento, ofreciendo la reducción de parafiscales, por ejemplo, o incluyendo bonificaciones en los puntajes de licitaciones a las empresas que se comprometan con este tipo de contratación. Este tipo de políticas debe estar acompañada por dos elementos: 1) la capacitación adecuada y suficiente para que la población desplazada pueda optar por esos puestos de trabajo; y 2) la vigilancia y condicionamiento para que esos empleos correspondan a empleos dignos (es decir, el cumplimiento de la legislación laboral).

También se puede buscar que ciertas obras menores o servicios sean suplidos por cooperativas o asociaciones e incentivar la creación de empresas locales que puedan proveer los bienes necesarios para la ejecución de las obras, por ejemplo, producción de tejas para los programas de vivienda.

Empleo digno

Promover la vinculación de población en situación de desplazamiento en las empresas, realizar capacitaciones para mejorar el perfil de la población y aumentar sus probabilidades de enganche laboral, crear sistemas de información para conectar la demanda y oferta de trabajo, son medidas importantes para facilitar el enganche laboral de la población en situación de desplazamiento. Pero estas no garantizan la vinculación en condiciones dignas. De hecho, los altos niveles de informalidad y precariedad laboral existentes dan cuenta de la necesidad de incluir acciones de regulación y prevención de vinculaciones informales y precarias.

Anexo 1

Hacia un plan estructural de reparación integral de las víctimas en Colombia: El papel de un programa de *buffer* de empleo incluyente*

Hacia un plan estructural de mediano plazo

1. Planteamiento

Ante la profundidad de la tragedia humanitaria y su carácter cuasi-duradero, es preciso decidir un plan no solo coyuntural sino de mediano plazo (con una perspectiva decenal, por ejemplo). En estas circunstancias, se requiere optar por un manejo macroeconómico anticíclico con un papel decisivo y proactivo del Estado y bajo una nueva institucionalidad público–privada para atender la planeación, coordinación y ejecución de inversiones necesarias para palear la emergencia estructural de mediano plazo.

2. Institucionalidad público-privada

Se requiere del diseño de una institucionalidad público-privada en la que la responsabilidad en última instancia ha de ser centralizada, con una estricta coordinación con la institucionalidad a nivel local/territorial.

Las acciones de esta institucionalidad deben estar encaminadas a la reparación integral de víctimas con el restablecimiento tanto de patrimonios físicos, productivos y sociales como de proyectos de vida individuales y colectivos. En este contexto, el plan debe establecer las políticas, programas y mecanismos encaminados a que la propia reconstrucción de infraestructuras físicas y sociales y la reparación integral represente una oportunidad para que las mismas víctimas se puedan desempeñar y desarrollar como uno de los agentes sociales y económicos definitivos en la realización del proceso, en la medida en que el plan sea una fuente de generación de empleo y de ingresos para los mismos damnificados y víctimas. Es necesaria la creación de un programa de empleo vinculado con la reconstrucción de los activos

* Documento elaborado por Luis Jorge Garay Salamanca. Este anexo adecúa algunas secciones del capítulo 4 contenido en el libro: Garay, L. J. *et al.* (2011). El derecho al trabajo y la política de *buffer* de empleo. Colombia: Diálogo pendiente vol. III. Planeta Paz. Bogotá.

(individuales y colectivos) afectados por la violencia, en el marco del cual las víctimas y sus comunidades puedan ser protagonistas decisivos en el restablecimiento de sus propios proyectos de vida, así como del tejido social/productivo de sus comunidades.

Es preciso tener en cuenta que la ejecución de un plan de inversiones contribuiría a dinamizar la economía del país gracias a las externalidades positivas que generaría y al encadenamiento productivo de estas inversiones con el resto del sistema económico, consecuente con la generación de ingresos y el crecimiento de la demanda interna, por lo cual podría llegar a contribuir al fortalecimiento del financiamiento del mismo plan mediante la creación de una especie de *círculo virtuoso* de la inversión pública en términos de crecimiento económico e inclusión social sin que tuviera que conducir a una dinámica inflacionaria.

3. Fuentes de financiamiento

En medio de la crisis financiera internacional actual, frente a la exagerada volatilidad de los mercados financieros, la rápida movilidad de capitales y la inestabilidad de los mercados cambiarios, y ante la tragedia humanitaria en el país con carácter estructural, se requiere que el Estado adquiera una gran responsabilidad en la coordinación y financiación de las acciones público–privadas que deben llevarse a cabo en el marco de una política macroeconómica gubernamental proactiva y anticíclica.

Para contar con una Ley de Víctimas efectiva y consistente que dé lugar a una reparación de las víctimas se ha de asumir un compromiso serio con las víctimas incrementando sustancialmente los ingresos tributarios y reducir y reorientar los gastos del Estado.

El país debe adelantar una reforma impositiva de carácter estructural que conduzca a corregir una estructura tributaria actual altamente regresiva, basada excesivamente en impuestos indirectos, que como es natural afectan relativamente en mayor proporción a la población de ingresos bajos y medios, y ante la presencia de múltiples y excesivos privilegios para unos pocos inversionistas que no se justifican ni desde el punto de vista económico ni social. La estructura actual favorece la evasión y la elusión tributarias, conduciendo como resultado a una baja presión fiscal promedio a pesar de las elevadas tarifas nominales vigentes, todo lo cual permite calificar la estructura tributaria no solamente como regresiva (a favor de unos pocos grupos de capital y en detrimento de las rentas del trabajo) sino también como ineficiente.

Además, se requiere tanto de una reorientación del gasto sin afectar el gasto social y reduciendo paulatinamente aquel destinado a seguridad y defensa, como de una focalización más adecuada del gasto. Es preciso también reforzar la lucha contra

la corrupción y mejorar las prácticas administrativas de las entidades del Estado para evitar al máximo posible las innumerables y cuantiosas demandas que se instauran en su contra y para defender sus intereses adecuadamente en los litigios pendientes.

Programas básicos

Podrían distinguirse varios programas básicos como: programa de choque para la reconstrucción de infraestructura básica pública y privada, tanto de tipo físico como social, de población víctima en su lugar de origen, programa estructural para la reconstrucción en general en el mediano plazo.

Al menos en el caso de los dos primeros programas se destaca el papel de la inversión en infraestructura pública y privada, de tipo físico y social, en las regiones afectadas como potencial generador intensivo de empleo, tanto directo como indirecto, con énfasis en mano de obra no calificada y semicalificada en múltiples actividades (como la construcción de vías secundarias, canales, vivienda rural, materiales de construcción, etc.). Como lo señalan Tuck, Schwartz y Andrés (2009):

> Los niveles de generación de empleo por paquete de inversiones son muy sensibles a los salarios locales, la división entre trabajadores calificados y no calificados, el sector del que se trate (es decir, las piezas que componen la "canasta"), la tecnología desplegada en cada proyecto, el nivel de importación de insumos y, en zonas con condiciones laborales más estables, el efecto de sustitución. Para comprender el impacto de las inversiones en épocas de crisis, las autoridades deben aprovechar los análisis sectoriales, los análisis comparativos de tecnologías y los datos sobre el origen de los insumos.

Comenzando con el caso de infraestructuras físicas, si el daño emergente de la pérdida de bienes inmuebles, infraestructura física, pública y privada, y otros relacionados (de 4-7 billones de pesos por la violencia armada) superaría unos 5 billones de pesos, es evidente el inigualable impacto que tendrían unos programas de reconstrucción y reparación en términos de empleo y generación de ingresos, y especial pero no exclusivamente de la misma población víctima.

En efecto, según Tuck, Schwartz y Andrés (2009):

> El potencial generador de empleo del componente de inversión en infraestructura (física) de un estímulo puede ser considerable, con un promedio de aproximadamente 40.000 empleos por cada US$1.000 millones invertidos en la

región para una canasta de inversiones. Esta cifra excluye los efectos terciarios de empleo inducido que surge del consumo de los empleados directos e indirectos. Pese a ser de alcance limitado, los proyectos de mantenimiento de caminos rurales realizados a través de microempresas pueden crear entre 200.000 y 500.000 empleos directos por cada US$1.000 millones en desembolsos.

Así entonces, si la sociedad y el Estado colombianos decidieran dedicar unos 5 billones de pesos en el cuatrienio 2015-2019, sería susceptible de argumentar que una canasta de inversiones de tal magnitud para la reconstrucción y mantenimiento de infraestructuras físicas públicas y privadas afectadas por la violencia, con participación no solo de empresas grandes sino especialmente de microempresas, podría llegar hasta generar empleo directo hasta de un orden de entre 300 000 y 500 000 puestos de trabajo. Con el ingrediente adicional que de acuerdo con la experiencia internacional, el multiplicador de empleo indirecto podría llegar hasta uno del orden de 1,5-2,0.

En estas circunstancias podría pensarse en una potencial generación de empleo directo e indirecto de entre 450 000 y 1 000 000 puestos de trabajo en el cuatrienio por concepto de los programas de reconstrucción de infraestructuras físicas en general. Con la característica adicional que una buena proporción del empleo generado pudiera ser desempeñado por la propia población victimizada.

Complementariamente, si se consideraran los casos de la reconstrucción de infraestructuras sociales y del emprendimiento de proyectos productivos y planes de vida de la población víctima, especialmente en el caso de los retornados a sus tierras de origen o reubicados, se tendría la posibilidad de crear importantes volúmenes adicionales de empleo para estas mismas poblaciones.

Mediante estos programas de buffer de empleo se posibilitaría que las víctimas llegaran a convertirse en los propios actores protagónicos del proceso de restablecimiento de sus proyectos de vida y de la recuperación del tejido social de sus comunidades.

Consecuentemente, los programas de reconstrucción de infraestructuras física y social, del emprendimiento de proyectos productivos y restablecimiento de planes de vida como programas de buffer de empleo se podrían erigir por su idoneidad y eficacia para la creación de empleo, la generación de ingreso, la dinamización de la demanda interna, la reducción de la pobreza y la reactivación de regiones/territorios afectados, la superación de la extrema vulnerabilidad y el reconocimiento social

de las víctimas, además de la recuperación del tejido social de las comunidades victimizadas y damnificadas.

Ahí reside uno de los retos de la sociedad colombiana de lograr convertir la crisis humanitaria vigente en una oportunidad de construcción de unas bases mínimas para avanzar hacia la justicia, la reparación y el reconocimiento de las víctimas en el país.

Referencias

Congreso de Colombia. (2015). *Ley 1753. Por el cual se expide el: Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un nuevo país*. Recuperado de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1753_2015.html.

CODHES (Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento). (2014). *Encuesta Nacional para Conocer la Intención de Retorno de las Personas Solicitantes de Restitución de Tierras*.

CGR (Contraloría General de la República) y CID (Centro de Investigaciones para el Desarrollo). (2013). *Primera Encuesta Nacional de Víctimas (I-ENV_CGR-2013). Construcción de la línea base para el seguimiento y el monitoreo al cumplimiento de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras en Colombia*. Recuperado de: http://www.contraloriagen.gov.co/documents/15563808 7/161621822/Libro_ENV_CGR-2013_(16-01-2015).pdf.

CGR (Contraloría General de la República). (2014). *Informe de Actuación Especial (ACES). Política pública de formación, generación de empleo, generación de ingresos, proyectos productivos y estabilización socioeconómica de la población víctima del conflicto armado (Vigencias 2010-2014)*.

Corte Constitucional. (2015a). *Auto 195. Conflicto de competencia entre la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura del Magdalena y la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena*. Recuperado de: http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2015/A195-15.htm.

Corte Constitucional. (2015b). *Auto 395. Generación de ingresos a favor de la población desplazada con base en lo ordenado en los autos 008 de 2009 y 219 de 2011, como parte del cumplimiento a la sentencia T-025 de 2004*. Recuperado de: http://www.corteconstitucional.gov.co/T-025-04/AUTOS%202015/Auto%20395%20del%204%20de%20septiembre%20de%202015%20Generacion%20de%20Ingresos.pdf.

DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística). (2014). *Pobreza monetaria y multidimensional 2013, Boletín de prensa*. Recuperado de: http://www.dane.gov.co/index.php/calidad-vida/pobreza/87-sociales/calidad-de-vida/5405-pobreza-monetaria-y-multidimensional-2013.

DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística). (2015). *Pobreza monetaria y multidimensional, Anexo 2014*. Recuperado de: http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-sociales/pobreza.

DNP (Departamento Nacional de Planeación). (2014a). *Marco conceptual de la Misión para la Transformación del Campo*. Recuperado de: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/DOCUMENTO%20MARCO-MISION.pdf.

DNP (Departamento Nacional de Planeación). (2014b). *Saldar la deuda histórica con el campo*. Recuperado de: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapecuarioforestal%20y%20pesca/Rural_Prensa%20Director%20Misi%C3%B3n.pdf.

DNP (Departamento Nacional de Planeación). (2015a). Misión para la Transformación del Campo. Recuperado de: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapecuarioforestal%20y%20pesca/Diagnostico_Inclusion%20Productiva.pdf.

DNP (Departamento Nacional de Planeación). (2015b). *Misión para la Transformación del Campo. Diagnóstico de la Inclusión productiva en el campo colombiano* (Informe para la Misión para la Transformación del Campo). Bogotá D. C.

DNP (Departamento Nacional de Planeación). (2015c). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018*. Recuperado de: https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/prensa/bases%20plan%20nacional%20de%20desarrollo%202014-2018.pdf.

DPS (Departamento para la Prosperidad Social). (2014). *Decreto 2569. Mediante el cual se reglamentan los artículos 182 de la Ley 1450 de 2011, 62, 64, 65, 66, 67 Y 68 de la Ley 1448 de 2011, se modifican los artículos 81 y 83 del Decreto 4800 de 2011, se deroga el inciso 2°del artículo 112 del Decreto 4800 de 2011.* Recuperado de: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=60300.

DP (Defensoría del Pueblo), CGR (Contraloría General de la República), PGN (Procuraduría General de la Nación) y MNPV (Mesa Nacional de Participación de Víctimas). (2014). *Primer informe al Congreso de la República 2013-2014*, agosto. Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011 (CSMCL-1448-2011). Recuperado de: http://www.contraloriagen.gov.co/documents/187127222/188324186/Primer-Informe-Congreso-Comision-Seguimiento-Monitoreo-CumplimientoLey1448de2011.pdf/0474ce89-4549-405f-a710-e4ac353a6eae.

DP (Defensoría del Pueblo). (2015). *Atención al desplazamiento a tres años de implementación de la Ley 1448 de 2011*. Recuperado de: http://www.defensoria.gov.co/attachment/954/Informe%20a%20la%20Corte%20Constitucional%202012%20a%202014%20%20abril%206%20de%202015-2.pdf.

FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación). (2013). *Construyendo una agenda de políticas públicas para las Mujeres Rurales. Autonomía económica, igualdad de derechos y lucha contra el hambre*. Recuperado de: http://www.fao.org/docrep/019/as548s/as548s.pdf.

Garay, L. J. *et al.* (2011). El derecho al trabajo y la política de *buffer* de empleo. Colombia: Diálogo pendiente vol. III. Bogotá: Planeta Paz.

Gobierno Nacional y FARC-EP. (2015). *Primer Acuerdo. Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral*. La Habana. Recuperado de: http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/proceso-de-paz-con-las-farc-ep/Documents/AcuerdoPunto1.pdf.

Llinás, G. (2015). *Modelos para la inclusión productiva: Análisis de experiencias y estudios de caso*. Misión para la Transformación del Campo. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá D. C.

MADR (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural). (2011). *Proyecto Ley General de Tierras, Reforma Agraria y Desarrollo Rural Integral desde la visión de las comunidades y los pueblos rurales*. Recuperado de: http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/EABE20872C0EB09B05257B8800760D0C/$FILE/Proyecto_Ley_Tierras_Desarrollo_Rural.pdf.

Oxford Committee for Famine Relief . (2013). *Mercados Campesinos locales en la región central: un ejemplo de apalancamiento*. Serie Aprendizaje vol. 3. Recuperado de: http://www.docfoc.com/mercados-campesinos-locales-en-la-region-central-un-ejemplo-de-apalancamiento.

PGN (Procuraduría General de la Nación). (2014). *Informe cumplimiento del Auto de fecha 28 de abril de 2014*. Recuperado de: http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Informe.pdf.

Tuck, L., Schwartz, J. y Andrés, L. (2009). *Crisis en ALC: inversión en infraestructura y potencial generador de empleo*. Recuperado de: http://siteresources.worldbank.org/INTLACINSPANISH/Resources/InfraInvestmentSpanish.pdf.

UARIV (Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas). (2014). *Informe del Gobierno Nacional sobre la Medición de la Encuesta de Goce Efectivo de Derechos de la Población Desplazada: Respuesta a los Autos 256 y 362 del 11 de marzo de 2014*. Bogotá D. C.

UARIV (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas). (2015a). *Informe Anual del Gobierno Nacional*.

UARIV (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas). (2015b). *Informe de respuesta al auto 395 de 2015*.

Algunos aspectos de la política de tierras

Elaborado por Ivonne Moreno Horta y
revisado por el Equipo Nacional de Verificación

Contenido

Lista de siglas 438
Lista de figuras 439
Lista de tablas 439

Restitución de tierras 441
Ritmo de implementación 443
Coordinación interinstitucional y otras consideraciones 448
La coordinación interinstitucional 448
La naturaleza mixta de la restitución de tierras 449
La restitución administrativa en los casos sin opositores 451
Recomendaciones 452
Segundos ocupantes 452
Integración normativa para un alcance constitucional de restitución de tierras garante de los derechos de los segundos ocupantes 455
Deberes del Estado frente a los segundos ocupantes en contextos de justicia transicional 456
La Ley 1448 de 2011 y la atención a los segundos ocupantes 462
Recomendaciones 465
Acumulación procesal 467
Acumulación de procesos y afectaciones sobre un mismo inmueble 468
Acumulación de demandas de inmuebles colindantes o ubicados en una misma vecindad 469
Recomendaciones 471
Microfocalización 472
Actuación administrativa de la Unidad de Tierras 477
Esclarecimiento de la verdad sobre el despojo 480
Falsos reclamantes 484
Cumplimiento de fallos 486
Estadísticas de cumplimiento 487
Recomendaciones 489

Información predial y actualización catastral 489
Actualización de la información catastral 490
Sistematización de la información 492
Información catastral 492
Información registral 493
Interrelación Catastro-Registro 494

Sistema de información sobre la titularidad de tierras 495
Sistema de catastro especial 496
Recomendaciones 498

Referencias 499

Lista de siglas

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
CI2RT	Centro Integrado de Inteligencia para la Restitución de Tierras
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CSPPDF	Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado
DIH	Derecho internacional humanitario
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DP	Defensoría del Pueblo
ENV-CSPPDF-CID	Encuesta Nacional de Verificación realizada por la CSPPDF y el CID
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
ICARE	Proyecto de Interrelación Catastro-Registro (IGAC y SNR)
I-ENV_CGR-2013	Primera Encuesta Nacional de Víctimas, adelantada por la CGR y el CID en el 2013
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
INCODER	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
IPER	Interrelación permanente (IGAC y SNR)
ORIP	Oficina de Registro de Instrumentos Públicos
RUPD	Registro Único de Población Desplazada
RUPTA	Registro Único de Predios y Territorios Abandonados
RUV	Registro Único de Víctimas
SIR	Sistema de Información Registral
SMMLV	Salario mínimo mensual legal vigente
SNARIV	Sistema Nacional de Atención a las Víctimas
SNGT	Sistema Nacional de Gestión de Tierras
SNR	Superintendencia de Notariado y Registro
UAEGRTD	Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas
UAF	Unidad agrícola familiar
UARIV	Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas

Lista de figuras

Figura 1. Total nacional de desactualización catastral. Porcentaje de predios urbanos y rurales desactualizados o por formar. 491

Figura 2. Total nacional de desactualización catastral rural. Porcentaje de predios rurales desactualizados o por formar. 491

Figura 3. Recursos de inversión asignados al IGAC. 492

Lista de tablas

Tabla 1. Sistematización Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos (ORIP). 493

Tabla 2. Avances en sistematización y gestión documental de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos (ORIP) 493

Tabla 3. Número de predios y área según criterio 495

Restitución de tierras

El Auto 008 de 2009, que expone la persistencia del estado de cosas inconstitucional declarado en la Sentencia T-025 de 2004, ordena reformular la política de tierras en lo relativo a restitución de tierras, de conformidad con los siguientes objetivos y parámetros.

Los objetivos:

1. Contar con un mecanismo para esclarecer la verdad de la magnitud, las modalidades y efectos de los abandonos y despojos de tierras ocurridos en el marco del conflicto armado;

2. Identificar reformas institucionales y normativas que sean necesarias para asegurar la restitución de bienes a la población desplazada;

3. Diseñar y poner en marcha un mecanismo especial para recibir, tramitar y resolver las reclamaciones de restitución de tierras de las víctimas de abandonos o despojos, teniendo en cuenta las distintas formas de relación jurídica de la población desplazada con los predios abandonados (propiedad, posesión, tenencia, etc.).

Los parámetros:

• El diseño de un mecanismo excepcional y expedito para resolver las reclamaciones sobre restitución de predios;

• La definición de presunciones de ilegalidad de las transacciones realizadas sobre los predios e inversión de la carga de la prueba en relación con (i) los predios abandonados durante periodos de despojo expresamente reconocidos en procesos de justicia y paz; (ii) predios ubicados en zonas en donde se haya expedido informe de

riesgo; (iii) territorios colectivos de indígenas y afrocolombianos respecto de los cuales se haya solicitado la titulación colectiva de un territorio ancestral;

• La identificación de los asuntos que requieren reformas urgentes para facilitar restitución a población desplazada, en especial, en relación con (i) el sistema de información sobre la titularidad de las tierras del país; y (ii) los obstáculos de acceso a los mecanismos de reconocimiento y protección de los derechos ostentados sobre las tierras, que impiden que las personas que han sufrido abandonos y despojos puedan probar y hacer valer sus derechos;

• La identificación de medidas transitorias para que en los procesos administrativos, civiles, agrarios y penales en curso adelantados para la reclamación de tierras por parte de población desplazada, se garanticen los derechos a la verdad, la justicia y a la reparación, y se autorice el cambio de jurisdicción cuando persistan presiones y amenazas en las zonas donde se han iniciado tales procesos que impidan el esclarecimiento de la verdad y un acceso real a la justicia.

La Ley 1448 de 2011 definió un proceso especial y único de restitución diseñado para atender las condiciones de vulnerabilidad de la víctima, buscando eliminar obstáculos formales y materiales que impiden el acceso real y efectivo a la administración de justicia y otorgándole a la parte débil del proceso distintas garantías a su favor, entre las cuales se destacan: 1) la gratuidad y la celeridad del proceso, 2) presunciones de ilegalidad de las transacciones que hayan realizado terceros sobre los predios despojados, 3) el traslado de la carga probatoria a los que se opongan a la pretensión de la víctima, 4) la flexibilidad de probar el daño sufrido bajo estándares menos rigurosos, 5) el derecho a que se persiga y condene al victimario, independientemente de la restitución, y 6) el diseño de una institucionalidad nueva y especializada en la materia.

En este sentido, el espíritu de la Ley 1448 de 2011 es procurar pronta y cumplida justicia a un sector de la población que fue victimizado por la violencia sistemática y continua en muchas áreas rurales del país, frente a las cuales no operó de manera eficaz y oportuna la respuesta estatal. Simplemente, no se contaba con las herramientas jurídicas para brindar justicia ni material ni jurídica a la población que ha padecido el conflicto armado.

Una vez formulada esta política, entre los avances clave alcanzados en su implementación se encuentra la generación de condiciones institucionales y el aprovi-

sionamiento financiero, profesional y conceptual, imprescindible para desarrollarla y cumplir su mandato. Las cifras oficiales de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD), a 05 de Julio de 2015, dan cuenta de 79 502 solicitudes de ingreso al Registro de Tierras Presuntamente Despojadas y Abandonadas, 35 981 casos habilitados por el Ministerio de Defensa para adelantar la restitución de tierras, 20 445 casos con trámite administrativo finalizado, 8 026 casos con demanda presentada ante los Despachos Judiciales Civiles Especializados en Restitución de Tierras, y 2 456 casos con sentencia judicial, estos último suman 168 025,96 hectáreas con sentencia restitutiva.

Este documento se centra en el análisis de las vicisitudes de la implementación de la política pública de restitución referidas a las reclamaciones de restitución de derechos individuales y no analiza los casos de los derechos colectivos de comunidades étnico-territoriales, por tener estos últimos una reglamentación especial que se trata en un documento por separado. Los aspectos objeto de análisis son: el ritmo de implementación de la política pública, la coordinación interinstitucional necesaria para resolver reclamaciones de restitución sobre predios, la presencia de segundos ocupantes vulnerables en los predios objetos de restitución, la acumulación procesal en relación con la restitución colectiva, la implementación gradual y progresiva a través de la micro focalización, la actuación oficiosa de la Unidad de Restitución, el esclarecimiento de la verdad sobre el despojo, los casos de falsos reclamantes y el cumplimento de las órdenes de providencias judiciales emitidas por los despachos judiciales civiles especializados en restitución de tierras.

Ritmo de implementación

El Gobierno determinó el número potencial de reclamaciones de restitución como parte del proceso de planeación y puesta en marcha de la institucionalidad especializada en restitución de tierras, obteniendo un estimativo de 360 000 casos, para el cual tomó como fuentes de información el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados (RUPTA) y el Registro Único de Población Desplazada (RUPD), actualmente incorporado en el Registro Único de Víctimas (RUV), a cargo de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV).

A su vez, la III Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada 2010, elaborada por la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (ENV-CSPPDF-CID), señala que "El total de hectáreas despojadas o forzadas a dejar en abandono por causa del desplazamiento

en el periodo comprendido entre los años 1980 y julio de 2010, ascendió a cerca de 6,6 millones de hectáreas, sin incluir las correspondientes a territorios étnicos".

Esta misma encuesta señala la distribución temporal de estos abandonos forzados y despojos así: "de esta pérdida o abandono forzado, el 15,4 % tuvo lugar entre los años 1980 y 1997, el 79,3 % entre los años 1998 y 2008 y el 5,4 % entre los años 2009 y Julio de 2010".

Y hace, además, una diferenciación entre el porcentaje de tierras que fueron abandonadas, de las que fueron despojadas. En este sentido, el informe de la encuesta establece que alrededor del 90 %[1] de los casos al momento de ocurrir el mismo desplazamiento forzado son de abandono forzado y el resto, corresponde a despojos. El art. 74 de la Ley 1448 de 2011 describe la diferencia entre estas dos situaciones de violación del derecho a la propiedad de bienes inmuebles.

> Se entiende por despojo la acción por medio de la cual, aprovechándose de la situación de violencia, se priva arbitrariamente a una persona de su propiedad, posesión u ocupación, ya sea de hecho, mediante negocio jurídico, acto administrativo, sentencia, o mediante la comisión de delitos asociados a la situación de violencia. Se entiende por abandono forzado de tierras la situación temporal o permanente a la que se ve abocada una persona forzada a desplazarse, razón por la cual se ve impedida para ejercer la administración, explotación y contacto directo con los predios que debió desatender en su desplazamiento durante el periodo establecido en el artículo 75. [entre el 1 de enero de 1991 y el término de vigencia de la ley].

Al analizar el concepto de abandono forzado de tierras plasmado por el legislador en este artículo, se desprende que este hecho victimizante puede ser de carácter temporal o permanente. Cuando se trata de abandono forzado permanente, bajo el

1 Con ocasión de su desplazamiento forzado, los grupos familiares debieron dar un destino a la tierra que tenían. Algunos pocos alcanzaron a venderla libremente, la dejaron al cuidado de familiares, amigos o en acuerdos de aparcería, y de esta forma no la perdieron (en una proporción de apenas un 3,5 %); otros se vieron forzados a entregarla sin recibir nada a cambio (2,2 %) o a venderla (3,5 %) pero la gran mayoría (cercana al 90 %) tuvo que abandonarla en la medida en que se encontraban en una situación de amenaza inminente y peligro para sus vidas (CSPPDF y CID, 2010).

cual la situación de abandono persiste, es evidente que se debe resarcir este daño con las medidas de restitución y retorno establecidas por la Ley, sin detrimento de las medidas de reparación integral a las que haya lugar. No obstante, es necesario analizar con cuidado los casos de abandono forzado de carácter temporal, en cuanto a las medidas de retorno y la misma acción de restitución.

En lo que respecta al retorno, por su riesgo de invisibilización, estos casos deben tener una atención particular en el cumplimiento de las condiciones de seguridad, voluntariedad y dignidad de las víctimas, y en lo que respecta a las medidas de restitución de tierras establecidas en la Ley 1448/2011 es preciso analizar si al abandono forzado temporal se sumó un despojo jurídico aunque no material. En los casos en que se haya dado un cambio de propietario o se haya perturbado la posesión o la explotación económica del baldío objeto de adjudicación, se cumplen los supuestos para dar cumplimiento a la acción de restitución establecida en la Ley, pese a que ya exista un retorno material y, por tanto, se haya superado la situación de despojo material del bien inmueble.

En caso contrario, cuando el abandono forzado temporal no coexiste con un despojo legal, es necesario analizar la calidad jurídica de la relación de la víctima con su tierra. Tratándose de poseedores, una vez se ha superado el hecho del abandono forzado temporal, como consecuencia del retorno de la víctima al respectivo predio, el concepto de restitución incluye la formalización de este derecho, en los términos establecidos por la Ley:

> El despojo de la posesión del inmueble o el desplazamiento forzado del poseedor durante el período establecido en el artículo 75 no interrumpirá el término de usucapión exigido por la normativa. En el caso de haberse completado el plazo de posesión exigido por la normativa, en el mismo proceso, se podrá presentar la acción de declaración de pertenencia a favor del restablecido poseedor. (Inciso 4, articulo 74, Ley 1448 de 2011)

Por otra parte, al analizar la situación de los ocupantes de baldíos, también la ley establece acciones para su formalización:

> Si el despojo o el desplazamiento forzado perturbaron la explotación económica de un baldío, para la adjudicación de su derecho de dominio a favor del despojado no se tendrá en cuenta la duración de dicha explotación. En estos casos

> el Magistrado deberá acoger el criterio sobre la Unidad Agrícola Familiar como extensión máxima a titular y será ineficaz cualquier adjudicación que exceda de esta extensión. (Inciso 4, articulo 74, Ley 1448 de 2011)

Ahora, en el caso de propietarios, al no presentarse ni despojo material ni despojo jurídico, por haberse superado el abandono forzado temporal a través del retorno, no se presentan los supuestos para adelantar la acción de restitución. Lo anterior no obsta para que la víctima reciba la atención adecuada en materia de retornos y demás medidas de reparación integral a que haya lugar.

De otro lado, el CONPES 3712 de 2011 establece dentro de sus recomendaciones finales "Realizar un estudio conducente a la revisión y ajuste de las cifras existentes alrededor de la estimación del número de víctimas del conflicto armado interno" (DNP, 2011).

En este mismo sentido, en sesión técnica de seguimiento a la Sentencia T-025, el ejecutivo estableció respecto del estimado de casos a restituir que

> se calculó que hay alrededor de 360 000 casos de abandono y posible despojo, y que éste es el potencial de solicitudes de ingreso al Registro de tierras abandonadas y despojadas forzosamente que se toma como referente, pero no es un límite para la recepción de solicitudes, ya que se recibirán tantas como la población víctima presente. La cifra proyectada, como ha quedado dicho, sirve para orientar la planificación, el diseño institucional y preparar la puesta en marcha de la política, la cual se estará ajustando en la medida en que se avance en la implementación de la Ley 1448 de 2011. (MADR, 2012)

Cabe destacar que la I Encuesta Nacional de Víctimas de la Contraloría General de la República, 2013 (I-ENV_CGR-2013), realizó un estimativo del despojo de tierras en Colombia e incluyó algunas preguntas que permiten identificar características relacionadas con el tema de abandono y despojo de tierras, que aportan elementos importantes a este análisis y que se deben examinar al estimar el subconjunto de casos de despojo a atender vía Ley 1448 de 2011.

Se recomienda que al analizar los resultados de esta encuesta, se considere que las preguntas de relación de tenencia son declarativas, desde la percepción de las víctimas, y que, por tanto, es conveniente el cruce con información catastral y registral que permita enriquecer el análisis por tipo de tenencia.

El 05 de julio de 2015, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD) reporta que ha recibido 79 502 solicitudes de restitución, teniendo 26 oficinas de atención al público que cubren 21 departamentos (Córdoba, Sucre, Bolívar, Atlántico, Magdalena, La Guajira, Cesar, Chocó, Valle del Cauca, Cauca, Nariño, Putumayo, Tolima, Cundinamarca, Meta, Antioquia, Santander, Norte de Santander, Risaralda, Quindío y Caldas). Ante la diferencia de cifras y a cuatro años de implementación de la política, se insta a la UAEGRTD para que, teniendo en cuenta los criterios establecidos por la Ley 1448/2011, establezca el potencial de casos a ser atendidos vía esta herramienta jurídica.

Exhortar a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD) a que establezca el potencial de casos a ser atendidos vía Ley 1448 de 2011, teniendo en cuenta los siguientes criterios:

- La temporalidad establecida por la ley y declarada exequible por la Sentencia C-250 de 2012.
- La situación de propietarios retornados, según se describe en este documento.
- Los casos de explotadores de baldíos adjudicables que con posterioridad al retorno hayan accedido a la propiedad del predio ocupado, mediante procedimiento administrativo adelantado por INCODER.
- La ocupación de baldíos en tierras inadjudicables en los términos establecidos por la Ley, al tratarse de áreas ambientales protegidas de carácter especial.
- Los casos de mera tenencia, no sujeto de la acción de restitución establecida en la Ley.
- Territorios que se estimarían sin restricciones de seguridad como efecto de un eventual acuerdo de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP).
- Que hay regiones del país que no cuentan con Oficinas de la Unidad de Restitución bajo el principio de gradualidad y progresividad establecido por la misma Ley, y que por tanto este cálculo y análisis debe incluir estimativos y trabajo de campo en departamentos sin oficinas de atención por parte de la Unidad de Restitución.

Este estudio se debe presentar a la Corte Constitucional con la ficha técnica que dé cuenta de su calidad y rigurosidad, incluyendo un plan de acción que considere la atención de este estimado de casos de despojo y abandono por zona geográfica, teniendo en cuenta la gradualidad y progresividad y, al menos en principio, los 6 años remanentes de atención.

Coordinación interinstitucional y otras consideraciones

Con respecto al ritmo de implementación de la política pública de restitución, a cuatro años de promulgada la Ley 1448 de 2011, es obligatorio analizar la efectividad de la coordinación interinstitucional para que la acción de restitución haga parte de la reparación integral a las víctimas, así como las vicisitudes de la aplicación de mecanismos administrativos y judiciales, incluso en casos sin oposición.

La coordinación interinstitucional

La Ley 1448 de 2011 establece que la reparación integral a las víctimas solo es posible a través de una acción articulada del Estado para la superación de las injusticias sociales ocasionadas por el conflicto armado y, de esta manera, promover transformaciones democráticas. Respecto de la política de restitución de tierras en Colombia, se contempla la participación mancomunada y articulada de las entidades pertenecientes al Sistema Nacional de Atención a las Víctimas (SNARIV) y de aquellas encargadas de la política de desarrollo rural.

Además, los principios que rigen la justicia transicional ordenan al Estado ajustar sus actuaciones con el fin último de lograr la reconciliación nacional y la paz duradera y sostenible. De acuerdo con lo anterior, los múltiples retos que surgen de la implementación de la ley requieren de la adaptación y ajuste permanente de las entidades encargadas de implementar la política. En efecto, entidades como la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) y la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD) han realizado un trabajo articulado que debe continuar ideando mecanismos para facilitarle a esta población el ejercicio de los derechos contemplados en la Ley, ante la necesidad de lograr una acción eficaz respecto del retorno efectivo y la consecución del goce material de derechos de los beneficiarios de la restitución.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, es necesario implementar acciones de coordinación interinstitucional que permitan la adecuada implementación de la política de reparación integral contemplada en la Ley. Es decir, que de manera complementaria y sin necesidad de providencia judicial previa, se establezcan, de un lado, la implementación de la acción de restitución en conjunción con las medidas administrativas de retorno y demás medidas de atención humanitaria —oferta social, reparación integral y complementarias a que haya lugar, a cargo de la UARIV—, y de otro, la titulación por parte del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), o quien haga sus veces, de los baldíos adjudicables a favor de los explotadores de baldíos, sujetos de la acción de restitución de acuerdo con lo

establecido por la Ley. Lo anterior implica, por ejemplo, que el propietario retornado a su predio objeto de restitución no se vea obligado a acudir a los despachos judiciales para obtener las medidas administrativas de reparación y transformadoras posrrestitución —entre otras, vivienda y proyecto productivo—, en el entendido de que estas se hacen necesarias para la sostenibilidad del retorno, estabilización socioeconómica de las víctimas y la recuperación productiva de las tierras[2].

La naturaleza mixta de la restitución de tierras

La acción de restitución de tierras tiene un carácter mixto al contemplar dos etapas: una administrativa y una judicial. La primera tiene como objeto la documentación de los casos y la inscripción de los predios en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente. En la etapa judicial se resuelven los conflictos que se presenten entre los solicitantes y los opositores, y se define y reconoce el derecho a la restitución y formalización de la propiedad.

El carácter mixto de la acción se logró como una salida intermedia que permitiera aprovechar, por una parte, la eficiencia de los procedimientos administrativos adelantados por el poder ejecutivo para atender el carácter masivo de los despojos y abandonos y, por otra, preservar las garantías constitucionales inherentes a la independencia, legitimidad e imparcialidad del proceso judicial. De igual forma, se consideró que se constituía en una ventaja el hecho de que existiera un filtro previo a la etapa judicial, que permitiera depurar la recolección de información, así como garantizar la efectividad de los principios de gradualidad y priorización de las solicitudes, lo cual repercutiría favorablemente en la labor judicial efectuada en la etapa posterior[3]. Por tal razón, la inclusión del predio objeto de restitución y del núcleo familiar del solicitante en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente se constituye en un requisito de procedibilidad para habilitar la etapa judicial y presentar la solicitud de restitución y formalización de tierras despojadas ante los jueces y magistrados especializados, quienes definirán el derecho a la restitución material y jurídica de la tierra.

Con la expedición de la Ley 1448 de 2011 se consideró que este era el mecanismo más adecuado para adelantar la restitución de tierras en el país, atendiendo también

2 En el entendido que la sostenibilidad de la restitución no depende solamente del acompañamiento sino de una intervención programática y coordinada de las entidades en los territorios, encaminada a generar un contexto propicio para la recuperación de los proyectos de vida de las víctimas.

3 Cfr. Sánchez, Chaparro y Revelo (2013).

la permanencia del conflicto armado. Sin embargo, ello no quiere decir que este sea el único mecanismo posible, ya que como lo ha planteado la Honorable Corte Constitucional, el legislador cuenta con un margen de maniobra significativo para establecer el sentido y alcance de los mecanismos de la justicia transicional. Precisamente, la labor legislativa y judicial en contextos de justicia transicional debe dar cuenta del carácter sistemático de sus instrumentos, además de dar cabida a la coexistencia de los objetivos de lograr la paz mediante la facilitación de la terminación del conflicto mientras reconoce el mayor nivel de derechos de las víctimas[4].

Por tal razón, la implementación de mecanismos de justicia transicional depende del contexto social y el momento histórico de cada sociedad. En esa medida, los parámetros y lineamientos que establece el derecho internacional de los derechos humanos para lograr el equilibrio entre la satisfacción de los derechos de las víctimas y la consecución de los objetivos de paz y reconciliación, autorizan la incorporación de criterios de flexibilidad y proporcionalidad.

Específicamente, frente a la estructura mixta de la acción de restitución de tierras, la Honorable Corte Constitucional en la Sentencia C-715 de 2012, a través de un ejercicio de ponderación de derechos, determinó que la finalidad del Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente era constitucional en la medida en que propendía por lograr una restitución que atienda los criterios de masividad, organización, planeación, igualdad y eficacia, entre otros. Para ello se establece como medida idónea, adecuada y necesaria, en la medida en que permite lograr la relación, sistematización y organización de la información sobre los inmuebles despojados en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, lo cual se convierte en un instrumento de información eficaz y necesario que, además, permite la coordinación y organización de los retornos a los predios restituidos. Adicionalmente, el hecho de que la inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente se constituyera como requisito de procedibilidad de la etapa judicial, permitiría el acceso efectivo de las víctimas a su derecho a la res-

4 Así, por ejemplo, en la Sentencia C-579 de 2013 la Corte Constitucional define a la justicia transicional como "un conjunto de procesos de transformación social y política profunda en los cuales es necesario utilizar gran variedad de mecanismos para resolver los problemas derivados de un pasado de abusos a gran escala, a fin de lograr que los responsables rindan cuentas de sus actos, servir a la justicia y lograr la reconciliación. Esos mecanismos pueden ser judiciales o extrajudiciales, tienen distintos niveles de participación internacional y comprenden "el enjuiciamiento de personas, el resarcimiento, la búsqueda de la verdad, la reforma institucional, la investigación de antecedentes, la remoción del cargo o combinaciones de todos ellos".

titución, facilitando la labor del juez, abreviando el procedimiento y garantizando los derechos a la contradicción y a la defensa de los opositores.

La restitución administrativa en los casos sin opositores

Previamente se mencionó la importancia de la estructura mixta de la acción de restitución de tierras, aunque también se planteó que en el contexto de la justicia transicional es posible adecuar sus instrumentos y mecanismos, siempre y cuando con esto se lograra garantizar el mayor nivel posible de derechos de las víctimas. Pues bien, ciertamente la consagración de una restitución de tierras de índole administrativa para ciertos casos se enmarcaría dentro de los presupuestos que esta establece y contribuiría a lograr una restitución más efectiva.

Para facilitar el camino de los solicitantes a la restitución es necesario analizar la formulación e implementación de un procedimiento a través del cual, de forma exclusiva, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD) resuelva de fondo las solicitudes que interpongan los titulares del derecho, es decir, a quienes se hace referencia en el artículo 75 de la Ley 1448 de 2011, cuando no existe opositor. Obviamente, este procedimiento deberá tener un carácter excepcional y en esa medida solo se aplicaría bajo la configuración de ciertos presupuestos, con la finalidad de mantener como regla general la estructura mixta de la acción de restitución.

En la medida en que bajo este escenario la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD) materialmente estuviera asumiendo una función jurisdiccional, ya que sus decisiones resuelven el fondo de la solicitud y al tener la facultad de ordenar la restitución o la compensación esta debería contemplar una estructura similar a la de la administración de justicia, y sus actos deberían ser de naturaleza jurisdiccional. En consecuencia, necesariamente debe considerar una instancia de control de estas decisiones en sede judicial[5].

5 El Equipo de Verificación de la Comisión de Seguimiento en relación con el Proyecto de Ley 197 de 2014 Senado referido a este tema, ha hecho referencia a que los actos administrativos emanados en ejercicio de facultades jurisdiccionales, requieren por su propia naturaleza una supervisión judicial reforzada. De allí la importancia de la figura del *grado jurisdiccional de consulta* para todos los casos, habida cuenta de su doble condición de 1) ser un mecanismo que contribuye a que el trámite de restitución administrativa cuente con garantías constitucionales mínimas relacionadas con el debido proceso, la moralidad de las actuaciones, la imparcialidad y la transparencia, y 2) constituir una estrategia de supervisión judicial que evita que los actos administrativos sean rebatidos en el escenario contencioso-administrativo, sin que se renuncie a la vigilancia jurisdiccional a través del juez transicional de restitución.

Para lograr lo anterior, la restitución administrativa efectuada por la UAEGRTD en estos casos, debería efectuarse en el seno de una estructura institucional adecuada para tal fin, que disponga de una dependencia especializada, dedicada a la realización del trámite de estas solicitudes y que cuente con un reglamento de funcionamiento que garantice la independencia y autonomía de sus decisiones. Asimismo, debería adoptar un nivel de carácter jerárquico que garantice el debido trámite de los recursos procesales correspondientes.

De igual forma, debería dotarse a la entidad de facultades jurisdiccionales temporales —de conformidad con lo previsto en el artículo 116 de la Constitución Política, por el periodo de vigencia de la Ley 1448 de 2011— y solo para decidir de fondo sobre los procesos que conozca. En ejercicio de esas funciones podría decidir aspectos relacionados con la prescripción adquisitiva del dominio y sus actos administrativos tendrían los mismos efectos de las sentencias judiciales.

Recomendaciones

Exhortar al Departamento Nacional de Planeación (DNP), a la UARIV, a la UAEGRTD y al INCODER, o quien haga sus veces, a que armonicen los mecanismos de planeación de recursos y actividades para la implementación efectiva de la acción de restitución y de las acciones administrativas de reparación integral a favor de las víctimas restituidas, en especial, en cuanto a la política de retorno se refiere.

Pedir a la UAEGRTD que diseñe un mecanismo para agilizar y reducir los trámites de restitución, teniendo en cuenta, entre otros, los análisis del título anterior (La restitución administrativa en los casos sin opositores) y siempre bajo los principios de progresividad y no regresividad en favor de las víctimas de despojo y abandono forzado. Este mecanismo debe determinar de forma precisa el contenido y trámite de la solicitud y establecer una serie de parámetros para garantizar de forma efectiva los derechos de las víctimas bajo los principios medulares de la restitución, como son proporcionarles un acceso equitativo, efectivo y rápido a la justicia.

Segundos ocupantes

La Ley 1448 de 2011 desarrolla un procedimiento especial para recibir, tramitar y resolver las solicitudes de restitución de tierras, el cual establece una implementación gradual y progresiva, atendiendo a la situación de seguridad, la densidad histórica del despojo y la existencia de condiciones para el retorno de las víctimas. Esta norma entiende por restitución la realización de medidas para el restablecimiento

de la situación anterior en la que se encontraban las víctimas de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario (DIH). En consonancia con esta definición, el artículo 72 de la Ley 1448 señala que "el Estado colombiano adoptará las medidas requeridas para la restitución jurídica y material de las tierras a los despojados y desplazados. De no ser posible la restitución, para determinar y reconocer la compensación correspondiente".

Durante la etapa administrativa, la UAEGRTD identifica física y jurídicamente los predios, construye un contexto de los hechos victimizantes, individualiza a las víctimas y a sus núcleos familiares, establece la relación jurídica de la víctima con la tierra y establece los hechos de despojo o abandono forzado. Su trabajo culmina con la decisión de incluir o no a los solicitantes y a los predios objeto del trámite en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente. Agotada la etapa administrativa, los jueces o magistrados especializados en restitución de tierras decidirán mediante sentencia, sobre las solicitudes de restitución de tierras, determinando si esta es procedente jurídica y materialmente. En los casos señalados en la Ley, podrán ordenar compensaciones a favor de la víctima o a favor de terceros que demuestren la *buena fe exenta de culpa* y que se hayan constituido como opositores dentro del proceso judicial.

Los artículos 91 y 98 de la Ley 1448 de 2011 establecen que solo los opositores que probaron la buena fe exenta de culpa dentro del proceso judicial especial tienen derecho al pago de compensaciones por parte del Fondo de la UAEGRTD. Se estableció, además, que en ningún caso el valor de dicha compensación excederá el valor del predio acreditado en el proceso y que este debe ser pagado en dinero.

Las diferentes entidades encargadas del diseño e implementación de la acción de restitución —de forma específica, la UAEGRTD, los jueces y magistrados especializados y la Defensoría del Pueblo (DP)— han evidenciado irregularidades a pesar de la previsión dispuesta en los artículos mencionados. Por ejemplo, muchas familias que no han participado de hechos de violencia relacionados con el despojo o abandono de predios en el país y que —incluso como consecuencia de la compleja realidad social colombiana, en la extensión del conflicto armado en sentido amplio, como lo establece la Corte Constitucional— se encuentran en situación de vulnerabilidad social, con sus recursos invertidos en predios objeto de restitución, que usan esta tierra como medio de sustento, no han logrado demostrar ante los despachos judiciales la configuración de la buena fe exenta de culpa y, en consecuencia, no han podido acceder a una compensación.

En la práctica, esta situación ha generado que en los territorios se generen situaciones de conflictividad social entre los beneficiarios de restitución y terceros u opositores que se ven abocados a devolver los predios. Esta situación incide desfavorablemente en el logro de una restitución de tierras efectiva, sostenible y duradera, que contribuya al restablecimiento del tejido social y, en últimas, a la reconciliación y a la paz. En este contexto se entiende que la restitución de tierras no puede ser insensible frente a la situación social de los ocupantes secundarios que incluso derivan su sustento y el de sus familias de predios objeto de restitución y que satisfacen su derecho a la vivienda a través de su presencia en ellos.

Frente a esta situación, en los apartados siguientes se abordarán algunos aspectos jurídicos que permiten fundamentar las acciones que adelantan las diferentes entidades del Sistema Nacional de Atención a las Víctimas (SNARIV) para lograr una intervención articulada. Esa articulación debe estar en consonancia con los presupuestos y objetivos que persigue la Ley 1448 de 2011, posibilitar una restitución de tierras que incorpore, a su vez, el imperativo de prestar una atención integral a los segundos ocupantes, no solo como mecanismo para la eficacia de una restitución jurídica y material, sino también como el cumplimiento de las obligaciones del Estado frente a este asunto, consagradas en diferentes instrumentos internacionales de derechos humanos y de DIH.

La argumentación se concentra en suministrar herramientas jurídicas a los jueces y magistrados para que adopten las medidas y órdenes en favor de los segundos ocupantes a partir de una integración de lo dispuesto en la Ley 1448 de 2011, con principios de orden superior contemplados tanto en la Constitución Política como en el derecho internacional y que constituyen el referente interpretativo de la acción de restitución de tierras.

De acuerdo con lo anterior, si bien es cierto que de una interpretación literal y aislada de los artículos 91 y 98 de la Ley 1448 de 2011 la compensación en favor de terceros y opositores solo puede ser decretada cuando se demuestra la buena fe exenta de culpa, estas normas, interpretadas en conjunto con los demás principios y objetivos de la Ley 1448 de 2011, posibilitan que los jueces y magistrados especializados ordenen medidas de atención en favor de los segundos ocupantes en las providencias que expidan en desarrollo de la acción de restitución.

Al respecto, en los conversatorios sobre Restitución de Tierras y Territorios: Encuentros Regionales de Intercambio de Experiencias, Diálogos de Saberes y Gestión del Conocimiento (MAPP-OEA, 2014) se analizó lo siguiente respecto

de la buena fe exenta de culpa y la confianza legítima en un contexto de conflicto armado prolongado:

> Aunque la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras está inmersa en una lógica restaurativa y no justicia distributiva, es de la mayor relevancia que los jueces comprendan las injusticias históricas y las asimetrías sociales que fueron condiciones de vulnerabilidad que propiciaron el despojo y el abandono forzado de tierras. Por esta razón, los jueces si bien no están llamados a hacer una redistribución de la tierra en Colombia, tienen que tener en cuenta elementos de justicia distributiva para poder fallar garantizando los derechos de las víctimas, pues las desigualdades radicales están en la base del conflicto armado, y el desplazamiento forzado es una de las expresiones de estas desigualdades.

La tesis anterior no solo se justifica en razón a los desafíos que enfrenta actualmente la restitución de tierras en el país, sino que se infiere de una comprensión sistemática e íntegra de estas disposiciones, que tenga en cuenta los principios que rigen la acción de restitución como mecanismo de la justicia transicional y que se efectúe a la luz de las obligaciones internacionales del Estado frente a la ocupación secundaria.

Integración normativa para un alcance constitucional de restitución de tierras garante de los derechos de los segundos ocupantes

Sin lugar a dudas, los jueces y magistrados especializados desempeñan un rol protagónico e imprescindible en la acción de restitución de tierras ya que son quienes deciden de fondo las solicitudes de restitución que interponen las personas inscritas en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente. La Ley 1448 de 2011 los dota de amplias facultades para que sus órdenes se adecúen a las circunstancias de cada caso y, de esta forma, lograr medidas adecuadas y necesarias para el restablecimiento pleno de los derechos de las víctimas, que, a su vez, propicien escenarios que promuevan la reconciliación, la paz y el fortalecimiento del tejido social.

En ese sentido, desde la puesta en marcha de la ley, los jueces y magistrados han proferido un significativo número de providencias judiciales en las que se reconoce la importancia de adoptar medidas de atención en favor de segundos ocupantes en los predios objeto de restitución, y que deben ser adoptadas por el Fondo de la UAEGRTD, el INCODER y otras entidades del orden nacional y local.

Así, por ejemplo, mediante sentencia con número de radicado 05-000-3121-002-2013-00018-01, proferida por la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal de Antioquia, los magistrados ordenaron al Fondo de la UAEGRTD, adoptar planes y programas de estabilización económica y superación de las condiciones de vulnerabilidad de segundos ocupantes en la acción de restitución.

De forma similar, mediante sentencia con número de radicado 13244-31-21-002-2013-00020-00, proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena, se ordenó al Fondo de la UAEGRTD tanto entregar un predio equivalente al restituido, cuya extensión no debería sobrepasar la extensión de una Unidad agrícola familiar (UAF) como implementar un proyecto productivo hasta por 25 salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV) a un segundo ocupante que fue reconocido dentro de la acción de restitución. El fundamento de esta decisión se basó principalmente en una argumentación que integró la interpretación y aplicación de la Ley 1448 de 2011 a los principios rectores de los desplazamientos internos formulados por las Naciones Unidas, conocidos como los principios Pinheiro, desde los cuales es posible identificar obligaciones específicas de los Estados en materia de atención a los segundos ocupantes. En este caso, los magistrados decidieron adoptar un trato diferenciado al opositor frente a la aplicación de la buena fe exenta de culpa debido a que se constató que este tenía la condición de víctima del conflicto armado.

A pesar de que en este apartado solo se hizo una relación de dos providencias judiciales, es posible identificar en múltiples sentencias de restitución, medidas fundamentadas en argumentos similares; allí los jueces y magistrados reconocen la problemática y —a partir de una comprensión de la Ley 1448 de 2011 desde las normas internacionales— han logrado justificar la necesidad de adoptar medidas en favor de la restitución efectiva y sostenible que evite la conflictividad social y fortalezca la reconciliación en los territorios a partir de la atención de segundos ocupantes.

Deberes del Estado frente a los segundos ocupantes en contextos de justicia transicional

Tal y como se desarrolló en los apartados anteriores, los jueces y magistrados especializados en el desempeño de sus funciones comprenden la Ley 1448 de 2011 en concordancia con lo dispuesto en principios constitucionales y de derecho internacional. En ese orden de ideas, los instrumentos de derechos humanos y DIH ratificados por el Estado colombiano, la jurisprudencia de tribunales internacionales y de la Corte Constitucional, hacen parte del referente interpretativo de dicho instrumento normativo.

En el marco de las múltiples prescripciones que reflexionan sobre el sentido y alcance de la justicia transicional, es posible identificar, además de los derechos de las víctimas, un grupo significativo que prevé la protección de los derechos de poblaciones que resulten afectadas por las medidas de restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio. Es en este contexto, la atención a la problemática de la ocupación secundaria, fenómeno recurrente en escenarios de implementación de programas de restitución. Se entiende como una necesidad prioritaria por parte de los Estados, ya que, en buena medida, el éxito de los programas de restitución dependerá de su adecuado tratamiento, al considerar que las situaciones de conflictividad social que puedan generar obstaculizarían una restitución efectiva y sostenible.

Incluso, mediante la Sentencia C-795 de 2014, proferida por la Honorable Corte Constitucional se resalta la importancia de que los Estados protejan y garanticen los derechos de los segundos ocupantes en el marco de la justicia restitutiva y de la plena satisfacción del derecho a la reparación. Para la Corte, en consonancia con las normas internacionales relevantes, los Estados deberán dar prioridad al derecho de restitución como medio preferente de reparación en los casos de desplazamiento. En el marco de estas obligaciones, los Estados deben "adoptar todas las medidas administrativas, legislativas y judiciales apropiadas para apoyar y facilitar el proceso de restitución, estableciendo directrices para garantizar la eficacia de todos los procedimientos, las instituciones y los mecanismos pertinentes de restitución", de acuerdo con lo establecido en los principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas de las Naciones Unidas (ACNUR, 2005).

Es decir, dentro de esta obligación se encuentra comprendida la de atender a la población de segundos ocupantes, para garantizar de forma efectiva el derecho a la restitución de las víctimas de despojo y abandono que fueron favorecidos con la sentencia de restitución.

Entre otros derechos de los segundos ocupantes, la Corte destacó los siguientes: 1) Su protección frente al desalojo forzoso arbitrario e ilegal, "en los casos en que su desplazamiento se considere justificable e inevitable a los efectos de la restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio"; 2) a que los desalojos se efectúen de manera compatible con las normas internacionales de derechos humanos y las debidas garantías procesales, el acceso a recursos jurídicos y a obtener reparación: "los Estados deben velar porque las garantías procesales otorgadas a los ocupantes secundarios no menoscaben el derecho de los propietarios legítimos, de los inquilinos o de otro titulares de derechos a volver a tomar posesión de las viviendas, las tierras o el patrimonio en cuestión de forma justa y oportuna"; 3) la adopción de medidas positivas

para proteger a aquellos que no dispongan de medios para acceder a otra vivienda adecuada, y adelantar esfuerzos para encontrar y proporcionar viviendas o tierras alternativas a dichos ocupantes; 4) en lo relativo a la ejecución de sentencias sobre restitución, se contempla que "los Estados deben adoptar medidas específicas para prevenir la obstrucción pública de la ejecución de decisiones y sentencias relativas a la restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio".

En este fallo, la Honorable Corte Constitucional destaca la importancia de cumplir con los estándares internacionales que reconocen y exigen del Estado la protección de los segundos ocupantes en el marco de la acción de restitución. De esta forma se incorpora su sentido y alcance para la comprensión de las normas que regulan la acción de restitución de tierras en el país.

Teniendo claridad al respecto, se pasa a realizar una breve referencia a estas obligaciones contempladas en los instrumentos internacionales correspondientes. Al respecto, en los denominados principios Pinheiro, se establece que:

> En los casos en que los ocupantes secundarios hayan vendido las viviendas, las tierras o el patrimonio a terceros que las hayan adquirido de buena fe, los Estados pueden considerar la posibilidad de establecer mecanismos para indemnizar a los compradores que hayan resultado perjudicados. No obstante, cabe sostener que la gravedad del desplazamiento que originó el abandono de los bienes puede entrañar una notificación implícita de la ilegalidad de su adquisición, lo cual excluye en tal caso la formación de derechos de buena fe sobre la propiedad. (ACNUR, 2007)

Y específicamente el principio 17.3 señala lo siguiente:

> En los casos en que el desalojo de los ocupantes secundarios sea justificable e inevitable, los Estados deben adoptar medidas positivas para proteger a aquellos que no dispongan de medios para acceder a otra vivienda adecuada cuando deben abandonar la que ocupan en ese momento, con el fin de que no se queden sin hogar y de que su derecho a una vivienda adecuada no se vea menoscabado de ningún otro modo. Los Estados deban esforzarse por encontrar y proporcionar viviendas o tierras alternativas a dichos ocupantes, incluso de forma temporal, con el fin de facilitar la restitución oportuna de las viviendas, las tierras y el patrimonio de los refugiados y desplazados. No obstante, la falta de dichas alternativas no debería retrasar innecesariamente la aplicación y el cumplimiento de

> las decisiones que los órganos competentes adopten respecto de la restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio. (ACNUR, 2007)

Los denominados Principios Pinheiro consagran que es deber de los Estados adoptar medidas positivas en favor de los segundos ocupantes. Como se puede observar, este deber del Estado no se encuentra condicionado por ningún requisito, salvo la existencia de una situación verificable, la cual corresponde al hecho de que no cuenten con los medios para acceder a otra vivienda adecuada en el momento en que deben abandonar la que ocupan. Estas medidas positivas, que pueden abarcar diferentes beneficios, programas y acciones, deben orientarse a la protección de las personas que se encuentran en esta condición.

Asimismo, el *Manual sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de refugiados y personas desplazadas* insta a los Estados a proteger a los ocupantes secundarios frente a la indigencia y desalojo injustificado, al igual que de las situaciones que puedan afectar sus derechos humanos. En el referido manual se recomienda:

> Desarrollar mecanismos para garantizar el acceso a otra vivienda a todos aquellos que se vieran obligados por ley a abandonar la vivienda que ocupan, por no ser sus titulares. Al mismo tiempo, no se puede retrasar continuamente la recuperación de las viviendas por sus titulares legítimos a consecuencia de la incapacidad del Estado para encontrar alojamiento alternativo para los actuales ocupantes.

Específicamente, de la disposición transcrita también es posible inferir que brindar alternativas de acceso a la vivienda y protección de los derechos de los segundos ocupantes, en especial a quienes no cuentan con los medios para acceder a tierras o a vivienda, contribuye a lograr una restitución oportuna y eficaz en favor de las víctimas de despojo o abandono forzado.

En este contexto, es deber de los Estados no solo brindar alternativas a los segundos ocupantes de la forma descrita anteriormente, sino darle prioridad a quienes se encuentran en una situación desfavorable.

Es así como el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (ECOSOC) en las observaciones generales n.º 4 y 7 en referencia a los desalojos forzosos, ha establecido que es deber de los Estados garantizar en condiciones de igualdad los derechos a la vivienda y el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales.

De igual forma, allí se plantea que debe otorgarse una atención prioritaria a los grupos sociales que viven en condiciones desfavorables, así como a las mujeres y a los niños:

> Los Estados Partes reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia". Reconocido de este modo, el derecho humano a una vivienda adecuada tiene una importancia fundamental para el disfrute de todos los derechos económicos, sociales y culturales.
>
> [...]
>
> Los Estados Partes deben otorgar la debida prioridad a los grupos sociales que viven en condiciones desfavorables concediéndoles una atención especial. Las políticas y la legislación, en consecuencia, no deben ser destinadas a beneficiar a los grupos sociales ya aventajados a expensas de los demás.
>
> Las mujeres, los niños, los jóvenes, los ancianos, los pueblos indígenas, las minorías étnicas y de otro tipo, así como otros individuos y grupos vulnerables, se ven afectados en medida desproporcionada por la práctica de los desalojos forzosos. En todos estos grupos las mujeres son particularmente vulnerables a causa de la discriminación jurídica y otras formas de discriminación que suelen darse en materia de derecho de propiedad (incluida la propiedad de una vivienda) o del derecho de acceso a la propiedad o a la vivienda, y de su particular vulnerabilidad a los actos de violencia y abuso sexual cuando se quedan sin hogar. Las disposiciones contra la discriminación del párrafo 2 del artículo 2 y del artículo 3 del Pacto imponen a los gobiernos la obligación adicional de velar porque, cuando se produzca un desalojo, se adopten medidas apropiadas para impedir toda forma de discriminación.

Los mencionados instrumentos internacionales también prohíben al Estado incurrir en desalojos forzosos, como el hecho de hacer salir a personas, familias o comunidades de los hogares o las tierras que ocupan, en forma permanente o provisional, sin ofrecerles medios apropiados de protección legal o de otra índole, ni permitirles su acceso a ellos. Cuando haya lugar a los desalojos, estos deben ceñirse de forma estricta a la ley y efectuarse de conformidad con las disposiciones de los pactos internacionales de derechos humanos.

Por ejemplo, la observación general n.° 7, numeral 5, señala:

> Aunque la práctica ante los desalojos forzosos parece darse principalmente en zonas urbanas densamente pobladas, también se produce en relación con traslados forzados de población, desplazamientos internos, reasentamientos forzados en caso de conflicto armado, éxodos en masa y movimientos de refugiados. En todas estas circunstancias puede haber una violación del derecho a una vivienda adecuada y a la protección contra el desalojo forzoso a causa de una serie de actos u omisiones atribuibles a los Estados Partes. Incluso en las situaciones en que pudiera ser necesario imponer limitaciones a ese derecho, se exige el pleno respeto del artículo 4 del Pacto, en el sentido de que las limitaciones que se impongan deberán ser "determinadas por ley, sólo en la medida compatible con la naturaleza de esos derechos [económicos, sociales y culturales] y con el exclusivo objeto de promover el bienestar general en una sociedad democrática.

Existen, además, otras fuentes de derecho internacional en las que se fundamenta la obligación de los Estados de abstenerse de los desalojos forzosos y de proteger contra los desalojos de los hogares y de la tierra. Entre estas, y conforme a los *Principios y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo,* figuran la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (párr. 1, art. 11), la Convención sobre los Derechos del Niño (párr. 3, art. 27), las disposiciones sobre la no discriminación que figuran en el párrafo 2 h) del artículo 14 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y el artículo 5 e) de la Convención sobre la Eliminación de la Discriminación Racial.

Adicionalmente, y de acuerdo con el criterio de la indivisibilidad de los derechos humanos, en el artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se dice "Nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia", y se añade que "toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques". En el párrafo 1 del artículo 16 de la Convención sobre los Derechos del Niño figura una disposición análoga. Entre otras referencias en el derecho internacional figuran el artículo 21 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, de 1951; y el artículo 49 del Convenio de Ginebra, relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra, del 12 de agosto de 1949 (Cuarto Convenio de Ginebra).

Correlativo a este deber, coexiste el derecho de las personas a no ser desalojados forzosamente sin una protección adecuada. Lo que implica, por ejemplo, el derecho a la protección contra "injerencias arbitrarias o ilegales" en el domicilio propio. Es de señalar que la obligación del Estado de garantizar el respeto de ese derecho no está condicionada por consideraciones relativas a determinada declaración judicial.

Adicional a esto, los desalojos deben efectuarse respetando los principios de razonabilidad y proporcionalidad, sin dar lugar a que haya personas que se queden sin vivienda o expuestas a violaciones de derechos humanos. En esa medida, el Estado debe brindar alternativas para que se proporcione otra vivienda, reasentamiento o acceso a tierras productivas, de acuerdo con cada caso, en condiciones de igualdad entre la población ocupante.

La Ley 1448 de 2011 y la atención a los segundos ocupantes

El artículo 11 de la Ley 1448 de 2011 procura complementar y armonizar los distintos esfuerzos del Estado para garantizar los derechos a la verdad, justicia y reparación de las víctimas, así como allanar el camino hacia la paz y la reconciliación nacional. Lo que implica que estas medidas deban interpretarse y aplicarse de forma integral y armónica con otras regulaciones jurídicas que compartan el cumplimiento de los objetivos de la justicia transicional. En igual sentido, esta ley dispone que las medidas de atención, asistencia y reparación deben establecerse de forma armónica y propender por la protección de los derechos de las víctimas.

Para garantizar el cumplimiento efectivo de los objetivos de la justicia transicional, la ley consagra la prevalencia de los tratados y convenios internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia, y en los casos de reparación administrativa, el deber del intérprete de escoger y aplicar aquellas que más favorezcan la dignidad y libertad de la persona humana, así como los derechos de las víctimas.

Frente a la restitución de tierras, se establece que las disposiciones que la rigen tienen prevalencia sobre otras que tengan carácter especial y, además, que deben servir como complemento y criterio de interpretación de estas. Asimismo, se sostiene que en caso de conflicto estas disposiciones tendrán aplicación preferente sobre las demás, siempre y cuando sean más favorables a las víctimas.

A partir de estas disposiciones sobre coherencia externa que propone la Ley 1448 de 2011, es posible construir escenarios de articulación con la política social del Estado, teniendo en cuenta, además, que la justicia transicional se erige como un mecanismo que busca la reconciliación nacional y una paz duradera y estable. Específicamente,

frente a la restitución de tierras se promueve la estabilización del retorno bajo condiciones de voluntariedad, seguridad, dignidad y sostenibilidad de la restitución.

Por lo tanto, en el marco del proceso de restitución de tierras es necesario atender la situación de los segundos ocupantes, en especial frente a sus derechos humanos a la vivienda adecuada y su derecho constitucional de acceso progresivo a la propiedad rural.

En consonancia con lo anterior, en el marco de los objetivos de la justicia transicional civil, la Ley 1448 de 2011 pretende garantizar la eficacia, permanencia y sostenibilidad en el tiempo de las medidas y procedimientos que se implementen para la protección de los derechos de las víctimas de conflicto armado y, en este caso concreto, la política de restitución de tierras. Para la consecución de estos objetivos resulta imprescindible la adopción de medidas en beneficio de los segundos ocupantes, sin alterar las figuras y garantías transicionales establecidas en la norma citada en favor de las víctimas reclamantes, para, con ello, garantizar el uso, goce y disposición de los bienes por parte de los beneficiarios de la restitución, así como la consecución de la restitución material efectiva, evitando posibles escenarios de conflictividad social. En este contexto, principios procedimentales como la aplicación de la carga dinámica de la prueba —consagrado en el artículo 78 de la Ley 1448 de 2011 como alternativa de aplicación constitucional del artículo 78 de la Ley 1448 de 2011 con base en el inciso 2 del artículo 167 de la Ley 1564 de 2012— permiten una comprensión adecuada de la intervención de los segundos ocupantes en la acción de restitución, como lo señalan las recomendaciones de la Encuesta Nacional de Intención de Retorno de las Personas Solicitantes de Restitución de Tierras (CODHES, 2014).

Además, el concepto de justicia transicional desarrollado por la Ley 1448 de 2011 propende por la reparación de las víctimas de despojo o abandono de tierras, además de identificar medidas con el fin de lograr una acción articulada del Estado para la superación de las injusticias sociales ocasionadas por el conflicto armado y promover transformaciones democráticas. Por tal razón, en el contexto de la implementación de la política de restitución de tierras en Colombia, se contempla la participación mancomunada y articulada de las entidades pertenecientes al Sistema Nacional de Atención a las Víctimas (SNARIV) y de aquellas encargadas de la política de desarrollo rural.

En este contexto, se ha entendido que el establecimiento de una estrategia de atención a la población de segundos ocupantes mantiene una relación estrecha con los objetivos de la restitución de tierras, como: 1) garantizar la sostenibilidad del

retorno y los objetivos de la restitución con vocación transformadora; 2) prevenir la conflictividad social que pueda suscitar el fallo de restitución entre los beneficiarios solicitantes de restitución y los segundos ocupantes de buena fe que no fueron objeto de compensación; 3) garantizar en el transcurso de la acción de restitución, la protección e integridad de las partes involucradas; 4) promover las condiciones para que tanto la restitución de tierras o la compensación, como el posible retorno de las víctimas solicitantes, contribuyan a la superación de las condiciones históricas de vulnerabilidad que enfrentan las comunidades involucradas; 5) identificar las problemáticas más urgentes de las comunidades afectadas con el proceso de restitución para priorizar acciones interinstitucionales encaminadas a la intervención y superación de las mismas.

Dichos objetivos se infieren de una lectura integral de la Ley 1448 de 2011, donde se establece que es deber del Estado garantizar una restitución efectiva, sostenible y duradera a los solicitantes, que permita, a su vez, la convivencia pacífica y la reconciliación de la sociedad colombiana.

Asimismo, en esta comprensión de la política de restitución de tierras, adquieren una gran relevancia los principios que rigen la justicia transicional y que, específicamente, ordenan al Estado llevar a cabo las reformas institucionales necesarias para la no repetición de los hechos victimizantes. De igual forma, se autoriza a las autoridades judiciales y administrativas a ajustar sus actuaciones con el fin último de lograr la reconciliación nacional y la paz duradera y sostenible. Bajo este entendido, se reconoce que los múltiples retos surgidos de la implementación de la ley requieren de la adaptación y ajuste permanente de las políticas que esta consagra. En el caso específico de la restitución de tierras, sin lugar a dudas, la situación de los segundos ocupantes es un reto importante, cuya problemática requiere de la atención prioritaria y coordinada del Estado colombiano y, específicamente, de la intervención de la UAEGRTD, los jueces y magistrados especializados y la Defensoría del Pueblo. De la adecuada solución de este problema depende la sostenibilidad del retorno y el desmonte progresivo de las causas estructurales del conflicto, como la conflictividad por los derechos sobre la tierra y la desigualdad económica y social.

De igual forma, de acuerdo con lo establecido en la Ley 1448 de 2011, las víctimas tienen derecho a ser reparadas de manera adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva. Lo que implica que las autoridades judiciales y administrativas cuentan con la facultad de adaptar permanentemente su estructura y funciones para el logro de la reconciliación y la paz duradera.

Recomendaciones

La implementación del proceso de restitución de tierras ha evidenciado un fenómeno que el Estado debe atender prioritaria e integralmente para lograr, por un lado, el goce efectivo de los derechos de los solicitantes y, por otro, garantizar los derechos de los terceros vulnerables implicados en el proceso para propiciar condiciones adecuadas a la sostenibilidad de la política, la reconciliación de la sociedad y la realización de garantías de no repetición. De hecho, no todas las personas quienes se encuentran en los predios abandonados o despojados obraron de mala fe ni fueron quienes ocasionaron la victimización.

Las entidades encargadas de implementar la política han sido conscientes de esta realidad y han adelantado iniciativas de atención a los segundos ocupantes. Los jueces y magistrados en sus providencias han reconocido la existencia de esta problemática y a través de las órdenes proferidas han dispuesto su atención. Lo anterior también ha propiciado que la UAEGRTD haya adoptado un programa administrativo encaminado a dar cumplimiento a esas órdenes y precisar su contenido y alcance. De igual forma, la Defensoría del Pueblo ha adelantado acciones para prestar asesoría y acompañamiento jurídico a terceros y opositores para fortalecer su acceso a la justicia, más aun cuando, en ocasiones, el opositor dentro del proceso de restitución es también víctima del conflicto, tiene condiciones de vulnerabilidad y no ha tenido una relación de causalidad con el despojo o abandono.

A pesar de estos esfuerzos, persisten dificultades para reconocer y atender a los segundos ocupantes. No existe uniformidad de criterios de interpretación entre los jueces y magistrados respecto de los estándares probatorios para acreditar la buena fe exenta de culpa, tampoco del sentido de la Ley 1448 de 2011 frente a situaciones complejas en las que el tercero opositor no tiene relación con los hechos de despojo o abandono de tierras e, incluso, se encuentra en situación desfavorable.

Por tal razón se recomienda exhortar a los jueces y magistrados de Restitución a que a impulsen medidas de atención efectiva a esta problemática a través de sus órdenes. En este apartado se indicaron algunos lineamientos que podrían contribuir a esta labor, tales como la necesaria integración de los instrumentos internacionales que reconocen los deberes de los Estados en materia de ocupación secundaria y en la comprensión de los principios y medidas que incorpora la Ley 1448 de 2011. De acuerdo a los planteamientos efectuados, se sostuvo que a partir de este análisis normativo integral es posible fundamentar la incorporación de criterios diferenciales y acciones afirmativas en el análisis de la situación de los opositores que sean sujetos de especial

protección constitucional y que no tienen relación con los hechos victimizantes. La integración normativa sugerida refleja que, en todo caso, la justicia especializada cuenta con fundamentos jurídicos significativos para proferir medidas de atención a favor de los segundos ocupantes para lograr una restitución sostenible, efectiva y duradera. En este sentido, los jueces y magistrados de Restitución de Tierras pueden construir alternativas hermenéuticas y cualificar su intervención institucional, para circunscribir o acotar adecuadamente los contextos de evaluación del comportamiento de los segundos ocupantes, mediante el reconocimiento de las circunstancias que dan lugar a su consideración como sujetos de especial protección constitucional —por ejemplo la situación de vulnerabilidad social del segundo ocupante— y ordenar según su análisis, entre otras medidas, acceso a tierras, vivienda y proyecto productivo, así como aquellas de carácter diferencial, atendiendo la condición desfavorable y aplicando directamente el derecho internacional, en coherencia con los principios de sostenibilidad y efectividad de la restitución[6]. En esta labor será útil hacer una exhaustiva conceptualización del sujeto de especial de protección constitucional y un examen del contexto social en el que se efectúa el análisis.

Exhortar a la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla para que elabore una sistematización y recopilación jurisprudencial, que facilite la integración de los instrumentos internacionales que reconocen los deberes de los Estados en materia de ocupación secundaria y de los principios y medidas que incorpora la Ley 1448 de 2011, como un elemento de capacitación y consulta de jueces y magistrados, en ejercicio de su autonomía e imparcialidad.

Exhortar a la Defensoría del Pueblo a que presente un plan de atención y representación de los segundos ocupantes del proceso de restitución, en el que se estime el universo de casos a atender, el presupuesto de atención y el número de defensores exclusivos requeridos, así como los demás recursos humanos para garantizar la defensa y atención adecuada de esta población. Para tal fin podrá adelantarse un plan conjunto con la (UAEGRTD). Para estimar este universo, es preciso analizar las características socioeconómicas y poblacionales de los núcleos familiares que

6 Se recomienda a los jueces de Restitución estudiar la pertinencia de utilizar el concepto de *sujeto de especial de protección constitucional* en el entendido que con él se alude a circunstancias subjetivas y objetivas que precisan de una comprobación y demostración probatoria mínima. Al tiempo, aplicar este concepto exige un examen del contexto de dichas circunstancias para evitar que la alusión a la vulnerabilidad se convierta, eventualmente, en un ropaje o estrategia de opacidad para ocultar intereses distorsionadores del objetivo y fin de la restitución de tierras y territorios en el marco de la Ley 1448 de 2011.

habitan o usufructúan los inmuebles solicitados en restitución y, especialmente, las condiciones en que se da su relación con ellos. Se recomienda estudiar, entre otros aspectos, la composición del núcleo familiar, sus principales fuentes de ingresos, el modo de adquisición del predio solicitado en restitución, su uso y explotación y las características específicas de la vivienda donde habita este núcleo familiar. Se considera importante integrar a las organizaciones sociales en las estrategias de fortalecimiento de acceso a la justicia de los segundos ocupantes.

Exhortar a la UARIV a que diseñe y aplique un programa de actuación interinstitucional para desalojos asociados a la entrega material de predios restituidos y la protección de los derechos de los terceros y segundos ocupantes, teniendo en cuenta la salvaguarda de los sujetos de especial protección constitucional[7]. Dicho programa deberá adoptar un protocolo que, entre otros aspectos, determine las diferentes tipologías de segundos ocupantes y adelante acciones de intervención interinstitucional, en aplicación de principios de colaboración y coordinación, incluso de forma previa a las sentencias de restitución.

Acumulación procesal

En el trámite de restitución de tierras establecido por la Ley 1448 de 2011, la acumulación procesal se puede dar por la presencia de conflictos jurídicos subyacentes y afectaciones sobre un mismo inmueble, así como en los casos de demandas en las que varios sujetos reclamen inmuebles colindantes o inmuebles que estén ubicados en la misma vecindad. Bajo el término conceptos jurídicos subyacentes se está haciendo referencia a situaciones de índole procesal y pública (judicial o administrativa), en las que se pretende el reconocimiento[8] de un derecho individual o colectivo, a través de mecanismos jurídicos existentes para ello, y cuyo estudio representa para el operador jurídico una situación anormal en la que surgen diversas situaciones ligadas al con-

7 La base del programa puede ser la interpretación según la cual la compensación no es necesariamente la única respuesta al problema de los segundos ocupantes o terceros que son sujetos de especial protección constitucional, de manera que el programa está llamado a plantear alternativas de reivindicación diferentes o complementarias, según el caso, al mero reconocimiento de dicha compensación.

8 A través de la declaración de existencia de una relación jurídica, su modificación constitución, anulación, y la garantía de su cumplimiento a través de una determinada prestación, sea de acción o de omisión.

flicto principal, denominadas subyacentes[9], pero que no pueden ser solucionadas por la misma vía, principalmente por cuestiones de objeto y competencia[10], y requieren un tratamiento diferenciado. Paradójicamente, el conflicto principal no puede reconocerse plenamente sin tratar las situaciones asociadas, por lo cual usualmente es solucionado de dos maneras, a saber: 1) mediante el pronunciamiento parcial en lo que atañe a las competencias del operador jurídico, y delegando a otras autoridades un pronunciamiento sobre las situaciones subyacentes, y 2) mediante la solución de todos los conflictos subyacentes, a través de un ejercicio hermenéutico y de aplicación de normas de carácter superior, como las integrantes del bloque de constitucionalidad[11].

Acumulación de procesos y afectaciones sobre un mismo inmueble

El artículo 95 de la Ley 1448 de 2011 otorga facultades extraordinarias a los jueces y magistrados de restitución de tierras para decidir de fondo sobre todas las afectaciones que versen sobre un mismo bien inmueble, en un tiempo justo y racional con carácter de cierre integral y estabilidad jurídica de los fallos. Por eso la ley dispuso que todas las demás autoridades que conozcan de conflictos o situaciones relacionadas con los predios, una vez ingresen en la jurisdicción civil especializada en restitución de tierras, automáticamente pierdan competencia.

> **Artículo 95. Acumulación procesal**. Para efectos del proceso de restitución de que trata la presente ley, se entenderá por acumulación procesal, el ejercicio de concentración en este trámite especial de todos los procesos o actos judiciales, administrativos o de cualquier otra naturaleza que adelanten autoridades públicas o notariales en los cuales se hallen comprometidos derechos sobre el predio objeto de la acción [...].

Sobre la dinámica y desarrollo de la Ley 1448 de 2011, particularmente de los procesos de restitución en la etapa judicial, se observa que esta importante figura no

9 Por ser situaciones que en apariencia no hacen parte del conflicto, pero se encuentran enraizadas él impidiendo la materialización de un derecho, o el alcance de determinados acuerdos.

10 Dentro del proceso de restitución de tierras, en su ruta judicial, pueden encontrarse asuntos relacionados a procesos jurídicos civiles (declaración de muerte presunta por desaparición), de familia (sucesiones, filiaciones), ambientales (sustracciones de zonas ambientalmente protegidas), étnicos, entre otros.

11 Siempre y cuando los derechos asociados al conflicto principal sean derechos de índole fundamental, como lo es el derecho a la restitución de tierras para la población víctima de despojo o abandono forzado, como medida de reparación integral.

ha sido convenientemente recogida, en detrimento de los fines de pronta y cumplida justicia inherentes a la ley. La omisión con respecto a la implementación de la figura de acumulación procesal implica la denegación de justicia para con las víctimas de la violencia, pues la norma es clara en que desde el momento en que asume la jurisdicción de restitución, automáticamente las demás autoridades que conozcan de casos relacionados con los bienes reclamados pierden competencia, de manera que si esta jurisdicción no concentra y asume con criterio integral los trámites y los derechos comprometidos, se excluye el acceso a la justicia como derecho fundamental que asiste a todos los colombianos pero muy particularmente, en este escenario, a las víctimas sujeto de atención por parte de la Ley 1448 de 2011.

Acumulación de demandas de inmuebles colindantes o ubicados en una misma vecindad

De otro lado, el citado artículo 95 de la Ley 1448 igualmente establece "También serán objeto de acumulación las demandas en las que varios sujetos reclamen inmuebles colindantes, o inmuebles que estén ubicados en la misma vecindad […]". A su vez, el parágrafo del artículo 82 determina que

> Los titulares de la acción pueden tramitar en forma colectiva las solicitudes de restitución o formalización de predios registrados en la Unidad, en las cuales se dé uniformidad con respecto a la vecindad de los bienes despojados o abandonados, el tiempo y la causa del desplazamiento.

Esta figura de acumulación procesal por colindancia, en todo caso implica que para el caso de propiedad individual, se determinen los titulares del derecho a la restitución, su relación jurídica con la tierra y, además, se individualicen los predios objeto del trámite de restitución, de acuerdo con lo establecido por el artículo 76 de la ley. Su aplicación resulta útil cuando por condiciones de vecindad, las circunstancias de tiempo, modo y lugar que causaron los hechos victimizantes de despojo o abandono forzado son comunes, lo cual no impide que, según lo mencionado anteriormente, se individualicen los titulares sujeto de la acción de restitución, los inmuebles objeto del trámite y la relación jurídica entre ambos.

De otro lado, se debe distinguir la acumulación procesal por colindancia de un trámite de restitución sobre propiedad colectiva, siendo necesario para ello analizar las características de la propiedad rural individual y colectiva en Colombia.

El análisis de la propiedad rural desde la perspectiva de los valores históricos que los campesinos dan a sus tierras, sus costumbres y sus sueños respecto de constituir un patrimonio individual o familiar, evidencia que si bien existen formas asociativas en la producción y explotación de la tierra en Colombia, la inclinación con respecto a la titularidad y disposición de aquella muestra que en el campo colombiano se prefiere la individualización y definición de la propiedad en cabeza de las familias, debido a que la tierra constituye un valor de capital estable, productivo y de conservación natural de largo plazo, diferente a los bienes fungibles o muebles, mucho más vulnerables en cuanto a su fácil consumo y el riesgo por los transformaciones de la economía y la disposición personal.

En este sentido, el criterio patrimonial de la familia campesina establece a los bienes raíces como la principal forma de dejar a la posteridad parental cierta estabilidad económica y social más allá de la posibilidad de vida de quienes constituyen dicho patrimonio. La mejor manera de dejar algo a la descendencia es que ese algo sea tierra, obviamente ingresada como bien patrimonial individual para facilitar su sucesión.

Si bien la propiedad colectiva en muchos casos resulta conveniente en términos de beneficio para todos y del fortalecimiento de la convivencia entre los comuneros, también en otras ocasiones implica dificultades jurídicas y hasta económicas. Por eso, desde el derecho romano siempre se ha establecido la posibilidad de que quienes sean copropietarios por razones voluntarias, —como la adquisición de un terreno entre varios compradores—, o involuntarias, —como la adjudicación en una herencia a varios herederos de una finca en común y proindiviso—, no estén obligados a mantener indefinidamente la situación de comunero o copropietario de un bien, precisamente para prever, evitar o resolver conflictos entre estos. También, por ejemplo, para tener acceso a crédito, muchas entidades encuentran como factor de riesgo el no tener una garantía real en cabeza exclusiva de quien solicita préstamos. De igual manera ocurre con ciertos beneficios que en consideración de la persona a quien se otorgan son inaprovechables por no tener individualizado su derecho, verbigracia un subsidio para adecuación de tierra.

Por lo anteriormente expuesto, en el trámite de restitución se deben analizar los casos específicos, de manera que si del análisis resulta mejor individualizar los derechos, así se proceda en el trámite administrativo y judicial; puesto que una restitución colectiva implica entregar bienes raíces en común y proindiviso, lo que puede generar más problemas a quienes vienen de sufrir precisamente conflictos con sus tierras y no estaría acorde con los principios y deberes de la restitución.

Desde el punto de vista de evitar la repetición de hechos de despojo, es claro que hay mayor vulnerabilidad en la propiedad colectiva, pues al no singularizarse un bien como cuerpo cierto en cabeza de una determinada persona, el abandono voluntario o involuntario por parte de uno de los comuneros facilita la pérdida de su derecho en provecho de quienes tienen interés en arrebatárselo. De ahí que se deben aprovechar al máximo los poderes asignados a los jueces para adelantar todas estas acciones. La formalización de los derechos informales constituye uno de los grandes aportes de la Ley 1448 para mejorar las condiciones complementarias con la restitución y si se hace singularizada resulta mucho más efectiva, de acuerdo con lo que se ha manifestado.

Asunto diferente es la posibilidad que voluntariamente tienen los ciudadanos que optan por acudir a la justicia de restitución de tierras, para hacerlo de manera colectiva, es decir, la opción de acumular en un solo proceso lo que inicialmente se haría en varios. Así lo señala el artículo 82 en su parágrafo, siempre que se den circunstancias de vecindad, tiempo y causas del desplazamiento, cuando esta ha sido la forma de despojo. Algunos confunden equivocadamente esta asociación de procesos con la restitución colectiva o en común y proindiviso.

Deben considerarse como asunto importante en el trámite de restitución las formas de apropiar la tierra, que tanto en lo cultural como en lo económico y lo ético, son diferentes entre las comunidades étnicas y la población campesina. Por eso, precisamente, la ley estableció dos procedimientos muy diferentes en fondo y forma. Es claro que para las comunidades étnicas y otros grupos humanos que se asocian con fines diferentes o no exclusivos a los de constituir riqueza económica con la tierra, se da un vínculo ligado a valores culturales, religiosos y cosmogónicos que facilitan y hasta hacen necesaria la apropiación, explotación y convivencia colectiva para conservar estos valores inherentes a su formación y respeto por lo ancestral.

Recomendaciones

Exhortar a la UAEGRTD y a los despachos civiles judiciales especializados en Restitución de Tierras a que en la aplicación de la acumulación procesal establecida en el art. 95 de la Ley 1448, se realice un análisis respecto de su conveniencia, teniendo en cuenta la forma de apropiación individual o colectiva que tradicionalmente han ejercido las familias sujeto de la acción de restitución sobre los bienes inmuebles, analizando las consideraciones en el título de este texto, Acumulación de procesos y afectaciones sobre un mismo inmueble, y en los últimos párrafos del título Acumulación de demandas de inmuebles colindantes o ubicados en una misma vecindad.

Microfocalización

La macrofocalización establecida en el Decreto 1071 de 2015 (Decreto único reglamentario del sector administrativo agropecuario, pesquero y de desarrollo rural, que compila el Decreto 4829 de 2011), en aplicación de los principios de progresividad y gradualidad, tiene como propósito definir zonas amplias del territorio nacional para la intervención de la UAEGRTD, en las cuales se genera inicialmente una expectativa de atención de los casos de despojo o abandono existentes.

No obstante, la UAEGRTD —en aplicación del artículo 76 de la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios (Decreto 1071 de 2015 compilatorio de los decretos 4829 de 2011 y 0599 de 2012)— valora al interior de la macrozona, con el apoyo del Ministerio de Defensa Nacional y la Fuerza Pública, la concurrencia de las tres variables establecidas por la ley para la implementación del Registro de Tierras Despojadas o Abandonadas Forzosamente. Estas son: condiciones de seguridad, densidad del despojo y garantías para el retorno.

El objetivo central de la política de restitución es intervenir en zonas donde exista alta concentración de solicitudes de restitución, garantizando la seguridad para todos los intervinientes. Para lograrlo se debe entender y analizar el territorio de manera detallada y de conformidad con lo dispuesto en la implementación de la Ley 1448, y por ello la figura de la microfocalización está pensada para cumplir este propósito.

Sin embargo, este análisis debe ser dinámico, entendiendo que las condiciones de seguridad varían por ubicación geográfica, tiempo y factor de riesgo; por ello, la microfocalización debe estar aplicada para cumplir con el mandato legal de restituir las tierras a los despojados en condiciones de seguridad, aun cuando persista la situación de conflicto armado.

Dicha evaluación y ponderación permite definir las áreas de implementación gradual y progresiva de la acción de restitución, ya que no todo el territorio presenta situaciones de despojo o abandono, así como no todo el territorio tiene las condiciones de seguridad específicas que requiere el proceso de restitución de tierras. Además, debe facilitarse una actuación estatal para concentrar gradual y progresivamente sus esfuerzos en las áreas núcleo del problema.

Un ejemplo que sustenta lo señalado anteriormente es el departamento de Córdoba, donde la macrozona está compuesta por 22 municipios en los cuales se ubican un total de 2 758[12] solicitudes de restitución de tierras. Sin embargo, al revisar la georreferenciación de dichas solicitudes, se puede observar que los municipios con mayor proporción de solicitudes son: Montería (872), Valencia (697) y Tierralta (518), respectivamente.

12 Datos a 31 de julio de 2015. Fuente: UAEGRTD.

Ahora bien, si se analiza el ejercicio de microfocalización, se encuentra que la microfocalización de Córdoba se inició por las zonas donde se concentra mayormente el problema, sin dejar de considerar las condiciones de seguridad. Así, microfocalizadas ocho zonas del área rural de Montería, luego se microfocalizó todo el municipio de Valencia y en la actualidad se han microfocalizado dos áreas en Tierralta, las cuales suman en su totalidad 1 551 solicitudes de ingreso al registro. Es decir, la UAEGRTD está atendiendo el 56,23 % de las solicitudes existentes con apenas algunas microfocalizaciones en tres municipios.

Esto indica que en Córdoba se ha intervenido tomando en consideración las variables de seguridad, densidad del despojo y garantías del retorno, pero además aplicando los principios de gradualidad y progresividad determinados por la Ley 1448 de 2011, los cuales no implican que deba intervenir de manera simultánea en todo el territorio macrofocalizado, pues la misma dinámica del despojo determina el modelo de acción.

Es de anotar que en la microfocalización de la implementación del proceso, la UAEGRTD define áreas concretas de intervención en materia de restitución de tierras —con base en la apreciación de seguridad específica emitida por el Comité Operativo Local de Restitución de Tierras, que debe ser favorable al proceso de restitución de tierras[13], sumada a la ponderación de la densidad del despojo y a las garantías del retorno sustentadas en la misma existencia de condiciones de seguridad—, lo cual no debe de ningún modo obstaculizar el proceso de restitución de tierras, sino que, por el contrario, la microfocalización debe estar enfocada a cumplir con el mandato legal de restituir las tierras a los despojados en condiciones de seguridad, aun persistiendo la situación de conflicto armado.

Aunado a lo expuesto se debe resaltar que la microfocalización para la implementación del proceso no solo debe servir para la definición del área específica de intervención de la UAEGRTD y para la atención de las solicitudes existentes en ella, sino que, además, se debe constituir en un elemento esencial de la planeación de la intervención estatal y gestión de las condiciones de seguridad que demandará concretamente el proceso de restitución de tierras en las zonas de intervención. En este sentido, la Fuerza Pública debe definir en estas zonas los dispositivos de seguridad atinentes al proceso de restitución de tierras, como son la seguridad y protección tanto del proceso como de las víctimas restituidas.

Al contrario de la situación descrita en el departamento de Córdoba, donde se unen condiciones de seguridad aptas para el proceso de restitución y alta densidad

13 Se busca que el concepto de seguridad dé cuenta de la situación existente en un territorio delimitado, sea este un municipio, uno o más corregimientos, una o más veredas o incluso un predio de mayor extensión.

de despojo, en el departamento de Tolima, específicamente en los municipios de Rioblanco, Chaparral y Planadas —que concentran gran número de solicitudes de restitución— no existen aún las condiciones para aplicar el proceso de restitución de tierras, porque la violencia provocada por el actor armado predominante en la zona (FARC-EP) sumado a la alta presencia de minas antipersonal, imposibilita la restitución segura. Sin embargo, ello no impide que la UAEGRTD atienda las demás solicitudes que se ubican en el resto del departamento.

Al respecto, cobra relevancia lo contenido en el Decreto 1071 de 2015 (el cual compila entre otros el Decreto 4829 de 2011), el cual determinó que

> con el fin de coordinar los esfuerzos interinstitucionales para el proceso de restitución de tierras se implementarán dos instancias de coordinación.
>
> El Ministerio de Defensa Nacional implementará la primera de ellas que estará encargada de proveer insumos en materia de seguridad e identificación de riesgos para el proceso de restitución de tierras. En esta instancia participará la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.

Dicha instancia fue implementada por el Ministerio de Defensa Nacional a través de la Directiva Ministerial 03 de 2012, la cual creó el Centro Integrado de Inteligencia para la Restitución de Tierras (CI2RT) —responsable de proveer los insumos de seguridad y análisis de riesgos para dicho proceso a través del análisis integral de múltiples variables de seguridad e inteligencia identificadas por dicho centro—, las cuales incluyen, entre otras, la presencia de grupos ilegales, la ocurrencia de homicidios, secuestros, extorsión, amenazas, narcotráfico y cultivos ilícitos, la presencia de minas antipersona y la existencia de alertas tempranas o informes de riesgo en las zonas objeto de análisis. Es decir, la valoración de las condiciones de seguridad no se toma considerando una variable de forma aislada, sino integrando su ponderación en relación con las demás la totalidad de variables analizadas.

El CI2RT actúa como un mecanismo de coordinación, integración e intercambio de información de inteligencia, para obtener, analizar y suministrar a la UAEGRTD la información necesaria y pertinente para orientar la planeación del proceso de restitución de tierras bajo los principios de progresividad y gradualidad en cada una de las zonas macrofocalizadas.

En este sentido, con el fin de identificar cuáles son las condiciones de seguridad existentes en una zona determinada en la que se proyecta una intervención en materia

de restitución de tierras, el director territorial o el director general de la UAEGRTD solicitan al CI2RT (regional o nacional) correspondiente, los insumos de seguridad que permitan evaluar la situación y adoptar las decisiones a que haya lugar. La información producida por el CI2RT es comunicada a la instancia de carácter operativo local implementada por el Gobierno Nacional para definir la microfocalización.

Se recomienda incluir en la valoración y definición de las áreas de microfocalización, insumos provenientes de otras instituciones como la Defensoría del Pueblo y las entidades territoriales, así como de organizaciones comunitarias y de víctimas, desarrollando en este último caso, lo establecido por el parágrafo 1 del artículo 32 de la Ley 1448 de 2011:

> **Parágrafo 1°.** Además de los criterios señalados en el presente artículo, para la revisión, diseño e implementación de los programas de protección integral se deberán tener en cuenta los siguientes elementos:
>
> El Ministerio de Defensa Nacional y la Fuerza Pública, en coordinación con el Ministerio del Interior y de Justicia, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a través de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Tierras Despojadas, tomará las medidas necesarias para garantizar la seguridad en los procesos de restitución antes, durante y después de que se lleven a cabo.
>
> Las organizaciones comunitarias y de víctimas con presencia en las áreas donde se lleven a cabo procesos de restitución y reparación colectiva, podrán entregar insumos a los órganos competentes para la determinación y análisis de riesgo. [...].

Finalmente, debe considerarse que la microfocalización permite la actuación de la fase administrativa del proceso de restitución de tierras, coadyuvando a que en relación con una determinada zona la UAEGRTD pueda impedir la infiltración de victimarios o despojadores como beneficiarios de la restitución, fortalecer la información y las pruebas a favor de las víctimas para evitar fallos contrarios a sus derechos, contribuir a la identificación de patrones y metodologías de despojo y sus responsables, a fin de disminuir la impunidad (economía procesal y no repetición),de contribuir a la solución de problemas y tareas históricas pendientes en áreas rurales como la formalización, la formación catastral, el inventario de baldíos y la delimitación de zonas de especial protección, y de coordinar y cohesionar la institucionalidad, de manera tal que se focalicen eficientemente los esfuerzos y los recursos en beneficio de la población objeto de restitución de tierras.

De acuerdo con lo anterior es necesario tener en cuenta: que tanto en un escenario posconflicto o en un contexto de conflicto armado, el análisis de las condiciones de seguridad no puede separarse del proceso de restitución de tierras, pues aún en condiciones óptimas de seguridad, la microfocalización de casos específicos y concentrados de despojo y abandono permitirá a la UAEGRTD y demás entidades relacionadas con la implementación de la política de restitución de tierras ser más eficientes en el uso de los recursos destinados a reparar a las víctimas y garantizar la sostenibilidad de la restitución de tierras.

En este sentido, en caso de que persista la situación de conflicto armado y en un eventual escenario de escalamiento de la violencia, la microfocalización también servirá para definir por vía de excepción aquellas zonas donde será imposible la restitución de tierras por razones de seguridad y, en tal medida, permitirá al Estado adoptar decisiones de política pública de índole diferente a la restitución jurídica y material de los bienes inmuebles, como puede ser la compensación o, en su defecto, la espera del cambio y mejora de la situación de seguridad a fin de proceder a la intervención.

Por lo tanto, se recomienda exhortar a la UAEGRTD y al Ministerio de Defensa Nacional a que continúen enfocando los esfuerzos a través de múltiples actuaciones en relación con los casos de mayor despojo y abandono, privilegiando la atención a las comunidades más afectadas por la violencia a través del uso dinámico de los mecanismos de focalización. Además, que se incorporen en la respectiva valoración y determinación de las zonas de microfocalización, insumos de otras entidades estatales y de organizaciones comunitarias y de víctimas, siguiendo lo establecido en el parágrafo 1 del artículo 32 de la Ley 1448 de 2011.

Se exhorta también a que la gradualidad y progresividad de la restitución mediante una intervención territorial que tome en consideración la densidad del despojo, la acumulación de casos, las condiciones de seguridad y las condiciones para el retorno, sean instrumentos de planificación territorial de las acciones de reparación integral a las víctimas, actuando, en primer lugar, como un elemento válido de caracterización del territorio y sus necesidades y, posteriormente, como un mecanismo guía de la demanda institucional requerida en un sector específico. La intervención por áreas, además de facilitar la acumulación de casos, facilita la reconstrucción de confianza entre las víctimas y el fortalecimiento de colectivos y grupos sociales en un marco de reforzamiento del Estado social de derecho, particularmente en lo referente a las garantías de sostenibilidad de los retornos y reubicaciones y a la vigilancia de las autoridades civiles sobre el actuar de las militares.

Finalmente, la gradualidad y progresividad deben contribuir a mejorar las condiciones de seguridad, a incrementar la presencia estatal, a constituir garantías de no repetición, y a fortalecer el arraigo de las comunidades rurales afectadas durante mucho tiempo por los factores generadores de violencia.

Actuación administrativa de la Unidad de Tierras

El principio de oficiosidad en el que se enmarcan las actuaciones administrativas de las entidades públicas tiene su origen en el artículo 4 de la Ley 1437 de 2011, el cual estableció:

> **Artículo 4.** Las actuaciones administrativas podrán iniciarse:
> 1. Por quienes ejerciten el derecho de petición, en interés general
> 2. Por quienes ejerciten el derecho de petición, en interés particular.
> 3. Por quienes obren en cumplimiento de una obligación o deber legal.
> 4. Por las autoridades, oficiosamente.

Así las cosas, la norma en mención facultó a la administración para iniciar, ordenar y efectuar actos dentro de un determinado procedimiento, aunque estos no hayan sido expresamente solicitados por alguna de las partes respecto de las cuales les asistiera interés alguno. Es así donde el principio comentado asume una relevancia transcendental respecto de los fines esenciales del Estado, de acuerdo con el artículo 2 de la Constitución Política de Colombia[14].

El principio de oficiosidad es el que "domina el procedimiento administrativo", con especial énfasis en el tema de restitución de tierras, pues si bien el legislador determinó mediante la Ley 1448 de 2011 un procedimiento en el que convergen e interactúan dos entidades de distinta vertiente: la UAEGRTD y los jueces y magistrados especializados en restitución, quienes a pesar de actuar de acuerdo a sus competencias y en la respectiva fase del procedimiento, deben asumir juntos un papel activo de impulso al proceso encaminado hacia una finalidad común.

No puede perderse de vista que unos son los asuntos que se encuentran reglados y que en efecto las autoridades públicas deben asumir en cumplimiento de

14 Constitución Política de Colombia. Artículo 2: Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

sus funciones, y otros muy distintos son aquellas actuaciones oficiosas que en el marco de la justicia transicional propenden por garantizar los derechos de la parte vulnerable y para la cual se instauró la Ley 1448 de 2011.

En este orden de ideas, para el caso concreto la referida Ley, en su artículo 76, señaló en cuanto a las competencias propias de la UAEGRTD, la facultad oficiosa que tiene para inscribir o no la solicitud en el Registro de Tierras Despojadas o Abandonadas Forzosamente.

> **Artículo 76. Registro de tierras presuntamente despojadas y abandonadas forzosamente**. [...] La inscripción en el registro procederá de oficio, o por solicitud del interesado. [...]

En consonancia, la UAEGRTD tiene una amplia facultad oficiosa a lo largo del proceso, materializándose en cada una de sus diversas etapas, bien sea iniciándolo, dándole impulso, o finalmente inscribiendo o no la respectiva solicitud en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente.

En lo que respecta al inicio de la acción de restitución a través de la solicitud de ingreso al Registro de Tierras Presuntamente Despojadas y Abandonadas Forzosamente, la facultad oficiosa debe entenderse tanto en la divulgación y socialización de la norma y de las rutas de acceso a la restitución, como en el diligenciamiento de la solicitud para aquellos casos que la UAEGRTD tenga conocimiento de hechos relacionados con despojo o abandono forzado de inmuebles. Cabe destacar que la UAEGRTD realiza jornadas de acercamiento a la comunidad que le facilitan el acopio de nuevas solicitudes de ingreso al Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, configurándose en un mecanismo que permite a las víctimas la relativa superación de barreras de acceso a la justicia.

De otro lado, la UAEGRTD debe asumir de oficio el estudio de una solicitud en los siguientes escenarios:

1. En aquellos casos remitidos por otras entidades para completar la petición, según lo establecido en el art.17 de la Ley 1437 de 2011.

> En virtud del principio de eficacia, cuando la autoridad constate que una petición ya radicada está incompleta pero la actuación puede continuar sin oponerse a la ley, requerirá al peticionario dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de radicación para que la complete en el término máximo de un (1) mes. A

partir del día siguiente en que el interesado aporte los documentos o informes requeridos comenzará a correr el término para resolver la petición.

2. Cuando se advierten temas de legitimidad porque el solicitante no cumple con los requisitos de titularidad estipulados en los artículos 75 y 81 de la Ley 1448 de 2011, se debe iniciar de manera oficiosa la solicitud a favor de quien cumple con el lleno de los requisitos o, en su defecto, de quienes se encuentren legitimados para ser inscritos en dicho Registro.

Artículo 75. Titulares del derecho a la restitución. Las personas que fueran propietarias o poseedoras de predios, o explotadoras de baldíos cuya propiedad se pretenda adquirir por adjudicación, que hayan sido despojadas de estas o que se hayan visto obligadas a abandonarlas como consecuencia directa e indirecta de los hechos que configuren las violaciones de que trata el artículo 30 de la presente Ley, entre el 10 de enero de 1991 y el término de vigencia de la Ley, pueden solicitar la restitución jurídica y material de las tierras despojadas o abandonadas forzadamente, en los términos establecidos en este capítulo.

Artículo 81. Legitimación. Serán titulares de la acción regulada en esta ley:

Las personas a que hace referencia el artículo 75.

Su cónyuge o compañero o compañera permanente con quien se conviva al momento en que ocurrieron los hechos o amenazas que llevaron al despojo o al abandono forzado, según el caso.

Cuando el despojado, o su cónyuge o compañero o compañera permanente hubieran fallecido, o estuvieren desaparecidos podrán iniciar la acción los llamados a sucederlos, de conformidad con el Código Civil, y en relación con el cónyuge o el compañero o compañera permanente se tendrá en cuenta la convivencia marital o de hecho al momento en que ocurrieron los hechos.

En los casos contemplados en el numeral anterior, cuando los llamados a sucederlos sean menores de edad o personas incapaces, o estos vivieran con el despojado y dependieran económicamente de este, al momento de la victimi-

zación, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas actuará en su nombre y a su favor.

Los titulares de la acción podrán solicitar a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Tierras Despojadas que ejerza la acción en su nombre y a su favor.

3. Cuando el principal fallece es necesario que la Unidad de Restitución de Tierras de manera oficiosa vincule a los demás titulares, conforme a lo señalado en los artículos 75 y 81 de la Ley 1448 de 2011.

Finalmente, durante el estudio de la solicitud de ingreso al Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, la UAEGRTD puede realizar, entre otras, las siguientes actuaciones oficiosas:

1. Vincular en el trámite de restitución a cada uno de los inmuebles que por colindancia, englobes o desenglobes prediales, se puedan ver afectados por el trámite de restitución que se adelante sobre otro predio.
2. Comunicar a los intervinientes que se presentaren en la fase administrativa del proceso de restitución respecto de la decisión de fondo sobre el ingreso o no de la solicitud de ingreso del predio al Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Unidad de Tierras en ejercicio de su amplia facultad oficiosa debe identificar casos y actores que le permitan actuar con eficacia. En ese orden de ideas, se recomienda, se recomienda exhortar a la UAEGRTD a crear un protocolo que consolide la política institucional respecto a la facultad oficiosa de la entidad, teniendo en cuenta lo descrito en párrafos finales del título anterior, Actuación administrativa de la Unidad de Restitución.

Esclarecimiento de la verdad sobre el despojo

En virtud del reconocimiento de los derechos en cabeza de las víctimas de graves violaciones de derechos humanos y el derecho internacional humanitario, a la verdad, la justicia y la reparación integral y transformadora, en el ordenamiento jurídico colombiano, el Auto 008 de 2009, en seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, planteó la necesidad no solo del establecimiento de un mecanismo de resti-

tución de tierras, sino las características de este en torno al esclarecimiento de la verdad, particularmente sobre el despojo y abandono forzado.

En ese entendido, el Gobierno Nacional fue instado a establecer una política de tierras en la que se lograra: 1) un mecanismo de esclarecimiento de la verdad y la magnitud, modalidades y efectos, del abandono y despojo de tierras en Colombia, 2) las reformas normativas necesarias para posibilitar la restitución de bienes, la no repetición del desplazamiento forzado, abandonos y despojos de los mismos, y 3) el diseño de un mecanismo especial para tramitar y resolver las solicitudes de restitución de acuerdo a las diversas relaciones jurídicas de la población desplazada con la tierra.

La idea principal de la Corte, coincidente con las recomendaciones de la Comisión de Seguimiento (CSPPDF), fue la de garantizar la armonía del proceso de restitución de tierras, de forma que el mecanismo para establecimiento de la verdad sirviera como insumo para la restitución de bienes por la vía jurídica. La política pública planteada debería responder a los parámetros del derecho a la restitución en los estándares internacionales, así como el goce efectivo del derecho a la reparación integral, la superación del estado de cosas inconstitucional y la garantía de no repetición.

Estos requerimientos se ven plasmados en los presupuestos de la Ley 1448 de 2011, la cual reconoce que el carácter de las medidas transicionales, dentro de las cuales se encuentra la restitución de tierras, tiene como objetivo reconocer los derechos de las víctimas a la verdad, justicia y reparación, y que para ello, la creación del mecanismo especial (acción de restitución) establece algunas presunciones, en las que se enmarcan las dinámicas principales por medio de las cuales se ha realizado el abandono y despojo en el país, a saber: 1) mediante negocio jurídico[15], 2) mediante sentencia judicial, 3) mediante acto administrativo.

De acuerdo con sus competencias como gestora del Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, por la vía administrativa, la UAEGRTD reconoce la calidad de víctimas de los reclamantes y constata la modalidad de su abandono forzado o despojo, situación que contribuye aun en una instancia no judicial, a

15 La modalidad que presenta mayores variedades, dentro de las cuales se encuentran: 1) los negocios celebrados con personas condenadas por pertenecer, colaborar o financiar grupos armados, por narcotráfico o delitos conexos; 2) los negocios en cuya colindancia ocurrieran actos de violencia generalizada, 3) los negocios de inmuebles que posteriormente hayan sido concentrados o hubieran sufrido alteraciones en el uso de la tierra, 4) los negocios celebrados con personas extraditadas por narcotráfico o delitos conexos, 5) los negocios en los cuales se haya pagado un valor irrisorio, 6) los negocios celebrados sobre la propiedad comunitaria, asociaciones o cooperativas campesinas, cuando se haya dado transformación de los socios luego del desplazamiento forzado, entre otras.

establecer la verdad sobre lo ocurrido de manera individual y, así, a restablecer la dignidad de la víctima. Adicionalmente, esta labor se constituye como prueba fidedigna en un escenario judicial, lo cual cobra fuerza para el alcance de una verdad procesal, a través de su reconocimiento en la sentencia de restitución. Igualmente, se constituye en una garantía de no repetición, al observarse no solo las medidas de protección para evitar un nuevo despojo de los bienes, sino el deber de denuncia y colaboración interinstitucional para la investigación, judicialización y sanción de los responsables de las violaciones de derechos humanos, y en términos generales, a pesar de tratarse de un reconocimiento individual de derechos, el abordaje sectorizado de los procesos de restitución[16], permite dar un panorama de las dinámicas del abandono forzado y despojo mediante el mapeo de actores y tendencias.

Según lo manifestado por Rodrigo Uprimny, el derecho a la verdad puede ser satisfecho de diversas maneras, cuyos ámbitos pueden actuar de manera complementaria según sus debilidades y fortalezas particulares (Uprimny y Saffon, 2006). En el caso de la verdad judicial, este se muestra como un proceso enaltecido en el que tradicionalmente se sanciona a los responsables de los delitos atroces, al tiempo que se realiza la reconstrucción y esclarecimiento de los hechos, que son complementados por "verdades sociales no institucionalizadas". En cuanto a la verdad extrajudicial, tratada principalmente por comisiones de la verdad en escenarios de transición a la democracia, al no tratarse de mecanismos en los que se pretende principalmente la sanción a los responsables, se dificulta la posibilidad de esclarecer la verdad desde procesos que involucran tanto a víctimas como a responsables.

No obstante lo anterior, la tendencia actual para la satisfacción del derecho a la verdad, ha buscado complementar los mecanismos judiciales y extrajudiciales, desde el ámbito de las competencias de cada entidad involucrada, y es esto lo que a través del proceso de restitución se busca alcanzar, por ejemplo, al dotar de carácter fidedigno las pruebas alcanzadas desde un escenario extrajudicial, sin que esto signifique precisamente la sanción a los responsables, pero sí propenda por alcanzar intereses de justicia y establecimiento de la verdad al menos en lo que al despojo se refiere.

De cualquier manera, podría decirse que la dificultad para alcanzar plenamente la verdad se observaría en cualquier mecanismo. Sin embargo, en el contexto colombiano, donde se desarrolla un escenario de transición en medio del conflicto, la articulación se hace más necesaria y a fin de que cada parte pueda llevar su correspondiente responsabilidad,

16 A través del trabajo en zonas macro y microfocalizadas de acuerdo a sus condiciones de densidad histórica del despojo, condiciones de seguridad y para el retorno.

> la tarea de elucidar la verdad de los crímenes concretos debería estar a cargo de los procesos judiciales, la tarea de arrojar luz sobre aquellas atrocidades que aún no son susceptibles de ser investigadas y juzgadas por el aparato judicial debería estar a cargo de las verdades sociales, y la tarea de reconstruir un relato global y general para las verdades obtenidas por los otros mecanismos y que tenga objetivos de largo aliento debería ser confiada a instituciones extrajudiciales de reconstrucción de la verdad. (Uprimny y Saffon, 2006, p. 33)

La labor del proceso de restitución de tierras, en los términos en los que está planteado actualmente por la normatividad que lo regula, permite la colaboración en la reconstrucción del relato global y general de la dinámica del despojo, y también por ámbito de remisión, al establecimiento de verdades judiciales, lo cual cumple entonces con los requerimientos de la Corte Constitucional en su Auto 008 de 2009, para alcanzar la verdad desde la perspectiva de los territorios como: 1) activo y factor productivo en un país donde la ruralidad es imperante, 2) instrumentos de guerra a través de establecimiento de corredores estratégicos, 3) instrumento para el lavado de activos, 4) instrumentos de poder político, 5) instrumentos de control del territorio y soberanía, entre otros (Machado, 2012, p. 29).

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, se recomienda exhortar a la UAEGRTD y a la Fiscalía General de la Nación a que refuercen sus canales de comunicación y formalicen un protocolo para el desmantelamiento de las estructuras económicas y políticas que han sustentado tanto el despojo de tierras, como a los grupos armados al margen de la Ley (art. 150, Ley 1448 de 2011).

En la misma línea, se recomienda exhortar a la Fiscalía General de la Nación a consolidar un equipo de policía judicial especializado en materia de tierras, que facilite la investigación técnica de los diferentes fenómenos asociados al despojo y abandono forzado de bienes inmuebles y su relación directa con el conflicto y otras manifestaciones de violencia, tales como el lavado de activos, el testaferrato y el narcotráfico, entre otros. Esta iniciativa permitirá, igualmente, especializar las investigaciones contra victimarios y falsos reclamantes, orientando los procesos hacia los principales responsables del despojo y a las redes que se valen de incautos y de la población vulnerable para sus fines e intereses personales.

Finalmente, se recomienda exhortar a la Fiscalía General de la Nación a delegar fiscales especializados en restitución de tierras en cada fiscalía seccional y articular estos despachos con las demás direcciones nacionales de la Fiscalía.

Falsos reclamantes

La UAEGRTD en ejercicio de las funciones de administración del Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente y de representación judicial de las víctimas, debe adelantar las investigaciones para determinar la calidad de víctima de despojo o de abandono del solicitante y así establecer la pertinencia de su inclusión o exclusión en el mencionado registro.

Dentro de dicha investigación, que se realiza en el procedimiento administrativo de inclusión, en el artículo 2.15.1.3.5 del Decreto 1071 de 2015, establece que es deber de la UAEGRTD la siguiente actuación:

> En todo caso, siempre que se adviertan posibles irregularidades o actividades fraudulentas en lo relacionado con las solicitudes de inclusión en el Registro, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas deberá ponerlas en conocimiento de las autoridades competentes. Se incluyen en tales eventos, entre otros, potenciales suplantadores de las víctimas y personas que pretendan obtener provecho indebido del Registro, así como las actuaciones de funcionarios que puedan haber obrado en forma ilegal.

En este sentido, dentro del trámite administrativo referido, la UAEGRTD tiene la obligación de poner en conocimiento de las autoridades competentes, como son la Fiscalía General de la Nación y la Procuraduría General de la Nación (en relación con la responsabilidad disciplinaria de funcionarios), las posibles comisiones de delitos relacionados con la existencia de falsos reclamantes o de comportamientos ilegales de funcionarios públicos.

Si la UAEGRTD no cumpliese con el deber referido, no solamente incumpliría lo establecido en el decreto reglamentario referido, sino que el funcionario que no adelante dichas denuncias enmarcaría su conducta dentro de lo que el artículo 417 de la Ley 599 de 2000 define como "abuso de autoridad por omisión de denuncia": tipo penal en el cual el legislador establece una pena de 2 a 4 años de prisión.

Por lo tanto, la UAEGRTD debe adelantar las compulsas de copias a las autoridades competentes, cuando se enteran o evidencia la posibilidad de la ocurrencia de un ilícito en el procedimiento administrativo respectivo.

Los ilícitos que podrían ser denunciados por la UAEGRTD en estos casos podrían enmarcarse dentro de los siguientes tipos penales, según lo establecido por el Código Penal, Ley 599 de 2000:

Artículo 286. Falsedad ideológica en documento público.
Artículo 287. Falsedad material en documento público.
Artículo 288. Obtención de documento público falso.
Artículo 289. Falsedad en documento privado.
Artículo 291. Uso de documento falso.
Artículo 442. Falso testimonio.

Adicionalmente a lo anterior, el artículo 120 de la Ley 1448 de 2011 define que: "El que obtenga la inscripción en el registro de tierras despojadas alterando o simulando deliberadamente las condiciones requeridas para su inscripción, u ocultando las que la hubiesen impedido, incurrirá en prisión de ocho (8) a doce (12) años."

El artículo mencionado establece en su parágrafo segundo, para la etapa judicial del proceso de restitución de tierras, que:

> Las mismas penas se impondrán al que presente ante el Tribunal solicitud de restitución de tierras en desarrollo de las disposiciones de esta ley, sin tener la calidad de despojado, o a quien presente oposición a una solicitud de restitución, a través de medios fraudulentos o documentos falsos y a quien emplee en el proceso pruebas que no correspondan con la realidad. (Congreso de la República, 2011)

El parágrafo mencionado anteriormente no solo comprende la posibilidad de incurrir en delito al reclamante que use medios fraudulentos para acreditar su condición, sino que también, incluye en el tipo penal a los opositores que utilicen documentos falsos o medios ilegales para la misma.

En cuanto a la etapa judicial, le corresponde al juez o magistrado de restitución de Tierras competente para el caso, la respectiva denuncia o compulsa de copias sobre los hechos que considere puedan tipificar la conducta descrita de manera precedente.

De acuerdo con las consideraciones anteriores, se hace necesario exhortar a la UAEGRTD y a la Fiscalía General de la Nación a que al protocolo solicitado en el numeral 148 de desmantelamiento de las estructuras económicas y políticas que han sustentado tanto el despojo de tierras, como a los grupos armados al margen de la ley (art. 150, Ley 1448 de 2011), se le incluya una actuación articulada y eficiente para finalizar las investigaciones penales en cuanto a falsos reclamantes. En este sentido, es fundamental que el trámite de los procesos administrativos que dan lugar a la compulsa

de copias por la presunta falsa reclamación de tierras sirva como evidencia y material de prueba para los procesos de investigación criminal que deberá adelantar la Fiscalía General de la Nación, de manera tal que se logre una economía procesal y un resultado más expedito en la persecución y sanción de este tipo de conductas.

Cumplimiento de fallos

Las sentencias proferidas por los jueces y magistrados de restitución de tierras desde que entró en vigencia la Ley 1448 de 2011, enmarcan una serie de órdenes dirigidas a garantizar tanto la restitución judicial y material de los predios, como órdenes complementarias para la reparación transformadora e integral y el goce efectivo de los derechos de las víctimas restituidas. En su mayoría, las órdenes se encuentran dirigidas a las entidades integrantes del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV)[1].

En este sentido, las entidades vinculadas en los fallos de restitución cuentan aproximadamente con un total de 21 000 órdenes. Frente a estas, las entidades competentes para la formalización y registro de la propiedad en el país concentran poco más del 80 % de las órdenes. Estas entidades son, principalmente, la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR)[2], la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD), el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MinAgricultura), la Fuerza Pública y la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) como coordinadora del SNARIV.

En cuanto a la responsabilidad de cumplimiento en términos de nación-territorio, aproximadamente el 77 % de las órdenes se encuentran dirigidas directamente a las entidades nacionales, mientras que el 20 % de estas se dirigen a las entidades territoriales (alcaldías, gobernación, comités municipales de justicia transicional, entre otras), el 3 % de las órdenes restantes se dirigen a los circuitos judiciales.

---

1 El SNARIV fue creado por el artículo 159 de la Ley 1448 de 2011 para que se formulen o ejecuten los planes, programas, proyectos y acciones específicas, tendientes a la atención y reparación integral de las víctimas de desplazamiento, despojo o abandono forzado.

2 Incluye órdenes de las SNR, oficina de Registro de Instrumentos Públicos (ORIP) y notarías.

Ahora bien, geográficamente se tiene un panorama bastante claro. En total son 17 los departamentos con sentencias de restitución, siendo Nariño (18 %), Tolima (16 %), Valle del Cauca (11 %) y Putumayo (10 %) los que concentran el 50 % de las sentencias proferidas. A nivel municipal, la concentración es alta, puesto que el 32 % del total nacional se concentra en los siguientes municipios: El Tablón de Gómez en Nariño (11 %), Ataco en Tolima (11 %) y Valle del Guamuez en Putumayo (10 %).

Estadísticas de cumplimiento

La información de cumplimiento consolidada de los reportes remitidos por las entidades, en el marco de la Directiva Presidencial 005 de 2013, corresponde al 39 % de las órdenes proferidas en las sentencias de restitución de tierras. En términos generales, hay un cumplimiento del 48 % de las órdenes y un avance en el 23 %. Apenas el 29 % de las órdenes no tienen algún tipo de avance reportado, debido a que posiblemente no han sido notificadas todas las sentencias, entre otros motivos.

Las entidades reportan dificultades en cuanto al cumplimiento de las sentencias por deficiencias en su notificación por parte de los despachos judiciales civiles especializados en restitución de tierras. El artículo 203 de la Ley 1437 de 2011 establece:

> Las sentencias se notificarán, dentro de los tres (3) días siguientes a su fecha, mediante envío de su texto a través de mensaje al buzón electrónico para notificaciones judiciales. En este caso, al expediente se anexará la constancia de recibo generada por el sistema de información, y se entenderá surtida la notificación en tal fecha.
>
> A quienes no se les deba o pueda notificar por vía electrónica, se les notificará por medio de edicto en la forma prevista en el artículo 323 del Código de Procedimiento Civil.
>
> Una vez en firme la sentencia, se comunicará al obligado, haciéndole entrega de copia íntegra de la misma, para su ejecución y cumplimiento.

Además, el artículo 205 de la misma norma establece la posibilidad de la notificación por medios electrónicos

> Artículo 205. Notificación por medios electrónicos. Además de los casos contemplados en los artículos anteriores, se podrán notificar las providencias a través de medios electrónicos, a quien haya aceptado expresamente este medio de notificación.

> En este caso, la providencia a ser notificada se remitirá por el Secretario a la dirección electrónica registrada y para su envío se deberán utilizar los mecanismos que garanticen la autenticidad e integridad del mensaje. Se presumirá que el destinatario ha recibido la notificación cuando el iniciador recepcione, acuse de recibo o se pueda por otro medio constatar el acceso del destinatario al mensaje. El Secretario hará constar este hecho en el expediente.
>
> De las notificaciones realizadas electrónicamente se conservarán los registros para consulta permanente en línea por cualquier interesado.

Si bien en el fundamento normativo se han definido los criterios para la notificación de las sentencias por vía electrónica y personal, en la práctica, para que las entidades puedan enterarse de las órdenes que las vinculan, han tenido que desarrollar varias estrategias de coordinación. Entre las más comunes se encuentran: 1) el monitoreo de la UAEGRTD, enviado periódicamente a las entidades; 2) los canales de comunicación con las demás entidades vinculadas en las sentencias de restitución; y 3) la consulta a la página de la UAEGRTD y de la Rama Judicial.

De otro lado, las entidades reportan dificultades en el cumplimiento de las sentencias por tratarse de órdenes con alguna o más de las siguientes características: 1) órdenes difusas o donde no es claro cuál es la entidad responsable sobre la que recae el cumplimiento de la orden, 2) órdenes que están por fuera del ámbito de competencia de las entidades, y 3) órdenes que tienen una cadena de cumplimiento o ruta crítica en el sentido que es necesario que primero se dé el cumplimiento por parte de una entidad y que esta le remita a la otra para que la segunda pueda dar cumplimiento.

Al respecto, por ejemplo, el INCODER ha manifestado la imposibilidad de cumplimiento o la imprecisión de órdenes por parte del juez o magistrado y la baja respuesta a las solicitudes de aclaraciones por parte de las entidades. De otro lado, el IGAC manifiesta la imposibilidad de cumplimiento oportuno de órdenes relacionadas con anotaciones en los documentos catastrales de cambios sobre las características físicas o jurídicas del predio objeto de restitución, las cuales dependen de una previa anotación en el folio de matrícula inmobiliaria. A su vez, la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR) manifiesta dificultades en el cumplimiento de órdenes, cuando las mismas involucran una superficie o área distinta a la inscrita en el folio de matrícula inmobiliaria, sin que el despacho judicial haya solicitado la respectiva actualización de cabida y linderos del inmueble.

Recomendaciones

Exhortar a la UAEGRTD, al INCODER, al IGAC, a la SNR, al Banco Agrario de Colombia, al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, así como a las demás entidades que conforman el SNARIV, que si aún no lo han hecho, remitan a los despachos judiciales civiles especializados en restitución de tierras, los correos oficiales que sirven de buzón para la recepción de las notificaciones.

Exhortar a los jueces y magistrados de restitución de tierras para que en virtud de lo establecido en el artículo 102 de la Ley 1448 de 2011, establezcan audiencias periódicas e inter-institucionales de seguimiento, con el fin de conocer el estado del cumplimiento de las órdenes que han proferido en las sentencias:

> Después de dictar sentencia, el Juez o Magistrado mantendrá su competencia sobre el proceso para dictar todas aquellas medidas que, según fuere el caso, garanticen el uso, goce y disposición de los bienes por parte de los despojados a quienes les hayan sido restituidos o formalizados predios, y la seguridad para sus vidas, su integridad personal, y la de sus familias.

En estas audiencias podrían plantearse dificultades y soluciones para el cumplimiento de órdenes, como las siguientes:

- Órdenes dirigidas a más de una entidad siendo difícil determinar cuál es la competente o aquella que debe coordinar el cumplimiento.
- Órdenes de difícil cumplimiento en relación con los plazos establecidos y los procedimientos administrativos de las entidades.
- Órdenes que requieren una cadena de cumplimiento por parte de más de una entidad.

Información predial y actualización catastral

La reformulación de la política de tierras ordenada por el Auto 008 de 2009, que expone la persistencia del estado de cosas inconstitucional declarado en la Sentencia T-025 de 2004, en lo relativo a la información predial, incluye los siguientes temas: 1) Actualización de la información institucional necesaria para la individualización de predios y derechos; 2) Sistematización de la información catastral y registral relevante; 3) Sistematización de información sobre la titularidad de las tierras del país; y 4) Un sistema de catastro especial para actualizar y unificar la información existente.

Actualización de la información catastral

Este proceso permite actualizar de manera masiva, a nivel municipal, el censo catastral elaborado por el IGAC, que la Resolución IGAC 70 de 2011 define así:

> consiste en el conjunto de operaciones destinadas a renovar los datos de la formación catastral, revisando los elementos físico y jurídico del catastro y eliminando en el elemento económico las disparidades originadas por cambios físicos, variaciones de uso o de productividad, obras públicas, o condiciones locales del mercado inmobiliario. (IGAC, 2011)

A su vez, la misma resolución define la formación catastral como

> el conjunto de operaciones destinadas a obtener la información de los terrenos y edificaciones, en los aspectos físico, jurídico, fiscal y económico de cada predio.
>
> La información obtenida se registrará en la ficha predial y en los documentos gráficos, listados y formatos de control estadístico que diseñen las autoridades catastrales. (IGAC, 2011)

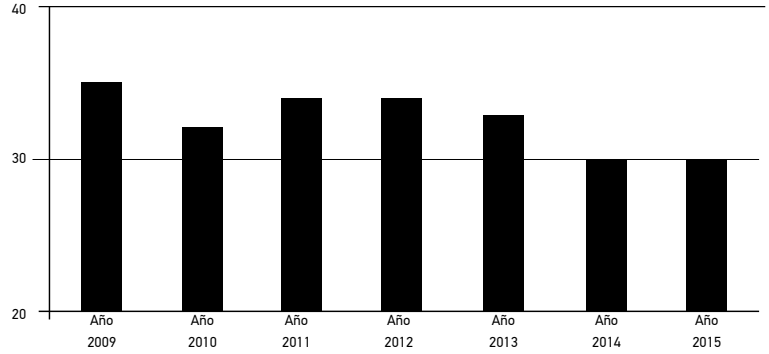
Ambos procesos, el de formación y el de actualización de la formación catastral, conllevan, entre otras actividades, la investigación jurídica mediante consulta directa en las oficinas de registro de instrumentos públicos, la identificación de cada uno de los predios, su ubicación y numeración dentro de la cartografía catastral y el diligenciamiento de la ficha predial.

Se entienden como desactualizados los municipios que pasados cinco (5) años de la elaboración del proceso de formación catastral no cuentan con un proceso de actualización. El IGAC presentó el siguiente estado de la información catastral para el periodo 2009-2015.

El consolidado nacional de los ámbitos urbano y rural muestra una favorable disminución en la desactualización de la información urbana de 5 puntos porcentuales entre 2009 y 2015 (del 35 % al 30 %) (Figura 1); en tanto que a nivel rural, donde se presentan los más altos índices de informalidad y despojo de tierras, se evidencia una tendencia contraria, con un aumento en la desactualización de la información catastral de 11 puntos porcentuales (del 47 % al 58 %) para el periodo 2009-2015 (Figura 2).

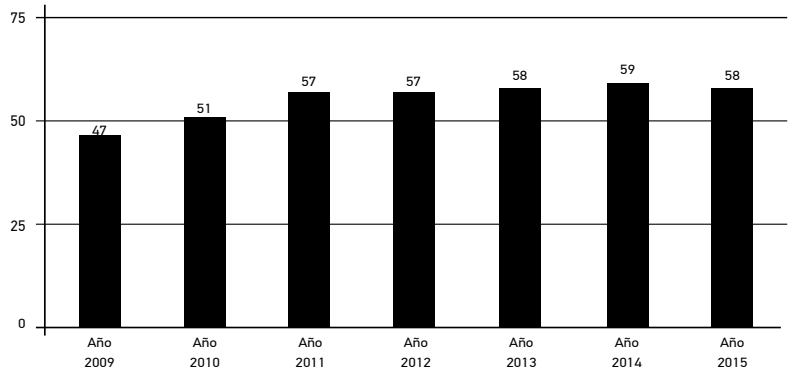
En cuanto al proceso de restitución de tierras se refiere, el IGAC reporta que del listado de 625 municipios macrofocalizados y remitido por la UAEGRTD, el 52 % se encuentra desactualizado catastralmente en el área rural, presentándose una menor desactualización catastral en estos municipios, en comparación con el consolidado de desactualización catastral rural, que asciende a 58 % para el año 2015 (Figura 2).

Figura 1. Total nacional de desactualización catastral. Porcentaje de predios urbanos y rurales desactualizados o por formar



Fuente de datos: IGAC (2015).

Figura 2. Total nacional de desactualización catastral rural. Porcentaje de predios rurales desactualizados o por formar

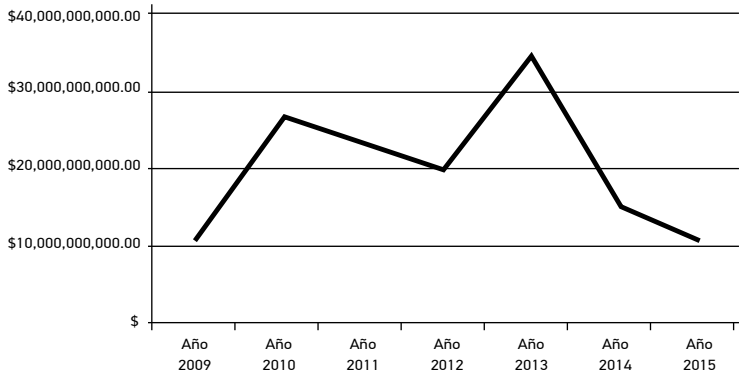


Fuente de datos: IGAC (2015).

La información catastral actualizada es una base necesaria para la individualización e identificación de los predios objeto de restitución, formalización y titulación. Sin esa información las entidades encargadas de estas funciones se ven abocadas a adelantar la respectiva individualización de los inmuebles, lo que conlleva a un mayor tiempo de estos trámites y a la existencia de varias individualizaciones o levantamientos sobre un mismo predio, todo esto en contra del principio de economía procesal que debe regir la actuación administrativa.

Al analizar los recursos asignados para los trámites catastrales en el mismo periodo, se encuentra una asignación muy variable con un muy bajo monto para la vigencia fiscal actual, cercano a los 11 mil millones de pesos, que frena la realización de las actividades catastrales de formación y actualización al ritmo que lo demanda la política de restitución, formalización, titulación y protección de tierras (Figura 3).

Figura 3. Recursos de inversión asignados al IGAC



Fuente de datos: IGAC (2015).

Sistematización de la información

Información catastral

Para la sistematización de la información catastral, el IGAC se encuentra en el proceso de implementación del Sistema Nacional Catastral, definido por esta entidad como:

> la herramienta tecnológica que permite gestionar el ciclo de vida de los datos y la información obtenida de los procesos catastrales para soportar la administración y el mercado eficiente de la tierra, la protección jurídica de la propiedad y facilitar el intercambio de información con las diferentes entidades del Estado.

Entre los años 2008 y 2013 el IGAC trabajó en el desarrollo, ejecución de piloto y finalmente ajuste del software en sus componentes de procesos geográfico y web, inició la migración de la información catastral histórica y vigente, correspondiente a trece (13) años, y capacitó a sus funcionarios.

En el 2014 entró en operación el Sistema Nacional Catastral para el proceso de conservación en las direcciones territoriales de Caldas, Córdoba, Quindío, Risaralda y la Unidad Operativa de Catastro de Soacha (DT Cundinamarca). Actualmente, el IGAC está trabajando en la implementación del módulo de conservación catastral en ocho (8) nuevas direcciones territoriales. Finalmente, desde 2012 el IGAC provee un acceso que permite consulta y descarga de información catastral a la UAEGRTD.

Información registral

La Superintendencia de Notariado y Registro (SNR), con corte agosto de 2015, reporta que el 100 % de las oficinas de registro de instrumentos públicos (ORIP) se encuentran digitalizadas, la mayoría en el Sistema de Información Registral (SIR), el cual cuenta con un *data center* que permite el ingreso y consulta en línea de la información registral (Tabla 1).

Tabla 1. Sistematización Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos (ORIP)

Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos	Total
FOLIO	58
SIR	137
Total de Oficinas de Registro	195

Fuente de datos: SNR (2015).

De otro lado, en cuanto a la sistematización y gestión documental de los expedientes, títulos y folios de matrícula inmobiliaria, se reporta su proceso de implementación, según el detalle de la Tabla 2.

Tabla 2. Avances en sistematización y gestión documental de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos (ORIP)

Estado de gestión documental	Número de ORIP
Implementación del Sistema de Gestión Documental IRIS	53
Oficinas de registro con procesos de digitalización del fondo documental del registro de matrícula inmobiliaria y cargadas en el sistema de gestión documental como expediente	14
Recuperación de imágenes	5
En proceso de microfilmación	1

Fuente de datos: SNR (2015).

Interrelación Catastro-Registro

La identificación e individualización predial para fines de restitución, formalización y titulación y protección de tierras requiere de la interrelación de la información predial que producen Catastro y Registro, para lo cual el Gobierno colombiano lleva más de una década en este esfuerzo a través del Proyecto de Interrelación Catastro–Registro, conocido como ICARE. A corte de agosto de 2015, el Gobierno reporta la interrelación en el sistema ICARE de 1 097 municipios a nivel nacional.

De acuerdo con el IGAC (2015), el Proyecto Interrelación Catastro Registro tiene por objetivo:

> Modernizar el sistema Catastro – Registro sobre las bases legales, institucional y técnica, permitiendo el intercambio de información interinstitucional de manera óptima, efectiva, segura y automática, facilitando la consulta de la información de manera ágil y eficaz en términos de tiempo y calidad; e igualmente, establecer el mantenimiento actualizado de los datos catastrales y registrales de acuerdo con los cambios que experimente un predio.

Una vez se hace la interrelación de información que relaciona el folio de matrícula inmobiliaria y la cédula catastral de cada inmueble, para la correspondiente identificación e individualización de los aspectos físicos (georreferenciación, cabida y lindera) y jurídico (tradición de tenencia) de los predios, es necesario hacer la interrelación permanente (IPER), la cual permite mantener al día la información de cambios sobre el predio, tanto en la base de datos registral, como en la catastral.

La meta del cuatrienio 2010-2014 para la implementación del IPER en 8 municipios —bajo responsabilidad del IGAC y la SNR— no se cumplió debido a dificultades de compatibilidad en los sistemas de información de las dos entidades. Si bien se realizaron pruebas de transmisión y recepción principalmente en la ciudad de Barranquilla, no se logró estabilizar la permanencia en el intercambio de la información, razón por la cual el reporte realizado por IGAC es de cero (0) municipios.

El IGAC reporta como medida de contingencia la presencia de personal técnico que se encargó de adelantar la depuración de las bases registrales y catastrales a través del proceso de conservación. Todo lo cual permitió la identificación de inconsistencias que se presentan en la información en cuanto a la información jurídica registrada en la base de datos catastral.

Sistema de información sobre la titularidad de tierras

Adicionalmente al Auto 008 de 2009 de la Corte Constitucional, la Sentencia T-488/14, le ordena al INCODER adoptar "un plan real y concreto, en el cual puedan identificarse las circunstancias de tiempo, modo y lugar, en las cuales habrá de desarrollarse un proceso nacional de clarificación de todos los bienes baldíos de la nación dispuestos a lo largo y ancho del país".

En este sentido, para dar cumplimiento a la sentencia, a partir de un trabajo coordinado entre el IGAC, el INCODER y la SNR, previo a la emisión de la mencionada sentencia, se ha venido adelantando una "línea base para la configuración del inventario de baldíos", obteniéndose las siguientes cifras preliminares en el área de jurisdicción IGAC de los bienes inmuebles que potencialmente pueden ser bienes baldíos en el país (Tabla 3).

Tabla 3. Número de predios y área según criterio

Criterio	Predios	Área terreno (ha)	Área construida
Sin matrícula	959 604	26 473 486	3 997
Propiedad de INCODER o baldío	8 020	556 242	40
Propiedad de la Nación	145 296	17 004 604	1 189
Mejora en predio ajeno	234 690	13 771	1 595
Terreno con mejora	110 970		

Fuente de datos: IGAC (2015).

Adicional al tema de baldíos, no se cuenta con un sistema que permita identificar y localizar los predios objeto de los procesos agrarios establecidos por la Ley 160 de 1994 y el Decreto 1465 de 2013, como son: 1) extinción del derecho de dominio privado, por incumplimiento de la función social o ecológica de la propiedad; 2) recuperación de baldíos en los casos de indebida ocupación o apropiación por particulares, con el fin de restituirlos al patrimonio del Estado; 3) clarificación de la situación de las tierras desde el punto de vista de su propiedad, para identificar las que pertenecen al Estado y facilitar el saneamiento de la propiedad privada; 4) deslinde o delimitación de las tierras que pertenecen a la Nación de la propiedad privada de particulares; 5) reversión de baldíos adjudicados, por violación de las normas ambientales, cultivos ilícitos o incumplimiento de obligaciones y condiciones de adjudicación, y 6) revocatoria de los actos administrativos de carácter particular y concreto que han adjudicado baldíos de la Nación.

Sistema de catastro especial

El Departamento Nacional de Planeación (DNP) está realizando la evaluación de la Política de Interrelación Catastro–Registro, contenida en el CONPES 3641 y reformulando la política de catastro con fines multipropósito, de tal manera que la información catastral predial sirva para procesos de formalización, titulación, protección, restitución patrimonial, y sea fuente de información relevante para procesos de planificación, gestión territorial y manejo de conflictos agrarios.

En este sentido, y como reconocimiento a la importancia del catastro para la formulación y ejecución de una política tierras, el artículo 104 de la Ley 1753 de 2015 del Plan Nacional de Desarrollo establece:

> Se promoverá la implementación del catastro nacional con enfoque multipropósito, entendido como aquel que dispone información predial para contribuir a la seguridad jurídica del derecho de propiedad inmueble, al fortalecimiento de los fiscos locales, al ordenamiento territorial y la planeación social y económica.
>
> El Gobierno Nacional, a través del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) con el apoyo de los catastros descentralizados, podrá realizar las actividades necesarias para la formación y actualización catastral de manera gradual e integral, con fines adicionales a los fiscales señalados en la Ley 14 de 1983, logrando plena coherencia entre el catastro y el registro, mediante levantamientos por barrido y predial masivo, en los municipios y/o zonas priorizadas con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, conforme con la metodología definida para el efecto.
>
> **Parágrafo.** El Gobierno Nacional reglamentará la implementación de un Sistema Nacional de Gestión de Tierras (SNGT), cuya base la constituirá la información del catastro multipropósito, del registro público de la propiedad y del ordenamiento territorial.

La Ley 1753 de 2015 plantea como estrategia para la conformación del catastro multipropósito la formación, la actualización y la formación gradual e integral mediante levantamientos por barrido predial masivo en los municipios priorizados por el Gobierno Nacional.

Para el desarrollo de lo establecido en la Ley 1573 de 2015, el gobierno está preparando un documento de política de catastro multipropósito, a ser presentado ante el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) antes de finalizar el 2015. El objetivo de la política es hacer efectivo el enfoque de catastro multipropósito, lograr la cobertura total del país en términos de formación y actualización catastral y desarrollar una política para mantener al día la información del catastro.

Entre los elementos a considerar para reformular la política de catastro hacia un catastro especial multipropósito, es necesario: 1) identificar e implementar las reformas institucionales necesarias para la integración de la información registral y catastral; 2) mejorar la calidad de la información catastral; 3) mantener actualizada la información catastral; 4) establecer una plataforma informática que permita la interrelación de información predial, entre las autoridades con competencia en la materia, como son la SNR, el INCODER, la UAEGRTD, las autoridades ambientales y entes territoriales, entre otras, y 5) distribuir más equitativamente las responsabilidades y las cargas financieras de los procesos catastrales.

Adicionalmente, en el marco de los Conversatorios Sobre Restitución de Tierras y Territorios liderados por la MAPP-OEA, en proceso de publicación, se han identificado los siguientes elementos técnicos de un nuevo catastro.

Elementos para un nuevo catastro

El inventario catastral debe reflejar la realidad de apropiación y ocupación de la tierra por parte de campesinos y pobladores rurales. En este sentido, la medición técnica necesariamente debe estar acompañada de una verificación entre vecinos de los límites prediales y de la tradición de la tenencia del inmueble, lo cual permite una validación social de los límites de los derechos de propiedad, posesión y ocupación; a la vez que sirve de herramienta para el ordenamiento social de la propiedad, la resolución alternativa de conflictos alrededor de la tenencia y coadyuva a la reconstrucción del tejido social comunitario y la reconciliación.

La medición técnica, que comprende como herramienta principal la georeferenciación en terreno de los límites de propiedad es necesaria para dar certidumbre respecto de la porción de tierra sobre la que se ejercen derechos de tenencia, ya sea que estos se traten de propiedad, posesión u ocupación (no incluye la mera tenencia). Actualmente, el inventario catastral rural del país funciona mediante

> una combinación de métodos técnicos de medición, considerando que su origen tuvo fines fiscales de cobro de impuesto predial; por su parte, la georeferenciación actual evita confusiones derivadas del traslape cartográfico y permite una mejor descripción de los límites y áreas prediales (cabida y linderos) al pasar de una descripción narrativa de ubicación de un árbol, cultivo, o curso de agua, etc. que tienden a mutar a través del tiempo, a una determinación de coordenadas de ubicación de cada uno de los inmuebles.
>
> Sin perjuicio de lo anterior y tomando la medición técnica como base, sobre la cartografía levantada bajo estándares específicos de precisión, es necesario: a) desarrollar ejercicios sistemáticos por áreas geográficas, preferiblemente municipales, b) inventariar los límites prediales a través de visitas a terreno y, c) constituir actas de colindancia entre vecinos, lo cual facilita el reconocimiento comunitario de los linderos de los derechos sobre la tierra de los campesinos, en cada una de las veredas y corregimientos.
>
> El levantamiento de actas de colindancia denota el desarrollo y adopción de manera concomitante con el proceso catastral, de mecanismos alternativos de resolución de conflictos sobre los derechos de propiedad, acompañados de procesos de conciliación, en los que las partes en diferencia deben participar y en los que se debe velar porque no existan vicios de consentimiento a la voluntad de las mismas. Si durante el inventario catastral aún no se surte la conciliación se registra la diferencia hasta tanto la misma se resuelva, para posteriormente incorporar el cambio producto del acuerdo (mutación catastral). Los cambios sobre linderos y propietarios son comunes y tan dinámicos como el mercado de tierras per se, por tanto, su incorporación hace parte de procesos catastrales que permitan contar con información relevante y actualizada de la situación de los derechos de propiedad en terreno. (MAPP-OEA, 2014)

Recomendaciones

En relación con la actualización de la información catastral ante la diminución en 11 puntos porcentuales (del 53 % al 42 %) en el periodo 2009-2015 de los municipios con catastro rural actualizado, se recomienda exhortar al IGAC y Catastros Descentralizados a que establezcan e implementen un plan de actualización de la información catastral, de manera coordinada con la UAEGRTD, el IGAC, la SNR y el

INCODER, o la entidad que haga sus veces, tomando como criterio de priorización la implementación de las políticas de restitución, formalización y titulación de tierras.

En cuanto a la sistematización de la información catastral, se recomienda exhortar al IGAC y a los Catastros Descentralizados a que establezcan un cronograma de implementación del Sistema Nacional Catastral, dando prioridad a las zonas donde se adelantan los procesos de restitución, formalización y titulación de tierras.

En cuanto a la sistematización de la información registral se recomienda exhortar a la SNR a que desarrolle e implemente un cronograma de puesta en marcha del sistema de gestión documental y de sistematización de los títulos y documentos que respaldan la cadena traslaticia de los inmuebles, en cada una de las ORIP del país.

En lo que se refiere a la interrelación Catastro-Registro (ICARE), y a la Interrelación Permanente (IPER), se recomienda exhortar al IGAC y a la SNR a que ajusten sus procesos internos misionales de formación, actualización y conservación catastral, y de anotación en los folios de matrícula inmobiliaria, respectivamente, de manera que permitan la ICARE.

Frente al establecimiento de un sistema de información sobre la titularidad de las tierras del país se recomienda exhortar al INCODER, o a la entidad que haga sus veces, a que en coordinación con el IGAC y la SNR, establezcan el conjunto de medidas operativas, de sistemas de información y normativas, que permitan identificar y localizar las tierras objeto de procesos agrarios de acuerdo con lo establecido en el último párrafo del título Un sistema de información sobre la titularidad de las tierras del país, de este documento.

Finalmente, en lo que respecta al establecimiento de un sistema de catastro especial para actualizar y unificar la información existente, se recomienda exhortar al DNP y al IGAC a que presenten la reformulación de la política pública de catastro, estableciendo metas, criterios de priorización, presupuestos, responsables en los ámbitos nacional y territorial, fuentes de financiación y mecanismos de seguimiento al cumplimiento de la misma, teniendo en cuenta, entre otros, las recomendaciones establecidas en los elementos a considerar para reformular la política de catastro, en los últimos dos párrafos del título Un sistema de catastro especial, de este documento.

Referencias

ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados). (2005). *Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados*

por el desarrollo. Recuperado de: http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/Guidelines_sp.pdf.

ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados). (2007). *Manual sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de refugiados y personas desplazadas. Aplicación de los Principios Pinheiro*. Recuperado de: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/pinheiro_principles_sp.pdf.

CSPPDF (Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado) y CID (Centro de Investigaciones para el Desarrollo de la Universidad Nacional de Colombia). (2010). *El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado: Aplicar políticas públicas idóneas y suficientes II, vol. 9*. III Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada (ENV-CSPPDF-CID). Bogotá: CODHES (Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento). Recuperado de: http://www.codhes.org/~codhes/images/Encuestas/Vol%209%20Observancia%20de%20derechos%20II%20III%20ENV%20julio%202011.pdf.

Congreso de la República. (2011a). *Ley 1448. Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones*. Recuperado de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1448_2011.html.

Congreso de la República. (2011b). *Ley 1437. Por la cual se expide el código de procedimiento administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. Recuperado de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011.html.

Congreso de la República. (2012). *Ley 1564. Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones*. Recuperado de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1564_2012.html.

Congreso de la República. (2015). *Ley 1753. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país"*. Recuperado de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1753_2015.html.

CODHES (Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento). (2015). Encuesta La intención de retorno de la población desplazada. Realizada con el apoyo financiero de la Embajada de Suecia para la UAEGRTD (Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas).

CGR (Contraloría General de la República) y CID (Centro de Investigaciones para el Desarrollo). (2013). *Primera Encuesta Nacional de Víctimas (I-ENV_CGR-2013). Construcción de la línea base para el seguimiento y el monitoreo al cumplimiento de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras en Colombia.* Recuperado de: http://www.contraloriagen.gov.co/documents/155638087/161621822/Libro_ENV_CGR-2013_(16-01-2015).pdf.

Corte Constitucional. (2004). *Sentencia T-025. Acción de tutela instaurada por Abel Antonio Jaramillo, Adela Paola Montaño, Agripina María Núñez y otros contra la Red de Solidaridad Social, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Protección Social, el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Educación, el INURBE, el INCORA, el SENA, y otros.* [Estado de cosas inconstitucional (ECI) en la población desplazada]. Recuperado de: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm.

Corte Constitucional. (2009). *Auto 008. Persistencia del estado de cosas inconstitucional declarado mediante Sentencia T-025 de 2004*. Recuperado de: http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/Autos/2009/A008-09.htm.

Corte Constitucional. (2012a). *Sentencia C-250. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 3 y el artículo 75 de la Ley 1448 de 2011 "por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones".* Recuperado de: http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2012/C-250-12.htm.

Corte Constitucional. (2012b). *Sentencia C-715. Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 1448 de 2011.* Recuperado de: http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2012/C-715-12.htm.

Corte Constitucional. (2013). *Sentencia C-579. Instrumentos jurídicos de justicia transicional*. Recuperado de: http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2013/C-579-13.htm.

Corte Constitucional. (2014a). *Sentencia C-795. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 100, parcial, de la Ley 1448 de 2011. Los derechos de las víctimas a la entrega inmediata y efectiva de los predios restituidos. La garantía de la compensación oportuna a los terceros de buena fe exenta de culpa*. Recuperado de: http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2014/C-795-14.htm.

Corte Constitucional. (2014b). *Sentencia T-488. Pertenencia rural/terrenos baldíos adjudicables solo pueden adquirirse por título otorgado por el INCODER*. Recuperado de: http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2014/T-488-14.htm.

DNP (Departamento Nacional de Planeación) (2011). *Documento CONPES 3712 de 2011. Plan de financiación para la sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011*. Recuperado de: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3712.pdf.

ECOSOC (Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas). (2007). Comisión de Derechos Humanos. Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos. Principios de las Naciones Unidas sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas. Recuperado de: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2008/6325.pdf?view=1.

IGAC (Instituto Geográfico Agustín Codazzi). (2011). *Resolución 070. Por la cual se reglamenta técnicamente la formación catastral, la actualización de la formación catastral y la conservación catastral*. Recuperado de: http://www.igac.gov.co/wps/wcm/connect/8555e80047cd59688c6acc23e186de1d/RESOLUCION_70_2011.pdf?MOD=AJPERES.

IGAC (Instituto Geográfico Agustín Codazzi). (2015). *Informe de Instituto Geográfico Agustín Codazzi presentado para consultoría de Ivonne Moreno Horta. Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 emitida por la Corte Constitucional y el Auto 008 de 2009 en materia de tierras*, agosto.

Machado, A. (2012). El problema de la tierra en Colombia y desarrollo humano en el sector rural. En *Planeta paz, sectores sociales populares para la paz en Colombia: La cuestión agraria en Colombia: tierra, desarrollo y paz*, pp 39 y ss. Bogotá, Corcas Impresores.

MAPP (Misión de Apoyo al Proceso de Paz) y OEA (Organización de Estados Americanos). (2014). Conversatorios sobre Restitución de Tierras y Territorios. Encuentros regionales de intercambio de experiencias, diálogos de saberes y gestión de conocimiento. Compilación de memorias. Bogotá D. C., marzo de 2014. Recuperado de: http://www.mappoea.net/documentos/Multimedia/1.1.1%20CONVERSATORIOS.pdf.

MADR (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural). (2012). *Informe de avances proceso de reglamentación e Implementación de la Ley 1448 de 2011, en materia de restitución de tierras a las víctimas del desplazamiento forzado*. Presentado en sesión técnica pública convocada mediante Auto 219 de 2011, proferido por la Honorable Corte Constitucional, como parte del Seguimiento al cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004. Recuperado de: http://viva.org.co/pdfs/victimas/Informe_entregado_a_la_Corte_Constitucional_13_de_febrero.pdf.

MADR (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural). (2015). *Decreto 1071. Por medio del cual se expide el Decreto único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural*. Recuperado de: https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Decretos/DECRETO%201071%20DEL%2026%20DE%20MAYO%20DE%202015.pdf.

MinVivienda (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio). (2011). *Decreto de 4929. Por el cual se reglamenta el Capítulo III del Título IV de la Ley 1448 de 2011 en relación con la restitución de tierras*. Recuperado de: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=45065.

MinVivienda (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio). (2015). Decreto 1077. Por medio del cual se expide el Decreto único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio. Recuperado de: http://www.metropol.gov.co/Residuos/Documents/tabla%20legislacion/Leyes/Decreto-1077-del%2026%20de%20Mayo%202015.pdf.

Sánchez, N., Chaparro, S., y Revelo, J. (2013). *La restitución de tierras, un imperativo que no admite fracasos*. Bogotá: Dejusticia y Unidad Administrativa Especial para la Gestión de Restitución de Tierras.

SNR (Superintendencia de Notariado y Registro). (2015). Información complementaria al oficio 20152009927724 del 12/06/2015. Informe anual a la Corte Constitucional. SNR2015EE021934.

UAEGRTD (Unidad Administrativa especial de Gestión de Restitución de Tierras). (2015). Boletín Mensual. Avances en Proceso de Restitución de Tierras.

Uprimny, R. y Saffon, M. P. (2006). Verdad Judicial y Verdades extrajudiciales: la búsqueda de una complementariedad dinámica. *Revista Pensamiento Jurídico*, 17 (9), 9-35.

La política pública de retorno

Elaborado por Andrés Mauricio Mendoza y
revisado por el Equipo Nacional de Verificación

Contenido

Lista de siglas 508
Lista de figuras 509
Lista de tablas 509

Conceptos relevantes 512

Jurisprudencia sobre el tema de retorno 516
Auto 116 de 2008 517
Auto 008 de 2009 518
Auto 383 de 2010 519
Auto 219 de 2011 520
Auto 202 de 2015 522

Normatividad en materia de retorno 524
Ley 387 de 1997 524
Decreto 2569 de 2000 526
Decreto 250 de 2005 526
Ley 1190 de 2008 527
Decreto 1997 de 2009 528
Ley 1448 de 2011 528
Decreto 4800 de 2011 529

Estrategias de política pública para el retorno 530
Retornar es Vivir (2009) 531
Política pública de retorno para la población desplazada (SNAIPD, 2009) 531
Programa Familias en su Tierra (DPS) 533

Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (2012) 534

Protocolo para el acompañamiento a retornos y reubicaciones en el marco de la reparación integral a víctimas del desplazamiento forzado (2014) 536

Casos exitosos de retorno 537

San Carlos 537
Samaná 539

Análisis presupuestal de evolución del gasto en acompañamiento a retornos 540

Análisis de las estrategias implementadas por el Gobierno frente a las órdenes de la Corte 541

Conclusiones 548

Recomendaciones de política pública 557
Recomendaciones sobre diseño institucional y presupuesto 558
Recomendaciones sobre el requerimientos de información 561

Referencias 561

Lista de siglas

ANSPE	Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema
AIPDV	Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia
CIJUS	Centro de Investigaciones Socio-Jurídicas
CORPOCALDAS	Corporación Autónoma Regional de Caldas
CSPPDF	Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado
CTAIPD	Comité Territoriales de Atención Integral a la Población Desplazada
CTJT	Comités Territorial de Justicia Transicional
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DPS	Departamento para la Prosperidad Social
ECI	Estado de cosas inconstitucional
GED	Goce efectivo de derechos
FEST	Familias en su tierra
MAARIV	Modelo de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas
PAARI	Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral
PAT	Planes de Acción Territorial
PNARIV	Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas
PRC	Planes de reparación colectiva
PRR	Planes de retornos y reubicaciones
RNI	Red Nacional de Información
RSS	Red de Solidaridad Social
RUSICST	Reporte Unificado del Sistema de Información Coordinación y Seguimiento Territorial
RUV	Registro Único de Víctimas
SNAIPD	Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada
SNARIV	Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas
SSPI	Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión
SUIFP	Sistema Unificado de Inversión y Finanzas Públicas
UARIV	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

Lista de figuras

Figura 1. Ruta de retornos y reubicaciones 535

Figura 2. Ruta Integral de Atención, Asistencia y Reparación para víctimas de desplazamiento forzado. 536

Lista de tablas

Tabla 1. Resumen financiero proyecto DPS 542

Tabla 2. Matriz analítica de pronunciamientos de la Corte Constitucional y respuesta gubernamental 542

En perspectiva de la garantía del goce efectivo de los derechos (GED) de los más de 6 millones de desplazados por causa del conflicto armado en Colombia[1], el presente documento tiene como objetivo realizar una revisión documental y un análisis de los avances y desaciertos de los lineamientos de política pública relacionados con las estrategias de retorno de la población desplazada en el marco del conflicto armado, así como proponer recomendaciones de política pública. Esta indagación se hace con el fin de aportar insumos para la discusión sobre la existencia de elementos suficientes para declarar el levantamiento del estado de cosas inconstitucional (ECI) sobre el derecho al retorno.

En este sentido, se parte de que el derecho al retorno no solo hace parte de los derechos que tienen las personas desplazadas de regresar a sus lugares de origen, sino que hace parte de las soluciones duraderas que el Estado tiene que garantizar a los hogares desplazados en el marco de sus responsabilidades y de acuerdo con la normatividad internacional y nacional en la materia.

En este caso, se hace referencia a que el retorno y el reasentamiento voluntarios hacen parte de los mecanismos a los que se encuentra obligado el Estado para garantizar la superación de la condición de víctima de desplazamiento de una persona, hogar o grupo de personas. Lo anterior por cuanto las soluciones duraderas, a la luz de los estándares jurídicos internacionales sobre la materia, pueden ser comprendidas como estrategias que logran poner fin al ciclo del desplazamiento.

La metodología empleada por el documento está basada en una revisión documental de la jurisprudencia de seguimiento al tema proferida por la Corte Constitucional, así como de los lineamientos e instrumentos de política pública que ha

[1] Según cifras del Registro Único de Víctimas (RUV) el número de personas desplazadas en Colombia alcanza los 6 300 422 con corte a 1 de julio de 2015, aunque cabe aclarar que el número de eventos resulta superior alcanzando los 6 827 091.

elaborado el Gobierno Nacional para garantizar el derecho al retorno como medida de restitución de derechos.

El alcance final de este documento es convertirse en un insumo que contribuya a las reflexiones e identificación de retos que persisten en la política pública en el marco de las disposiciones jurisprudenciales señaladas por la Honorable Corte Constitucional en sus autos de seguimiento. Por tal razón el documento será breve en la recopilación de los antecedentes y conciso en el análisis de los avances y desaciertos de la política pública.

Conceptos relevantes

Antes de iniciar la revisión de los antecedentes jurisprudenciales y lineamientos de política pública, es fundamental hacer una presentación de los conceptos clave que deben tenerse en cuenta para el análisis de las estrategias de retorno y delimitar sus límites teóricos y prácticos.

En esta medida, este acápite se dividirá en dos partes: una primera relacionada con el significado mismo de retorno y su diferencia con la reubicación, y otro relacionado con los principios asociados a las condiciones básicas de este derecho.

Para efectos de determinar las bases interpretativas en las que se sustentan las definiciones, es necesario comenzar por señalar que en el documento de 2004 de la ONU intitulado *Agenda para la protección*, en el que se recogen los resultados de las consultas mundiales sobre la protección internacional de las personas refugiadas, se establece que el enfoque de soluciones duraderas tiene en el retorno la medida preferente de restablecimiento y superación del ciclo del desplazamiento.

Es importante advertir que como el documento en mención hace referencia a los refugiados, en este caso hace mención a la repatriación de los mismos. Sin embargo, desde el punto de vista analógico, esta postura se extiende claramente a las personas desplazadas internas y, por ende, hace referencia al retorno voluntario a sus lugares de origen en condiciones de seguridad y dignidad.

Lo anterior tiene, como sustento jurídico, el reconocimiento del principio de no retroceso (*non-refoulement*) en los avances de protección obtenidos en el marco de la regulación internacional del refugio y el desplazamiento interno como medular para las decisiones de los Estados en materia de soluciones duraderas.

Ello quiere decir que a la luz de este enfoque del derecho internacional consuetudinario, en el marco de la política pública de retorno, no le es dado al Estado colombiano tomar determinaciones o producir regulaciones que puedan considerarse

regresivas en relación con lo que ya las personas desplazadas han obtenido como reconocimiento de derechos.

A lo anterior se suma el principio según el cual, ante situaciones de desplazamiento prolongado, le es exigible al Estado identificar y aplicar estrategias más amplias de soluciones duraderas con particular atención en el mejoramiento de las condiciones para el retorno (repatriación) voluntario. La ONU en este punto hace referencia a la obligación estatal de garantizar un marco de seguridad física, jurídica y material para las personas que puede lograrse mediante la prevención de violaciones a derechos humanos y la restitución de derechos patrimoniales.

Con base en lo anterior, en relación con la definición de retorno cabe mencionar que esta se encuentra en los mismos principios internacionales de la ONU. En los Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, de la Asamblea General de Naciones Unidas, se indica que el retorno hace parte del derecho a la restitución en el siguiente sentido: "La restitución comprende, según corresponda, el establecimiento de la libertad, el disfrute de los derechos humanos, la identidad, la vida familiar y la ciudadanía, el regreso a su lugar de residencia, la reintegración en su empleo y la devolución de sus bienes"[2] (ONU, 2005).

Es así como el retorno hace parte constitutiva de la reparación y busca propiciar las condiciones para el restablecimiento de los derechos a la libertad de circulación y residencia, así como de otros derechos vulnerados por el hecho del desplazamiento forzado.

Por su parte, la Corte Constitucional colombiana en la Sentencia C-280 de 2013 ha resaltado la *estabilización* de los procesos de retorno y reubicación como obligación calificada del Estado en relación con la superación del desplazamiento forzado como condición de victimización.

Para el alto tribunal, en la sentencia citada, es obligación del Estado rodear el proceso del retorno de mínimas condiciones de seriedad y estabilidad que favorezcan su sostenibilidad hacia el futuro, aunque sin limitar ni impedir de manera absoluta la posible reconsideración, e incluso el abandono de la locación inicialmente escogida, si sobrevinieren circunstancias que así lo ameriten.

Lo anterior no implica, para la Corte, que en caso de que las víctimas abandonen el lugar escogido para el retorno voluntario por no existir condiciones de seguridad

2 Subrayado propio.

para permanecer allí, el Estado quede liberado de su obligación de garantizar a los afectados el pleno ejercicio de sus derechos.

Teniendo en cuenta este marco es importante también resaltar el concepto generado a través de la Ley 1448 de 2011, más conocida como Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, y puntualmente de su decreto reglamentario 4800 de 2011, que para los fines de este documento será el concepto tomado como referente para el análisis. En este decreto se define el retorno como "el proceso mediante el cual la persona o el hogar víctima de desplazamiento forzado decide regresar al sitio del cual fueron desplazados con el fin de asentarse indefinidamente" (Presidencia de la República, 2011, art. 71). Por su parte, la reubicación es "el proceso mediante el cual la persona o el hogar víctima de desplazamiento forzado decide asentarse en un lugar distinto del que se vieron forzados a salir" (Presidencia de la República, 2011, art. 72).

Habiendo realizado la claridad de los conceptos de retorno y reubicación, es clave puntualizar los principios que posibilitan las condiciones para un retorno efectivo. En el cuerpo normativo internacional, los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de Naciones Unidas, conocidos como los Principios Deng, ordenan que las autoridades tienen la obligación "de establecer las condiciones y proporcionar los medios que permitan el regreso voluntario, seguro y digno de los desplazados internos a su hogar" (ONU, 1998, Principio 28). En este documento se adscriben tres principios para garantizar el derecho al retorno o reubicación en términos de que debe ser voluntario, seguro y en condiciones de dignidad.

Derivado de este referente, el Protocolo para el acompañamiento a retornos y reubicaciones en el marco de la reparación integral a víctimas del desplazamiento forzado, que la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas (UARIV) presentó en mayo de 2014, contiene los tres principios mencionados: voluntariedad, seguridad y dignidad.

La voluntariedad hace alusión a la

> elección libre que toma la persona o las comunidades que están en situación de desplazamiento a través de sus autoridades, de regresar a su lugar de origen o de reubicarse en un lugar distinto. La decisión debe contar con la información suficiente acerca de las condiciones establecidas para lograr la sostenibilidad del retorno o la reubicación, de modo que facilite dicha opción. La voluntad de un retorno o una reubicación, deberá pasar por reflexiones y valoraciones reales sobre cada opción. (UARIV, 2014a, p. 20)

En el mismo Protocolo se reitera que la víctima deberá contar con información completa sobre las condiciones alrededor del lugar de retorno o reubicación, participar en los procesos de diseño, implementación y seguimiento a su proceso y adicionalmente deberá conocer datos sobre la oferta institucional y asuntos de seguridad. Para pueblos étnicos el Protocolo también incorpora nociones colectivas alrededor de la materialización del derecho al retorno.

La seguridad se refiere

> a la garantía de la integridad física de las personas retornadas, así como a su propiedad, territorios colectivos y los modos de vida necesarios que promuevan la integración y estabilización socioeconómica. Se debe tener en cuenta que este principio se orienta a las personas, a las comunidades, así como a las áreas a las cuales se retorna o se reubica, para lo cual se deben definir procesos y criterios de verificación de las condiciones de orden público en lo referente a seguridad y protección en la zona de retorno. (UARIV, 2014a, p. 21)

La seguridad legal, física y material se constituye en garantía para la no repetición de los hechos y la preservación de derechos inalienables como la vida y la integridad. Un elemento importante de este principio es que se debe respetar el control territorial de las comunidades y autoridades indígenas, así como de las comunidades y consejos comunitarios de las comunidades negras.

Finalmente, por dignidad se entiende el

> goce efectivo de los derechos vulnerados, mediante la respuesta efectiva de las entidades que componen el SNARIV, bajo un enfoque restitutivo y de equidad, que garantice el trato digno y no discriminatorio, permitiendo así la inserción en los procesos sociales, económicos y culturales de los hogares retornados o reubicados y a la reconstrucción de los procesos colectivos y comunitarios determinados por la relación íntima con el territorio. (UARIV, 2014a, p. 24)

La dignidad entonces es un principio básico de los retornos y de otras acciones tendientes a la reparación integral, enmarcándose en el respeto a la vida, la honra y el buen nombre de las personas, hogares y comunidades que retornan.

El primer elemento de reflexión derivado de estas definiciones es que bajo estos tres principios que condicionan el retorno efectivo, se requiere la participación y concurrencia

de las instituciones gubernamentales del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) del nivel nacional y territorial con competencia en la materia, lo que supone que el retorno debe ser un proceso inherentemente acompañado por el andamiaje institucional y no debería llevarse a cabo sin su intervención.

Jurisprudencia sobre el tema de retorno

Desde el año 2004, la Corte Constitucional ha venido asumiendo un rol central en el seguimiento a las acciones gubernamentales en materia de asistencia y atención a las víctimas de desplazamiento forzado. A partir de la Sentencia T-025 de 2004, que dio paso al establecimiento de un ECI, la Corte ha venido generando durante más de 10 años cerca de 300 autos de seguimiento y un aproximado de cerca de mil órdenes. En estas disposiciones la Corte ha hecho una muy detallada identificación de vacíos que la política pública tiene en relación con la garantía al goce efectivo de derechos (GED) de la población desplazada, en tanto que, a su vez, el Gobierno Nacional ha desarrollado acciones para hacerle frente a esos vacíos y a nuevos y viejos retos para la atención de este significativo número de colombianos y colombianas.

Particularmente, en la Sentencia T-025 se señala lo siguiente en torno al tema de retornos y reubicaciones:

> En relación con el derecho al retorno y al restablecimiento, el mínimo al cual están obligadas las autoridades consiste en (i) no aplicar medidas de coerción para forzar a las personas a que vuelvan a su lugar de origen o a que se restablezcan en otro sitio, (ii) no impedir que las personas desplazadas retornen a su lugar de residencia habitual o se restablezcan en otro punto; (iii) proveer la información necesaria sobre las condiciones de seguridad existentes en el lugar de retorno, así como el compromiso en materia de seguridad y asistencia socioeconómica que el Estado asumirá para garantizar un retorno seguro y en condiciones dignas; (iv) abstenerse de promover el retorno o el restablecimiento cuando tal decisión implique exponer a los desplazados a un riesgo para su vida o integridad personal y (v) proveer el apoyo necesario para que el retorno se efectúe en condiciones de seguridad y los que regresen puedan generar ingresos para subsistir autónomamente. (2004, pp. 41 y 102)

Este pronunciamiento reitera las necesarias condiciones de voluntariedad, retorno o reubicación de acuerdo a los deseos de las víctimas, seguridad, asistencia

socioeconómica y generación de ingresos. Con base en este referente, a lo largo de esta sección se presentarán los autos de seguimiento que tienen pronunciamientos con relación al tema de retornos, buscando identificar los puntos clave que se han señalado en términos de falencias de la política pública.

Auto 116 de 2008

El Auto 116 de 2008 corresponde al pronunciamiento de la Corte Constitucional sobre

> la propuesta de indicadores de resultado de goce efectivo de derechos de la población desplazada presentados por el gobierno y por la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado para superar los vacíos y falencias en la batería de indicadores adoptada mediante Autos 109 y 233 de 2007.

En este pronunciamiento se adoptan indicadores sobre retorno en cuanto a factores como acompañamiento, seguridad y nuevos desplazamientos.

El Gobierno declaró en relación con los indicadores de retorno que: "se aclara que la batería de goce efectivo, presentada por el gobierno y adoptada por la Corte, será valorada en cada uno de los hogares en situación de desplazamiento que decidan retornar, reubicarse o permanecer en las zonas de llegada".

Los indicadores asociados con este derecho son los siguientes: 1) Hogares acompañados en retorno que no registran nuevos eventos de desplazamiento / Hogares acompañados en retorno; 2) Hogares que retornaron previa evaluación de las condiciones de seguridad por parte de la fuerza pública / Hogares acompañados en retorno; 3) Hogares acompañados en retorno que no registran nuevos eventos de desplazamiento / Hogares acompañados en retorno.

Así mismo, se hace referencia a las condiciones en que se deben dar los retornos de población indígena o afrocolombiana, como parte de la garantía a la pertenencia étnica y cultural. Los indicadores dispuestos para tal fin son: 1) N.º de personas indígenas o afrocolombianas que han retornado a sus territorios con observancia de los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad / N.º de personas indígenas o afro-colombianas que han solicitado apoyo estatal para su retorno; 2) N.º de comunidades indígenas o afrocolombianas que han retornado a sus territorios con observancia de los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad / N.º de comunidades indígenas o afrocolombianas que han solicitado apoyo estatal para su retorno.

A su turno, en el componente de prevención se señala al retorno como un elemento importante para prevenir nuevos episodios y se reiteran los mismos indicadores ya mencionados.

Auto 008 de 2009

El Auto 008 de 2009 señala la persistencia del ECI que había sido declarado mediante Sentencia T-025 de 2004. En términos globales el Auto insta a realizar ajustes a diferentes componentes de la política pública, sobre todo relacionados con: 1) la provisión de ayuda inmediata y la atención humanitaria de emergencia, y 2) los procesos de retorno y reubicación, argumentando que muchos de los vacíos proferidos en este pronunciamiento ya habían sido detectados en la misma Sentencia T-025 de 2004 y otros Autos.

De manera concreta, se plantea la necesidad de realizar ajustes a la política de retorno, reiterando las necesarias condiciones seguridad, voluntariedad y dignidad en los retornos y reubicaciones. Así, la política pública debe garantizar la sostenibilidad del proceso, la incorporación del enfoque diferencial y criterios de racionalidad.

Específicamente, el documento indica la necesidad de

> afinar las soluciones adoptadas hasta el momento para estas etapas, de tal manera que contribuyan de manera armónica y efectiva a la superación del estado de cosas inconstitucional y al goce efectivo de los derechos de la población desplazada". Adicionalmente, aunque se da cuenta de la adopción del Protocolo de Retornos para el Acompañamiento a los Procesos de Retorno o Reubicación de la Población Desplazada desarrollado por Acción Social, se destaca que el mismo gobierno señala que "no existe un documento técnico que pueda continuar el trabajo delineado por el Protocolo, generando esto un limbo político, jurídico, administrativo e institucional el cual debe ser manejado desde la Mesa Nacional de Estabilización. (Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada [CNAIPD]).

La Corte también advierte que el tema de retorno no ha tenido preferencia como sí ocurre con otras líneas de acción como es el caso de atención humanitaria, lo cual se ve agravado por que como lo muestran los datos citados en el auto es muy bajo porcentaje de grupos familiares de población desplazada que desearían retornar. La CSPPDF, mediante informe remitido a la Corte en 2009, indica que solo un 3 % de población

desplazada quería retornar a su municipio de expulsión, frente a un 79 % que prefiere permanecer en la ciudad de asentamiento (Corte Constitucional, 2009, literal 114).

En últimas, se ordena al Director de Acción Social y al CNAIPD que "realice y ponga en marcha los ajustes necesarios para afinar la política existente a fin de que en estas materias se ofrezca una respuesta articulada y efectiva" (Corte Constitucional, 2009, orden décimo primera).

Auto 383 de 2010

El Auto 383 de 2010 verifica la coordinación de la política pública de atención a la población desplazada de las entidades territoriales y nacionales en el marco de la Sentencia T-025 de 2004, y hace especial seguimiento a los ajustes realizados por el Gobierno Nacional a la política de retorno que habían sido ordenados por el Auto 008 de 2009.

Las conclusiones de este pronunciamiento son contundentes en tanto que luego de seis años de ECI continúan los incumplimientos en términos de las condiciones de voluntariedad, seguridad y dignidad del retorno conforme a las normas nacionales y principios rectores en la materia. Se indica de manera introductoria cómo el presupuesto destinado por las entidades territoriales es insuficiente y cómo la estrategia adoptada por el Gobierno Nacional, denominada Retornar es Vivir, presenta serias dificultades en relación con el principio de seguridad. Las razones concretas para corroborar la persistencia del ECI descritas en el Auto son:

- No se están cumpliendo los principios de seguridad, dignidad y voluntariedad.
- No se cuenta con atención en los municipios receptores.
- El acompañamiento es nulo o insuficiente.
- No se tiene certeza sobre el número de personas retornadas.
- No se tiene información sobre el número de personas atendidas en los procesos de retorno con acompañamiento institucional.
- No hay seguimiento ni indicadores para medir el GED de las personas retornadas.
- No hay garantías en algunos casos, poniendo en riesgo a la población desplazada que quiere retornar o reubicarse.
- Las autoridades locales desconocen lo que implica un proceso de retorno.
- Las solicitudes de retorno no son atendidas por las autoridades locales.
- No se han tomado medidas claras por parte del Gobierno a pesar de que se identifican los retos y dificultades de la política pública.
- No hay garantías para los retornos individuales o familiares.

- No hay presupuesto suficiente para apoyar los procesos de retorno.
- No hay un enfoque diferencial, especialmente para las comunidades étnicas.
- No se tiene claridad sobre las necesidades y oportunidades de la capacidad institucional y presupuestal de las entidades territoriales.

Frente a esto, la Corte es enfática en cuanto a las siguientes órdenes:

1. Plan de capacitación a los nuevos mandatarios electos de los entes territoriales sobre sus responsabilidades en procesos de retorno (orden décimo séptima).
2. Diseño y ejecución de un instrumento para los procesos de retorno que tenga en cuenta las falencias institucionales y presupuestales, los mecanismos idóneos y eficaces para garantizar el acompañamiento integral y el diseño de estrategias de coordinación y articulación entre los distintos niveles territoriales (orden vigésimo tercera).
3. Diseño de un instrumento general para la valoración de las necesidades de integración local y de planeación y articulación de esfuerzos entre los distintos niveles territoriales (orden vigésimo cuarta).
4. Diseño de una estrategia específica de prevención de riesgos y acompañamiento para los procesos de retorno y reubicación en las entidades territoriales incluidas en el plan Retornar es Vivir (orden vigésimo quinta).

Es importante mencionar que junto al Auto 383, la Corte profirió el Auto 385 de 2010, que aunque no se refiere concretamente al componente de retorno, sí cuestiona la forma en que el Sistema General de Participaciones responde a las necesidades de las entidades territoriales en función de los cambios demográficos presentados tras procesos de retorno y reubicación.

Auto 219 de 2011

El Auto 219 de 2011 hace seguimiento a las acciones adelantadas por el Gobierno Nacional para la superación del ECI, teniendo en cuenta la información ofrecida por el Gobierno en marzo de 2011 en relación a las rutas de coordinación y a las responsabilidades concretas del SNAIPD. Es de señalar que el Gobierno afirma que la coordinación de este tema se llevará a cabo bajo la figura de una Mesa Nacional de Atención Integral Básica de Retornos en la que concurren y participan los representantes de los sectores involucrados en la política.

Así mismo, y en respuesta al Auto 385 de 2010, el Gobierno Nacional señala que existirán ajustes a la política pública de atención integral a la población desplazada que quedarían consignados en el plan de desarrollo bajo un enfoque de retornos y reubicaciones. No obstante, frente al tema de recursos el Gobierno señala que los presupuestos serán estipulados por cada entidad.

La Corte sostiene con firmeza que el *protocolo de retornos* no se está aplicando porque por decisión de la Mesa de la Política Pública de Retornos y Reubicaciones "los cambios solo se realizarán cuando estén claramente definidos los ajustes de las otras políticas sectoriales de atención a la población desplazada". Aún más, siguen sin existir datos o informes que den cuenta de los resultados de los retornos.

En síntesis, este auto reitera las reglas jurisprudenciales y confirma la necesidad de priorización del tema de retorno y los ajustes a la política. De manera específica, señala así los vacíos:

- Baja capacidad institucional, técnica o financiera de algunas entidades territoriales incluidas en el plan Retornar es vivir.
- Ausencia de claridad sobre la fórmula para determinar el grado de concurrencia de los recursos nacionales con los territoriales.
- Falta de identificación de obstáculos legales que impiden inversión de recursos.
- Contradicción entre enunciar que el tema es prioritario y excluir el plan de reubicación y retorno en el articulado del Plan Nacional de Desarrollo.
- Falta de valoración de necesidades de rehabilitación y reconstrucción territorial, así como de integración de la población desplazada retornada o reubicada.
- Ausencia de una respuesta concreta para activar mecanismos que aseguren un acompañamiento estatal adecuado.
- Falta de instrumentos que complementen los mecanismos existentes y garanticen la sostenibilidad de los procesos de retorno y reubicación.

Con este panorama, la Corte profiere nuevas órdenes al Gobierno Nacional sobre este tema: 1) Dar cuenta sobre los resultados alcanzados en los 455 casos señalados por el Gobierno como retornos realizados durante el período 2008-2011 (orden décimo novena); 2) Informar sobre la metodología de trabajo y de coordinación interinstitucional, los espacios y mecanismos de garantía a la participación de la población desplazada y de las organizaciones sociales que han acompañado el proceso (orden vigésimo segunda); 3) Presentar informes sobre el tema a cargo de la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la Contraloría General,

en particular del plan Retornar es vivir (orden vigésima). Así mismo, se extiende la invitación al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados para que siga presentando informes que considere pertinentes (orden trigésimo segunda).

Auto 202 de 2015

Este reciente Auto de la Corte Constitucional solicita información al Gobierno Nacional sobre

> el estado del diseño e implementación de los ajustes ordenados al componente de Retornos y Reubicaciones en sus aspectos generales o ejes transversales, en el marco de los autos de seguimiento 008 de 2009, 383 y 385 de 2010, 219 de 2011 y de la sentencia T-025 de 2004, por medio de la cual se declara el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado en Colombia.

La argumentación de la Corte parte de los informes allegados por el Gobierno Nacional en 2011 y 2012 en donde se identificaron las percepciones del Ejecutivo frente a vacíos y fallas del tema de retornos, pero no se aportó otra información relevante como la solicitada en el Auto 219 de 2011 sobre el estado de los 455 casos de retorno calificados como exitosos en el marco de la estrategia Retornar es vivir, ni otra adicional que permita establecer que se superaron las falencias.

En general, este auto sostiene que se debe hacer una valoración del estado actual del componente de retornos y reubicaciones pues se han hecho múltiples llamados para superar los vacíos proferidos en los Autos de seguimiento, a sabiendas de que la Corte ha estado enterada de las situaciones de vulneración a los derechos de grupos de población retornados, relatadas en informes allegados por organismos de control y organizaciones de la sociedad civil.

El Auto precisa una serie de preguntas a diferentes entidades del Ejecutivo con base en los diez ejes transversales del componente de retornos y reubicaciones. De manera sintética, a continuación se describe el tipo de inquietudes formuladas en cada eje:

1. Sistemas de información: Se parte de que no se observa la adopción de un sistema o reporte concreto sobre retornos y, por tanto, se indaga por aspectos relacionados con características de los procesos de retornos como: número, tipos, ubicación, desagregación por área rural o urbana y nivel de satisfacción de los retornados con los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad.

2. Presupuesto: Se busca subsanar las inquietudes relacionadas con la falta de claridad y especificidad de las medidas presupuestales adoptadas para ampliar el alcance de las acciones de retorno. Esto incluye preguntas sobre cuál es el incremento presupuestal y cómo este incremento solucionaría las falencias de autos de seguimiento anteriores.
3. Acompañamiento institucional: Se resalta la vulnerabilidad que revisten los casos de retornos no acompañados o espontáneos como los que son referenciados en el programa Familias en su Tierras (FEST).
4. Protocolo de retornos y reubicaciones: Se advierten preocupaciones sobre este Protocolo adoptado en 2014 pues se observan dificultades en la implementación del mismo y en contenidos esenciales; por ejemplo, al supeditar el núcleo esencial de derechos a la limitada oferta sectorial. Adicionalmente, no se reconocen rutas específicas para reubicaciones rurales y urbanas. Por estas razones, los cuestionamientos van a si el protocolo deba ser modificado.
5. Planes de retornos y reubicaciones (PRR): Se indaga por el grado de cumplimiento de los 85 PRR y de cómo estos planes se encuentran ajustados al nuevo protocolo.
6. Trato específico o diferenciado a los procesos de reubicaciones rurales y urbanas: Se pregunta por las estrategias o acciones de coordinación con las Entidades Territoriales, y se solicita información diferenciada en cada tipo de reubicación.
7. Coordinación nación-territorio: Las preguntas en esta categoría giran en torno a la articulación de los PRR con los Planes de Desarrollo y Planes de Acción Territorial (PAT), así como si el seguimiento que hace el Reporte Unificado del Sistema de información, coordinación y seguimiento territorial de la Política Pública de Víctimas del Conflicto Armado Interno (RUSICST) incluye variables específicas en materia de retornos y reubicaciones.
8. Coordinación Nación-Nación: A propósito de la conformación de tres mesas temáticas en los subcomités del SNARIV sobre tierras, mínimos básicos y prevención, protección y garantías de no repetición, se indaga cuáles han sido los avances de estas instancias.
9. Participación: Se pregunta cómo se garantizaría la participación directa de las comunidades que retornan o se reubican en instancias como los Comités de Justicia Transicional y los diferentes subcomités del SNARIV.
10. Indicadores de goce efectivo de derechos (IGED): La indagación gira en torno al estado actual de los 455 casos de retornos y reubicaciones atendidos en el marco de la estrategia Retornar es Vivir dado que esa información no fue enviada a

la Corte. En este sentido, se solicitan criterios de selección de casos puesto que solo se cuenta con información parcial.

También se pregunta por cómo se articularán las estrategias derivadas del Decreto 2569 de 2014, que comenzó a ser implementado en septiembre de 2015, con los indicadores sectoriales ya existentes en la materia. Esto implica tener en cuenta la información de la Red Nacional de Información (RNI), la información del Modelo de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas (MAARIV), las valoraciones realizadas en terreno con las víctimas de desplazamiento y el Índice Global de Restablecimiento Social y Económico.

Normatividad en materia de retorno

Habiendo precisado el marco jurisprudencial, a continuación se describirán las normas nacionales que incorporan el tema de retornos precisando las disposiciones frente al tema, incluyendo leyes nacionales y decretos:

Ley 387 de 1997

La Ley 387 de 1997 es uno de los primeros referentes en materia de política pública para la atención a la población desplazada y por medio de ella 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".

En concreto, la Ley crea el Sistema Nacional de Atención Integrada a la Población Desplazada (SNAIPD), entre cuyos objetivos se encuentran el de atender de manera integral a esta población para que, en el marco del retorno voluntario o reasentamiento, logre su reincorporación a la sociedad colombiana (Capítulo I, Título II). Es decir, se pone de precedente la necesidad del retorno como garantía de reincorporación.

Entre las acciones que se incluyen en el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (Sección I, Capítulo II), se identifican medidas para posibilitar el retorno voluntario o reubicación, así como acciones para la atención especial a comunidades negras e indígenas propiciando el retorno a sus territorios.

Dentro de la Sección V (Capítulo II) se concretan disposiciones específicas para el tema de retorno bajo el siguiente principio: "El Gobierno Nacional apoyará a la población desplazada que quiera retornar a sus lugares de origen, de acuerdo con

las previsiones contenidas en esta Ley, en materia de protección y consolidación y estabilización socioeconómicas" (artículo 16).

Precisamente, en la ley se señala que se deben promover acciones y medidas de mediano y largo plazo que busquen propiciar condiciones de sostenibilidad económica y social para la población desplazada en el marco del retorno voluntario o el reasentamiento tanto en zonas rurales como urbanas. En perspectiva de financiación, este instrumento normativo indica que el Fondo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia se encargará de financiar o cofinanciar diferentes programas, incluidos los de retorno.

Conforme a lo anterior, puede destacarse un *enfoque restaurador* de la ley citada, si se tienen en cuenta los siguientes aspectos:

1. El artículo 4 de la Ley citada establece como objetivo de la atención integral a la población desplazada, su reincorporación social en el marco del retorno voluntario o del reasentamiento.
2. El artículo 10 de la Ley en mención establece como uno de los objetivos del Estado frente al desplazamiento forzado, adoptar las medidas necesarias que posibiliten el retorno voluntario de las personas desplazadas destacándolo como medida indispensable en el caso de comunidades étnicamente diferenciadas.
3. Los artículos 16 y 17 establecen una relación estrecha entre retorno voluntario y estabilización socioeconómica. Para ello establece que el Gobierno se encuentra en la obligación de apoyar a la población desplazada dispuesta a retornar voluntariamente con medidas de protección y consolidación socioeconómica, entendidas ambas como acciones y medidas de mediano y largo plazo con el propósito de generar condiciones de sostenibilidad económica y social para la población desplazada.
4. En el marco del artículo 17, la Ley 387 establece una relación entre la política de generación de ingresos, con especial énfasis en las normas de desarrollo rural desde el enfoque del apoyo a las economías campesinas, y las acciones de estabilización socioeconómica necesarias para garantizar el derecho al retorno voluntario, destacando como acciones en la materia los siguientes: proyectos productivos, apoyos desde el Sistema Nacional de Reforma Agraria y de Desarrollo Rural Campesino, fomento de la microempresa, capacitación y organización social y planes de empleo urbano y rural.
5. En el marco de lo anteriormente destacado el artículo 19 establece una conexión entre el enfoque restaurador del retorno voluntario y la sostenibilidad socioeconómica desde el enfoque de desarrollo rural al priorizar en el marco del retorno, la protección y restablecimiento de predios ubicados en zonas de reserva campesina.

Decreto 2569 de 2000

El decreto 2569 de 2000 reglamenta parcialmente la Ley 387 de 1997, mencionada anteriormente y señala que es la Red de Solidaridad Social (RSS) la que coordinará en nombre del Gobierno Nacional la adopción de medidas para posibilitar los retornos y reubicaciones (Ministerio del Interior y de Justicia, 2000, Título I). Así mismo, expone por primera vez que la condición de desplazado cesará en tanto haya sido retornado, reasentado o reubicado, teniendo acceso a una actividad económica en su lugar de origen o en las zonas de reasentamiento (Ministerio del Interior y de Justicia, 2000, Título II).

Tal como se delineó de manera general, en la Ley 387 de 1997 se hace énfasis en que el Gobierno apoyará el retorno a los lugares de origen de la población desplazada con un acompañamiento de los componentes de la consolidación y estabilización socioeconómica. Así mismo, se indica que previo a los procesos de retorno debe realizarse una evaluación sobre las condiciones de orden público en el sitio de origen e informar a quien desea retornar al respecto; este podrá hacerlo incluso si la evaluación de seguridad es negativa, prevaleciendo la voluntariedad del retorno. También se señala en este aparte que los procesos de retorno podrán ser acompañados por organizaciones humanitarias de carácter nacional e internacional (Ministerio del Interior y de Justicia, 2000, Título VII).

Por primera vez se especifican competencias para los comités municipales, distritales y departamentales para la atención integral a la población desplazada por la violencia, señalando que éstos deben coordinar y llevar a cabo los procesos de retorno voluntario o reubicación en condiciones dignas y seguras. Así mismo, se señala la obligación de realizar una evaluación cada seis meses para revisar las condiciones de seguridad y la cesación de la condición de desplazado.

Decreto 250 de 2005

A través del decreto 250 de 2005 se expide el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y se dictan otras disposiciones. En este decreto se determina que se deben adoptar medidas para posibilitar el retorno voluntario de la población desplazada a su zona de origen o su reubicación en nuevas zonas de asentamiento (Ministerio del Interior y de Justicia, 2005, artículo 6) y, así mismo, garantizar atención especial a las comunidades negras e indígenas propiciando el retorno a sus territorios (Ministerio del Interior y de Justicia, 2005, artículo 8).

En esta normatividad se vuelve a mencionar que el retorno voluntario hace parte de las acciones de mediano y largo plazo para generar condiciones de sostenibilidad económica y social, y se exponen los principios de voluntariedad, dignidad y seguridad.

Se incorporan lineamientos para las entidades del nivel nacional y territorial en términos de que deben apoyar acciones para lograr la sostenibilidad y estabilidad de los hogares retornados o reubicados, y se dictamina que los Comités Territoriales (acompañados por el SNAIPD) y puntualmente las Mesas de Trabajo de Estabilización Socioeconómicas deben acompañar los procesos de retorno y reubicación. Así mismo, se obliga la participación del Ministerio de Defensa en estos procesos, así como de la Defensoría del Pueblo como garante. De igual forma, se expone que se diseñarán programas para el acceso a soluciones de vivienda y a proyectos productivos dirigidos a población desplazada en proceso de retorno.

Por primera vez se insta a las Direcciones y Secretarías de Salud a nivel regional, a realizar jornadas para la "promoción de la salud, prevención de la enfermedad, saneamiento básico e intervención de los principales factores de riesgo" (Ministerio del Interior y de Justicia, 2005, acápite 5.3.2.1) y también se dicta que deben fortalecerse los servicios educativos en las zonas de retorno, así como el acompañamiento social y psicológico a los retornados.

Un nuevo elemento señalado en este decreto es la tipificación de los retornos de acuerdo al momento en que se producen bien sea retornos de corto plazo, que corresponden a los que se realizan antes de los 30 días de ocurrido el desplazamiento, o los retornos de mediano y largo plazo realizados luego de los 30 días (a Ministerio del Interior y de Justicia, 2005, acápite 5.3.1). También se señalan 5 fases para el desarrollo de los retornos: fase exploratoria, fase de análisis situacional, fase de alistamiento, fase de retorno y fase de seguimiento.

Ley 1190 de 2008

La Ley 1190 de 2008 declara el 2008 como el año de la promoción de los derechos de las personas desplazadas por la violencia y se dictan otras disposiciones, entre las que se encuentra la de autorizar a los alcaldes de municipios que sean receptores de población desplazada a "realizar inversiones en vivienda de interés social en otros municipios, siempre y cuando dichas inversiones vayan dirigidas al retorno de los desplazados a los municipios de origen" (Congreso de Colombia, 2008, artículo 7).

Decreto 1997 de 2009

Para reglamentar la Ley 1190 de 2008, se emitió en el año 2009 el Decreto 1997 en el que se asigna la responsabilidad a Acción Social para convocar al CNAIPD a una sesión exclusiva para el seguimiento a los procesos de retorno, reubicación o reasentamiento.

También se asigna la responsabilidad al Departamento Nacional de Planeación (DNP) de diseñar y coordinar una estrategia de coordinación para garantizar el GED de la población desplazada. De igual forma, las entidades del SNAIPD elaborarán planes operativos de acuerdo con la oferta de servicios disponible para la atención de la población desplazada. Estos planes harán parte del Plan Nacional y, a su vez, de los planes operativos que se diseñarán en el marco de las Mesas Nacionales de Atención a Población Desplazada.

Ley 1448 de 2011

La Ley 1448 de 2011 y su decreto reglamentario 4800 de 2011 son los instrumentos normativos que incorporan un mayor número de disposiciones para la garantía del retorno de población desplazada, en el marco de medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno.

De manera específica, el artículo 66 menciona lo siguiente:

> Con el propósito de garantizar la atención integral a las personas víctimas de desplazamiento forzado que deciden voluntariamente retornar o reubicarse, bajo condiciones de seguridad favorables, estas procurarán permanecer en el sitio que hayan elegido para que el Estado garantice el goce efectivo de los derechos, a través del diseño de esquemas especiales de acompañamiento.

El andamiaje institucional para llevar a cabo estos esquemas está en cabeza de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que coordina directamente los retornos y a las entidades que conforman el SNARIV.

Se atribuyen además responsabilidades respecto a los derechos mínimos de identificación a cargo de la Registraduría Nacional del Estado Civil, de salud a cargo del Ministerio de la Protección Social, de educación a cargo del Ministerio de Educación Nacional, de alimentación y reunificación familiar a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), de vivienda digna a cargo del Minis-

terio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial cuando se trate de vivienda urbana, y a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural cuando se trate de vivienda rural, y de orientación ocupacional a cargo del Servicio Nacional de Aprendizaje (parágrafo 1).

Adicionalmente, el artículo 70 señala que se debe adoptar un programa dentro del cual se incluya el retorno de la víctima, así como la restitución de sus bienes inmuebles. En el capítulo de restitución de tierras se indica que las víctimas tienen el derecho al retorno en condiciones de sostenibilidad, seguridad y dignidad, y deben participar en la planeación y gestión de sus retornos.

En cuanto al enfoque étnico, los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011 establecen obligaciones especiales en cuanto a los retornos de los pueblos y comunidades indígenas, pueblo Rrom o gitano, comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, respectivamente. Entre los elementos que se deben cumplir se encuentran la concertación con las autoridades de las comunidades étnicas, la verificación de condiciones de seguridad en los Comités Territoriales de Justicia Transicional (CTJT) y el acompañamiento a los retornos que se hayan dado de manera voluntaria. También debe tenerse en cuenta que los Autos 004 y 005 de 2009 de la Corte Constitucional promulgan planes específicos que no deben desconocerse.

Decreto 4800 de 2011

El Decreto 4800 de 2011 por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 tiene un capítulo exclusivo para el tema de retornos y reubicaciones para víctimas de desplazamiento forzado. En esta normatividad se exponen las condiciones para el retorno y la reubicación en perspectiva de atención y reparación integral.

En primer lugar, se presentan los derechos a la voluntariedad, seguridad y dignidad, y se indica que debe existir una gradualidad en la garantía de los derechos en términos de la ejecución de los planes de retorno y reubicación. Es así como la UARIV y demás entidades competentes deben garantizar la atención en salud, educación, alimentación, identificación, reunificación familiar, orientación ocupacional, vivienda y atención psicosocial, y de manera complementaria, progresiva y gradual, el acceso o restitución de tierras, servicios públicos básicos, vías y comunicaciones, seguridad alimentaria, ingresos y trabajo, y fortalecimiento de la organización social.

Además de estas responsabilidades individuales, a cada entidad del SNARIV de acuerdo a su competencia, se asignan a los CTJT las funciones de planeación y

seguimiento de los procesos de retornos y reubicaciones, de acuerdo al Protocolo de Retornos. Así mismo, se hace una descripción de los esquemas especiales de acompañamiento (con una duración máxima de 2 años) que además de incluir los derechos básicos, incorporan acciones comunitarias y psicosociales para una integración comunitaria satisfactoria.

A lo largo del decreto se hace especial énfasis en el Protocolo de Retorno y Reubicación que es el instrumento técnico para la

> coordinación, planeación, seguimiento y control de los procesos de retorno y reubicación a las personas, familias o comunidades víctimas del desplazamiento forzado en los contextos urbanos o rurales que hayan retornado o se hayan reubicado con o sin el apoyo institucional, para lograr el acompañamiento estatal en el marco de su competencia" (artículo 78).

El protocolo incorpora los Planes de Retorno y Reubicaciones y señala que los procesos de retorno también deben ser incluidos en los Planes de Prevención (artículo 204).

En el capítulo V del mencionado decreto, se describen algunas ayudas puntuales para el proceso de retorno, se incorporan medidas de satisfacción (artículo 176) como parte de los esquemas de acompañamiento a víctimas y se señala que debe articularse el Programa de Reparación Colectiva con los esquemas especiales de acompañamiento para la población retornada o reubicada cuando así proceda.

De manera particular, el artículo 219 señala las condiciones para la seguridad en operaciones de retornos y reubicaciones incluyendo un plan de acompañamiento por parte de la fuerza pública antes, durante y con posterioridad al proceso. Como disposiciones específicas se incluyen: la capacitación en Derechos Humanos y DIH a los miembros de la Fuerza Pública que participen en los retornos; la implementación de medidas de seguridad comunitaria con aquellas comunidades que la demanden; y lo relacionado con los procedimientos de las evaluaciones de condiciones de seguridad a cargo de la fuerza pública y complementados por los CTJT.

Estrategias de política pública para el retorno

Para hacer frente a los vacíos detectados por la Corte Constitucional en los pronunciamientos anteriormente señalados, el Gobierno Nacional ha impulsado leyes y decretos, y de manera concreta ha diseñado políticas, programas y estrategias de variada naturaleza y alcances, que serán presentados a continuación.

Retornar es Vivir (2009)

La estrategia Retornar es Vivir implementada por Acción Social desde 2009 busca el acompañamiento de la población desplazada que esté en proceso de retorno. Dentro de las acciones concretas se encontraba un incentivo al retorno, en perspectiva de lograr la estabilización socioeconómica y propiciar el arraigo de la población retornada o reubicada mediante la generación de capacidades. El incentivo económico se condicionaba a que cada familia, durante los dos años de acompañamiento, mantuviera su condición de retornado, participara con las demás entidades en las actividades programadas y utilizara el incentivo para mejorar su vivienda, en un proyecto de seguridad alimentaria y en un proyecto productivo. El monto del incentivo era de $1 200 000 mediante un pago en efectivo con seis pagos bimestrales. También recibía $408 000 en insumos y materiales para la seguridad alimentaria, $1 224 000 para el mejoramiento de condiciones de habitabilidad y $2 652 000 para el desarrollo de una idea productiva (Acción Social, 2011).

Dentro del esquema operativo de la estrategia figuraban acciones de integración comunitaria e incentivos para mejorar las condiciones de habitabilidad o infraestructura social, para apalancar proyectos de seguridad alimentaria, y para promover proyectos productivos y la generación de capacidades. Este fue una de las primeras estrategias para la atención al desplazamiento fundamentada en la garantía del GED. La cobertura del programa incluía 57 201 hogares acompañados en el retorno (Acción Social, 2011).

Así mismo, en distintas respuestas del Gobierno Nacional como el pronunciamiento frente al Auto 219 de 2011 se presenta esta estrategia como uno de los ejes centrales del tema de retornos pues permitía la garantía del acceso de los colectivos a la oferta institucional (2011, p. 283). Al respecto la CSPPDF, conceptuó que la estrategia Retornar es vivir privilegió el enfoque de seguridad pública por encima del de seguridad humana. Adicionalmente, señaló que los acompañamientos institucionales en materia de seguridad eran insuficientes y que en algunos casos solo se empeoró la situación de las familias (CSPPDF, 2012, pp. 43-46).

Política pública de retorno para la población desplazada (SNAIPD, 2009)

La política pública de retorno para población desplazada emitida para el SNAIPD en 2009 busca "lograr el restablecimiento de la población en situación de desplazamiento a través de la generación de oportunidades y alternativas de retorno al lugar

de donde se vio forzada a salir esta población, bajo la garantía de los principios de Voluntariedad, Seguridad y Dignidad" (SNAIPD, 2009, p. 5). Esta política da continuidad al Manual de Procedimientos para el Apoyo de Procesos de Retorno de Población Desplazada Víctima de la Confrontación Armada de 2004 que tuvo solo alcance de circulación interna en la antigua RSS.

La política se compone de apartados de antecedentes y justificación, objetivos, marco conceptual, jurídico, población objeto, lineamientos, instrumentos y herramientas e implementación. Es de destacar que el documento de política precisa las definiciones de *retornos acompañados* en el entendido de se adelantan en el marco de los Comité Territoriales de Atención Integral a la Población Desplazada (CTAIPD) y agotan los ejercicios de participación y concertación, mientras que los retornos no acompañados son de iniciativa propia de las comunidades u hogares sin agotar los ejercicios de participación y concertación con entidades locales. Se afirma también que esta modalidad "no cumple con las garantías en cada uno de los elementos de retorno y por tanto, no se logra un avance en la restitución de los derechos de la población en situación de desplazamiento" (SNAIPD, 2009, p. 8).

En diferentes apartados se mencionan nuevamente los principios de voluntad, seguridad y dignidad y se parte de cuatro tipos de procesos dependiendo de si son de familias o colectivos, y de si cuentan o no con acompañamiento institucional. La política tiene siete líneas de acción:

1. Seguridad, en donde se resalta el papel de la fuerza pública antes de iniciar acciones tendientes al retorno con el objetivo de disminuir el riesgo y aumentar la percepción de seguridad.
2. Garantía del GED, con los siguientes derechos: 1) Habitabilidad (enfocado sobre todo a subsidios); 2) Tierras (en términos de formalización); 3) Salud (atención); 4) Educación y tiempo libre (acceso y recreación); 5) Vías y comunicaciones; 6) Acceso de la población al aparato judicial (que incorpora además del acceso acciones para investigar y judicializar a los responsables); 7) Servicios públicos básicos; 8) Seguridad alimentaria; 9) Ingresos y trabajo (en línea con el CONPES 3616 de Generación de Ingresos); 10) Acompañamiento humanitario; 11) Programas dirigidos a niños, niñas y adolescentes; adultos mayores; mujeres y población discapacitada; 12) Organización social (fortalecimiento comunitario); 13) Atención psicosocial (a cargo del ICBF).
3. Participación, en términos de participación real y efectiva de la población desplazada sobre todo asociada a reflejar la voluntariedad del retorno.

4. Enfoque diferencial, en relación con el acceso a programas de manera diferenciada.
5. Corresponsabilidad entre instituciones, en donde se explica que los comités municipales y departamentales de atención integral construirán los Planes de Retorno y asignarán responsabilidades en el nivel territorial. También se señala que la instancia de coordinación es la Mesa Nacional de Estabilización y que los Planes de Retorno deberán tener una coherencia con los Planes Integrales Únicos y los Planes de Desarrollo Local.
6. Sistemas de información para cada una de las fases asociadas.

En la política pública se indica que primero se trabajará con 8 357 hogares correspondientes a 36 053 personas (SNAIPD, 2009, p. 28).

Programa Familias en su Tierra (DPS)

El programa FEST, ahora en cabeza del Departamento para la Prosperidad Social (DPS) en coordinación con la UARIV, busca

> contribuir al arraigo, a la estabilización socioeconómica, al goce efectivo de derechos y a la reparación integral de la población víctima retornada o reubicada, a través de un esquema de acompañamiento a los hogares para la entrega de incentivos condicionados en los componentes de seguridad alimentaria, reducción de carencias básicas habitacionales y apoyo a ideas productivas, así como la realización de procesos de fortalecimiento de la organización social y actividades colectivas de reparación simbólica. (DPS, 2015)

Dentro de los componentes de acompañamiento comunitario se encuentran medidas de construcción del tejido social (medidas colectivas de reparación simbólica); medidas de trabajo productivo; medidas de reducción de carencias básicas habitacionales y tierras y fortalecimiento socio-empresarial. En el programa participan los hogares que formaron parte de la estrategia Retornar es Vivir, los que están vinculados a procesos de restitución de tierras liderados por el Ministerio de Agricultura, y los que hacen parte de nuevos retornos o reubicaciones sin previo acompañamiento pero con condiciones de seguridad. La elegibilidad de una familia para el programa está dada por su nivel de vulnerabilidad y entre los requisitos se

encuentran tener la calidad de desplazado, manifestar la intención de participar en el programa, participar en las actividades señaladas, habitar en el municipio focalizado por el programa y no tener cultivos ilícitos en el predio.

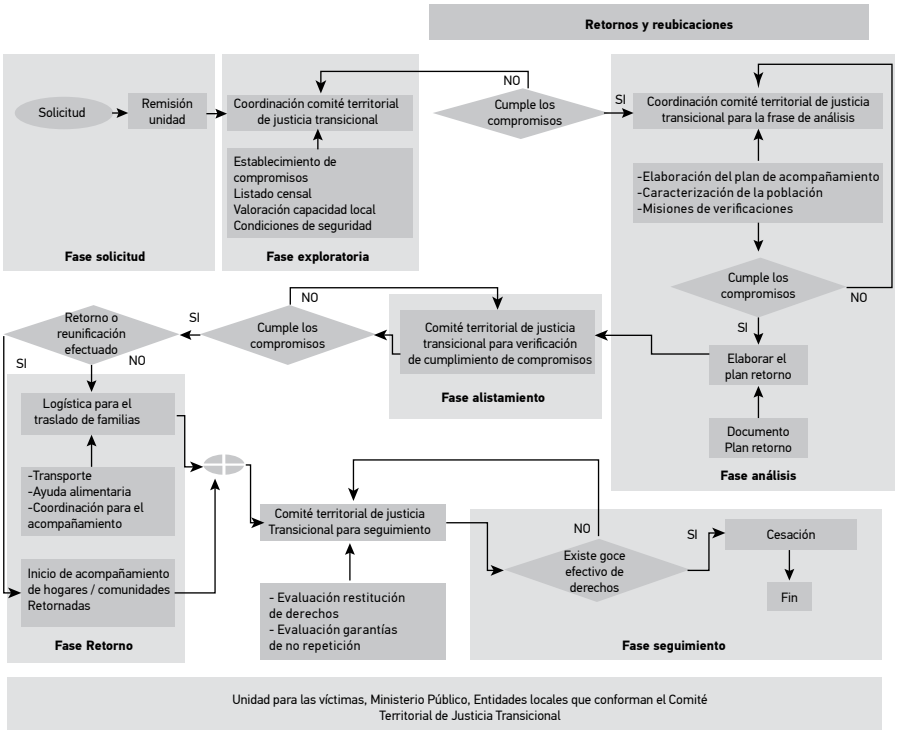
Frente a esta estrategia de Gobierno, la Defensoría del Pueblo, en su informe de agosto de 2012 que fue recogido por la Corte Constitucional en el Auto 202 de 2015, señaló que las comunidades retornadas y reubicadas beneficiarias del Programa FEST "suelen no conocer los objetivos y las fases de los programas, como consecuencia su participación no será activa dentro del mismo" (Corte Constitucional, 2015, p. 26).

Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (2012)

Pasando de estrategias de política en materia de retornos concretas a marcos de políticas generales en términos de víctimas, el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas adoptado por el documento CONPES 3726 de 2012 se integra a partir de cinco componentes, y cuatro ejes transversales. Los componentes son: 1) Asistencia y atención; 2) Reparación integral, 3) Prevención y protección, 4) Verdad y; 5) Justicia. Los ejes transversales son: 1) Registro único de víctimas y Red nacional de información, 2) Retornos y reubicaciones, 3) Articulación nación-territorio y al interior del Gobierno Nacional; y 4) Lineamientos de participación. De manera transversal a los componentes y ejes se encuentra el enfoque diferencial para niños, niñas y adolescentes, mujeres, personas con discapacidad y grupos étnicos.

Como se observa, el componente de retornos es un eje transversal y reitera lo ya enunciado en otros instrumentos de política anteriores, en términos de brindar condiciones de voluntariedad, seguridad y dignidad a los hogares retornados. Se reitera también la integración local traducida en procesos de inclusión en la vida económica, social y cultural de los municipios. En el anexo del CONPES 3726 se amplía la información sobre este eje reiterando que es coordinado y ejecutado en el nivel local y una ruta de acompañamiento que se solicita a la Unidad para las Víctimas. Todo proceso de retorno o reubicación debe agotar las mismas fases que ya se han expuesto: Exploratoria, Análisis Situacional, Alistamiento, Retorno o Reubicación y Seguimiento (DNP, 2012, p. 126), de acuerdo la siguiente figura:

Figura 1. Ruta de retornos y reubicaciones.



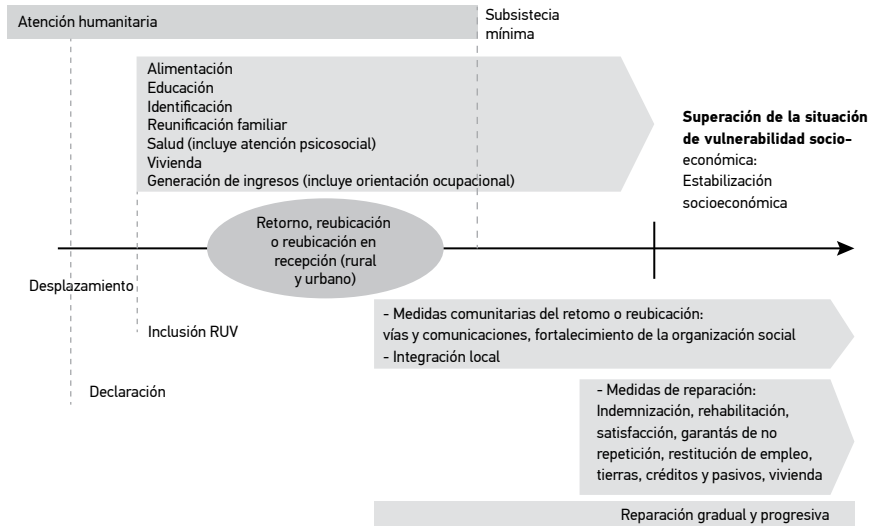
Fuente: (CONPES 3726, 2012, p. 127).

Es importante también mencionar que en este documento de política se generan recomendaciones al Subcomité Nación–territorio del SNARIV, consistentes en 1) Definir las rutas o herramientas para entrar a subsidiar a los municipios que no cuenten con capacidad presupuestal o técnica; 2) Definir los lineamientos a las entidades locales para atender y asistir los hogares retornados o reubicados; 3) Definir líneas de asistencia para los casos donde no se pueda dar el retorno ni la reubicación; 4) Definir líneas de asistencia para los casos donde no haya seguridad jurídica de los predios; 5) Establecer en la fase de seguimiento los criterios para determinar que el hogar cesó su condición de vulnerabilidad; 6) Desarrollar un protocolo para el trámite de las solicitudes individuales o colectivas de retorno; 7) Asegurar la inclusión del tema de retornos y reubicaciones en los Planes de Acción.

Protocolo para el acompañamiento a retornos y reubicaciones en el marco de la reparación integral a víctimas del desplazamiento forzado (2014)

El protocolo, aprobado en mayo de 2014 mediante la Resolución 329, consta de ocho secciones: Marco normativo, marco conceptual, coordinación nación y territorio, elementos del retorno y competencias, proceso de acompañamiento, esquemas especiales de acompañamiento y retorno y reubicación de víctimas en el exterior, orientadas a "definir las herramientas conceptuales y metodológicas para la coordinación, planeación, implementación, seguimiento y control de los procesos de retorno y reubicación como medida de restitución de derechos en el marco de un proceso de reparación integral a las víctimas de desplazamiento forzado" (UARIV, 2014a, p. 5). A partir de este protocolo el tema de retorno se ubica como un nodo entre la atención humanitaria y las medidas de reparación integral como se observa en el siguiente figura:

Figura 2. Ruta Integral de Atención, Asistencia y Reparación para víctimas de desplazamiento forzado



Fuente: (UARIV, 2014a, p. 15).

Bajo este esquema se señala que debe existir una articulación individual del plan de retorno con la aplicación o actualización del Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral (PAARI) y en lo colectivo con los Planes de Reparación Colectiva (PRC). Se añade que las solicitudes de retorno o reubicación se harán a la UARIV y luego se evaluarán en los CJTJ. También se propende su articulación con los Planes de Prevención y los Planes de Acción Territorial (UARIV, 2014a, 68).

Se incorpora también la descripción de los Planes de Retorno o Reubicación en tanto son el instrumento territorial para identificar y documentar necesidades y dar inicio a la garantía de sus derechos (UARIV, 2014a, p. 33). En la explicación sobre los Esquemas Especiales de Acompañamiento se establecen todas las acciones complementarias para la atención al retorno buscando complementar, armonizar o flexibilizar la oferta. Finalmente, se señalan lineamientos para las víctimas de desplazamiento forzado en el exterior que voluntariamente deseen regresar a territorio colombiano de manera masiva o individualmente.

Casos exitosos de retorno

Como complemento a la revisión de las anteriores estrategias de política, se considera oportuno y pertinente hacer una documentación de ciertas experiencias significativas de retornos que, aunque son todavía pocas en el país, resultan ser ilustradoras del tipo de articulaciones que podrían realizarse en aras de potenciar y consolidar procesos de retorno locales. Para esto se presentará el caso de San Carlos el cual ha sido ejemplo a nivel nacional e internacional en términos de coordinación entre un municipio expulsor y uno receptor de población desplazada, y otras entidades y el caso de Samaná en Caldas que tiene una escala menor pero resulta ser prometedor en términos de articulación.

San Carlos

El proyecto piloto de retorno colectivo de población desplazada al municipio de San Carlos (Alianza Medellín-San Carlos) surge como respuesta al gran número de personas que se vieron forzadas a desplazarse de este municipio, sobre todo en el periodo comprendido entre 1999 y 2004.

Con este antecedente, la Alcaldía de Medellín promovió la realización del macro proyecto Retornos colectivos de población desplazada, como

> una alternativa clave para resolver de manera duradera el restablecimiento de sus derechos, bajo los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad, apoyando acciones que garanticen el goce efectivo de los derechos de las poblaciones desplazadas con interés en retornar, con un enfoque diferencial y territorial, enmarcado en el Plan Integral Único (PIU) y el Plan de Desarrollo 2008-2011 Medellín es Solidaria y Competitiva. (Alcaldía de Medellín, 2012, p. 14)

Para esto, el ente territorial generó un diagnóstico que contenía datos de caracterización socioeconómica, información relevante sobre proyectos productivos y un mapa de actores que hacían presencia en el municipio. De manera puntual, este proyecto buscaba acompañar a 300 familias retornadas al municipio de San Carlos por medio de diferentes estrategias de intervención y a partir de una sólida articulación interinstitucional.

En primer lugar, se implementó una estrategia del componente de seguridad que incluía visitas de verificación, reuniones con las instituciones locales para analizar las condiciones de seguridad y visitas a las familias en proceso de retorno para informarlas de las condiciones de seguridad en los lugares a los que regresarían.

Así mismo, se realizó una estrategia para el componente de generación de ingresos, que comprendía actividades de formulación de planes de negocio, caracterización ocupacional, acompañamiento técnico, educación y formación para el trabajo, inserción laboral y asesoría financiera, entre otras.

Para el tema de vivienda, se incorporaron acciones de caracterización habitacional, asesoría, asignación de subsidios y distintas gestiones para la condonación de las deudas de servicios públicos acumuladas en los años de desplazamiento forzado.

En relación con el componente de salud, se realizó una caracterización de la población que buscaba retornar, así como un diagnóstico de la red de salud del municipio y posteriores gestiones para el traslado de la afiliación y la atención de las personas que tenían régimen subsidiado (SISBÉN) en Medellín.

En cuanto al derecho a la educación, se enviaron las bases de datos de los niños en edad escolar y se realizó un diagnóstico de la infraestructura escolar que sirvió como base para la gestión del equipamiento de las escuelas.

Para la intervención psicosocial, las acciones realizadas fueron la identificación de necesidades de atención psicosocial, el desarrollo de sesiones de atención

individual y encuentros grupales, y el acompañamiento para la integración local de las familias.

De igual forma, se concretó una serie de acciones para la transferencia de buenas prácticas en las que se mapeó la oferta institucional disponible, se diseñaron rutas de acceso para acceder a ella y se concretó un análisis de contexto para valorar las áreas que requerían mayores niveles de esfuerzo para una eventual extensión de la experiencia a otros municipios.

En términos de comunicaciones se diseñó material informativo, comunicacional y educativo para difundir el proceso y se llevaron a cabo campañas educativas y de comunicación.

Finalmente, se aplicó una estrategia de coordinación y gestión de la oferta interinstitucional e intersectorial, que incluía visitas y reuniones para la gestión y articulación de la oferta. También buscaba acercar dicha oferta a la población retornada a través de jornadas de encuentro.

Como resultado de estas acciones se generaron diferentes aprendizajes en torno a lo que sería un caso de retorno con articulación interinstitucional: En primer lugar, la identificación, diseño y ejecución de la política pública desde una "perspectiva territorial" permitió evidenciar que esta aproximación facilita la superación de los problemas de coordinación entre la Nación y el territorio. En segundo lugar, se construyó una ruta y un protocolo de actuación para la ciudad de Medellín que puede servir de base para futuros procesos de retorno. Así mismo, se pudo concretar una agenda pública para la gestión del apoyo con diferentes actores que están interesados en brindarlo (gremios, organizaciones civiles, organizaciones no gubernamentales, iglesias, medios de comunicación, entre otros). Por último, se lograron acuerdos intermunicipales (ciudad capital del departamento y municipios expulsores) que formalizaron alianzas y materializaron la corresponsabilidad entre municipios receptores y expulsores (Alcaldía de Medellín, 2012, p. 158).

Samaná

La comunidad de la vereda El Congal, situada en el corregimiento de Florencia del municipio de Samaná en Caldas, realizó un primer acercamiento al lugar del que fueron desplazados inicialmente, a través de la Iglesia y el DPS con su programa La legión del afecto, que apoya a jóvenes en condiciones de vulnerabilidad como drogadicción, delincuencia común y hogares disfuncionales. Es así como en 2013 llegaron a su anterior asentamiento algunos de los 140 desplazados que viven en

el casco urbano de Florencia y a partir de ese momento se empezaron a articular esfuerzos para el retorno de esta comunidad a su vereda de origen.

En la actualidad se está desarrollando el plan para el retorno liderado por la Gobernación de Caldas, la Alcaldía, CORPOCALDAS, y el SENA. En principio ya se trabajó en la recuperación de la vía de acceso a la vereda y en el futuro se desarrollarán proyectos para la construcción de un acueducto, 54 viviendas, un puesto de salud y otros equipamientos. También se adelantan acciones de desminado humanitario por parte del Batallón de Desminado 60 del Ejército Nacional.

Adicionalmente, los mismos pobladores han iniciado el cultivo de las tierras, concretamente de café, fríjol y maíz, para que como ellos mismos dicen "puedan tener un ingreso en el momento en que retornen" (Diario *La Patria*, 2015). El interés gubernamental también se cierne en el futuro apoyo de estos proyectos productivos en el sector agrícola sobre todo enfocados a la siembra de café y plátano. En total son 54 las familias que esperan retornar a sus parcelas.

A pesar de que está en proceso de consolidación, es un esquema de articulación Nación–territorio que espera generar resultados exitosos a favor de estas comunidades desplazadas.

El grupo interinstitucional está conformado por diferentes Secretarías de la Gobernación, y la Alcaldía, y entidades como el DPS, el ICBF, la Corporación Autónoma Regional de Caldas (CORPOCALDAS), la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema (ANSPE), la Unidad para la Restitución de Tierras, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y el SENA, entre otros (Gobernación de Caldas, 2015).

Análisis presupuestal de evolución del gasto en acompañamiento a retornos

Teniendo en cuenta las anteriores estrategias de política, resulta necesario realizar un análisis de la evolución del gasto presupuestal de las mismas, concretamente de FEST. Para esto se recurrió al acceso del Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión (SSPI) del DNP, consultando en su herramienta de históricos. Infortunadamente, la herramienta para el periodo 2008-2012 no refleja el gasto en proyectos de inversión relacionados con procesos de retorno, no solo en el caso de Acción Social o el Sector de la Inclusión Social, sino en ninguno de los entes del

Gobierno. De manera específica, no se identificó un proyecto de inversión que tenga en su leyenda, objetivos o actividades las palabras retorno o FEST.

A partir de 2013, se identificó el proyecto *Implementación de un esquema de acompañamiento a víctimas del desplazamiento forzoso retornados o reubicados, para el fortalecimiento de capacidades para su subsistencia digna e integración comunitaria, con enfoque reparador a nivel nacional*. A pesar que el proyecto no identifica explícitamente en su cadena de valor el programa FEST, ciertas actividades se podrían relacionar con el mismo como ideas productivas y "acciones de reparación simbólica y actividades de integración comunitaria". El siguiente es el esquema financiero del mencionado proyecto:

Como se observa en la Tabla 1, el presupuesto solicitado para este programa ha decrecido a lo largo del tiempo. Para la vigencia 2013 se solicitaron $205 583 431 909, mientras que para 2014 esa cifra se redujo en un 12,5 %, bajando a $179 975 208 924. Así mismo, del 2014 al 2015 la reducción es del 9 %, llegando a $163 571 650 000. Cabe mencionar que esta inferencia de la reducción presupuestal solo se está afirmando para el presupuesto solicitado que corresponde a lo que cada entidad gubernamental solicita al DNP y Ministerio de Hacienda a través del Sistema Unificado de Inversión y Finanzas Públicas (SUIFP) Por el contrario si se analiza la siguiente columna correspondiente a "inicial" y "vigente", que es lo realmente asignado a la entidad para la ejecución del proyecto, el monto asignado es el mismo para 2013 y 2014, y se aumenta de 2014 a 2015 de $92 408 000 000 a $122 408 000 000, lo cual equivale a un 25 % de aumento.

Otro de los datos significativos es que el porcentaje de cumplimiento financiero para 2013 fue del 86,31 % y en 2014 del 93,54 %, lo cual si bien es un avance implica que no se están ejecutando todos los recursos programados.

Análisis de las estrategias implementadas por el Gobierno frente a las órdenes de la Corte

Teniendo en cuenta los antecedentes detallados en este recorrido jurisprudencial, normativo y de política pública, a continuación se expondrá una matriz analítica construida para detallar los vacíos que han venido siendo señalados por la Corte Constitucional y las estrategias, programas y disposiciones impulsadas por el Gobierno Nacional en la materia.

Tabla 1. Resumen financiero proyecto DPS

Vigencia	Solicitado**	Inicial*	Vigente*	Compromiso*	Obligación	Pago*	Avances
2013-dic	205 583 431 909	92 408 304 682	92 408 304 682	88 248 674 747	79 760 845 388	30 684 231 040	Financiero 86,31 % Físico 0,00 % Gestión 17,00 %
2014-dic	179 975 208 924	92 408 000 000	92 408 000 000	91 376 758 004	86 434 978 078	78 361 110 250	Financiero 93,54 % Físico 94,00 % Gestión 128,50 %
2015-jul	163 571 650 000	122 408 000 000	122 408 000 000	101 360 407 032	18 043 720 429	18 005 873 373	Financiero 14,74 % Físico 9,00 % Gestión 56,50 %

Fuente: *SIIF-**SUIFP. Información va desde 2008, año que se inició el SPI.

Tabla 2. Matriz analítica de pronunciamientos de la Corte Constitucional y respuesta gubernamental

Año	Normatividad	Evolución de jurisprudencia y estrategias de política pública	
1997	Ley 387 de 1997	Avances identificados en el marco del análisis del documento Creación SNAIPD y Plan Nacional de Atención a Población Desplazada. Se hace explícito el retorno como garantía de reincorporación y se asocia con la estabilización socioeconómica.	Desaciertos identificados en el marco del análisis del documento Las disposiciones no son claras en relación a cómo se acompañarán las medidas de retorno voluntario. No se instrumentalizó efectivamente la estabilización económica en el retorno. No se hizo efectiva la financiación de los retornos a través del Fondo de Atención a Población Desplazada.
2000	Decreto 2569 de 2000	Avances identificados en el marco del análisis del documento Se introduce la evaluación semestral de los procesos de retorno y el papel de los acompañantes. También se empezaron a delinear competencias para los comités.	Desaciertos identificados en el marco del análisis del documento No es clara la cesación de condición de desplazado por factores como el de ser retornado y tener una actividad económica. Se dan competencias para los comités municipales, distritales y departamentales para la atención a población desplazada, mas no se puntualizan competencias concretas de las entidades territoriales ni se indican los recursos para su fortalecimiento.

Año	Normatividad	Evolución de jurisprudencia y estrategias de política pública	
2004	Sentencia T-025 de 2004	Énfasis del pronunciamiento Se establecen condiciones de voluntariedad, retorno o reubicación de acuerdo a los deseos de las víctimas, la situación de seguridad, de asistencia socioeconómica y de generación de ingresos.	
2005	Decreto 250 de 2005	Avances identificados en el marco del análisis del documento Se exponen los principios de voluntariedad, dignidad y seguridad, y la necesidad de estabilización social y económica. Se señala que las Mesas de Trabajo de Estabilización Socioeconómica deben acompañar los retornos. Se incluyen medidas como soluciones de vivienda, proyectos productivos, salud, educación, acompañamiento social y psicológico a los retornados.	Desaciertos identificados en el marco del análisis del documento No se delimitan con claridad los roles de las Mesas de Trabajo de Estabilización Socioeconómica, ni a la fecha se han materializado soluciones de vivienda y proyectos productivos en los términos que lo expresaba el decreto, más allá del caso específico del retorno de San Carlos, Antioquia. Más allá de acciones concretas para generar condiciones de sostenibilidad económica y social, no se observan medidas para una articulación con otras políticas como educación y salud. Aunque se tipifican los retornos como retornos de corto, mediano y largo plazo, no se observa que estas categorías se retomen más adelante en otros instrumentos de política del gobierno. No es claro qué significa el esquema de acompañamiento.
2008	Auto 116 de 2008	Énfasis del pronunciamiento En el auto se adoptan indicadores sobre retorno en cuanto a factores como acompañamiento, seguridad y nuevos desplazamientos. Se hace énfasis en que debe garantizarse la no repetición de nuevos eventos, las condiciones de seguridad por parte de la fuerza pública, el enfoque diferencial étnico y el retorno.	
2009	Auto 008 de 2009	Énfasis del pronunciamiento Se ordena realizar ajustes a la política reiterando requisitos para un retorno o una reubicación en condiciones de seguridad, voluntariedad y dignidad. En este sentido, la política de retorno debe articularse con la política de atención integral y contar con herramientas para garantizar la sostenibilidad del proceso, aplicando un enfoque diferencial y criterios de racionalidad.	

Año	Normatividad	Evolución de jurisprudencia y estrategias de política pública	
2009	Estrategia Retornar es Vivir	Avances identificados en el marco del análisis del documento Esta estrategia fue de los primeros pasos para el desarrollo de los procesos de retorno.	Desaciertos identificados en el marco del análisis del documento No se pudo dar un avance significativo en la aplicación territorial de la Estrategia, como lo ha mencionado la Procuraduría, ni en el respeto de los principios, a causa sobre todo de una desatención por parte de las autoridades territoriales.
2009	Estrategia de Política Pública de Retorno para la Población Desplazada—SNAIPD (2009)	Avances identificados en el marco del análisis del documento Es un primer avance por generar un cuerpo coherente de lineamientos de política pública con conceptos, marco jurídico y aspectos operativos como la primera ruta para la implementación de la política pública.	Desaciertos identificados en el marco del análisis del documento No se aprecia la diferencia entre las instancias (como la Mesa Nacional de Estabilización Socioeconómica, la Mesa de Seguridad y los Comités de Atención Integral a Población Desplazada) y las competencias del nivel territorial y sus instrumentos de planeación. Se incorpora en un instrumento de política: una meta que no se anualiza ni se proyecta en términos de presupuesto. Se hace una mención a un cronograma que no tiene fechas, ni fases claras. Tampoco es identificable cómo se dan los procesos de retorno con y sin acompañamiento. El marco de actuación del nivel nacional es incompleto pues solo se especifican roles específicos para el Ministerio del Interior y de Justicia, Acción Social y el DNP, sin indicar las articulaciones entre estas entidades ni incluir a las otras entidades del SNAIPD. Adicionalmente, no se señalan las competencias de las entidades del nivel territorial.
2010	Auto 383 de 2010	Énfasis del pronunciamiento El pronunciamiento es contundente en señalar incumplimientos de las condiciones de voluntariedad, seguridad y dignidad. Hay vacíos en el cumplimiento de principios y el fortalecimiento de capacidades de entidades territoriales, así como en la asignación de roles y recursos; ausencia de datos exactos sobre personas retornadas; poco presupuesto e insuficiente inclusión de enfoques diferenciales. Se ordena además la valoración de necesidades de integración local.	

Año	Normatividad	Evolución de jurisprudencia y estrategias de política pública	
2011	Auto 219 de 2011	Énfasis del pronunciamiento Se reiteran los ajustes que no se han hecho a la política y los vacíos en términos de: • Falta de aplicación del protocolo y la adopción de planes de mejoramiento y de superación de las falencias de capacidad institucional • Ausencia de recursos en los presupuestos anuales y plurianuales, así como tampoco hay criterios de priorización, metas, programas y proyectos a nivel de política. • Existencia de subregistro y falencias en sistemas de información. • Falta de identificación de capacidad y obligaciones de entidades territoriales. • Falta de articulación con instrumentos de planeación para la efectiva participación de las víctimas. • Ausencia de valoración de necesidades de integración y mecanismos de acompañamiento estatal. • Falta de instrumentos de sostenibilidad.	
	Ley 1448 de 2011	Avances identificados en el marco del análisis del documento Se incorpora el tema de retornos a un cuerpo jurídico amplio e integral en perspectiva de reparación integral y GED.	Desaciertos identificados en el marco del análisis del documento La ley en sí misma trata de generalidades y de articulaciones institucionales mínimas, y el desarrollo en sí mismo del tema se hace a través del Decreto 4800 de 2011 No obstante, son múltiples las críticas como la de la Defensoría del Pueblo (2012) en el sentido en que la ley no contempla cambios estructurales que permitan superar las dificultades relacionadas con la desarticulación que ya eran evidentes en el SNAIPD.
	Decreto 4800 de 2011	Avances identificados en el marco del análisis del documento Aunque no es un avance como tal en la materialización del goce efectivo del derecho al retorno, se vuelven a mencionar los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad, y se indica que debe existir una gradualidad en la garantía de los derechos a través de los planes de retorno y reubicación, instando a la UARIV y entidades del SNARIV a desarrollar acciones.	Desaciertos identificados en el marco del análisis del documento El decreto es muy general y sin claridad sobre el cómo. No se indica a través de qué instrumentos de política se especificará la gradualidad en la garantía de los derechos, ni qué tiene que hacer cada entidad para la realización de los derechos

Año	Normatividad	Evolución de jurisprudencia y estrategias de política pública	
2011	Programa FEST	Avances identificados en el marco del análisis del documento El Programa incluye por primera vez acciones de fortalecimiento comunitario y acciones de reparación simbólica.	Desaciertos identificados en el marco del análisis del documento A partir de la información oficial, no se sabe si el programa FEST es una articulación de oferta ya existente, un programa nuevo, un programa que adopta lo contenido en la estrategia Retornar es vivir o actividades complementarias No se sabe con exactitud cuáles son sus criterios de selección ni esquemas de trabajo del programa con el SNARIV. La segunda fase de FEST plantea articulaciones con las entidades pero sin un esquema de seguimiento. Las acciones de reparación simbólica en la concepción del programa FEST no dan cuenta de los objetivos propios de las medidas de satisfacción y las formas operativas que se escogieron para realizar estas acciones de reparación simbólica a través de bosques de la memoria desconocen los principios básicos de las medidas de satisfacción en donde la participación efectiva de las víctimas es principio inherente a estos procesos. En los documentos entregados a la Corte Constitucional, la última fecha de corte es diciembre de 2012 pero hay falencias en términos de estandarización de información territorial. Así mismo, aunque se conocen los municipios cubiertos en la primera y segunda fase, no así los casos puntuales de retornos y reubicaciones.
2012	Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas CONPES 3726 de 2012	Avances identificados en el marco del análisis del documento El Plan Nacional incorpora rutas de implementación más concretas en cada uno de sus ejes y componentes.	Desaciertos identificados en el marco del análisis del documento Aunque el Plan aterriza lineamientos de política e intenciones de la Ley 1448 de 2011 y del Decreto 4800 de 2011, el desarrollo del componente de retornos es insuficiente por las siguientes razones: 1) La ruta incluida no es clara en instancias, responsables y ámbitos de competencia; 2) Se especifica articulación entre la UARIV, el Ministerio Público y entidades de los CTJT, pero no se incluyen a las demás entidades de SNARIV; 3) Falta articulación entre las instancias de coordinación y seguimiento del SNARIV pues las recomendaciones son solo al subcomité Nación–territorio mas no a otros comités del nivel nacional, y la implementación de esas recomendaciones no han tenido seguimiento; 4) No hay un fundamento para explicar por qué el retorno es eje transversal y no componente de política, pues no tiene medidas propias como acciones particulares de generación de condiciones de estabilización socioeconómica.

Año	Normatividad	Evolución de jurisprudencia y estrategias de política pública	
2014	Protocolo para el acompañamiento de Retornos y Reubicaciones-UARIV 2014	Avances identificados en el marco del análisis del documento El protocolo incorpora conceptos, disposiciones normativas y orientaciones más concretas sobre los distintos derechos y sus responsables.	Desaciertos identificados en el marco del análisis del documento Si bien se indica que para cada derecho existen responsables institucionales, no se especifica qué tiene que hacer cada uno y no presenta un esquema programático. El protocolo no es claro en su alcance, pues se concentra en los fundamentos normativos y conceptuales, mas no en la parte práctica y operativa. Aunque detalla procedimientos, no especifica competencias ni planes de contingencia o de mitigación de riesgos al momento de no darse las condiciones señaladas. La articulación con los otros planes (prevención, PAT, PRC) es enunciativa mas no sustantiva ni operativa. Nuevamente y como ha sido recurrente en las políticas de Gobierno, no se sabe el valor agregado de los esquemas de acompañamiento ni en qué momento se deben activar. Nuevamente, el protocolo (u otro documento de diagnóstico de política) no parte de un diagnóstico de hogares retornados ni especifica universos y acciones específicas.
2015	Auto 202 de 2015	Énfasis del pronunciamiento El auto precisa una serie de falencias sobre el Protocolo, presupuesto y demás temas y para obtener información realiza preguntas a entidades del Ejecutivo con base en los diez ejes transversales del componente de retornos y reubicaciones.	

Fuente: Elaboración propia.

Conclusiones

A lo largo de este documento se han expuesto análisis derivados del recorrido realizado a partir de los pronunciamientos de la Corte Constitucional y las respuestas normativas y de política pública del Gobierno Nacional sobre el retorno de hogares desplazados a sus lugares de origen. Tras esta revisión, la matriz analítica señala de manera concreta los vacíos, avances y desaciertos de la política pública en estos años. En este sentido, el documento cumple con su objetivo general de hacer una revisión de la jurisprudencia y lineamientos de política pública relacionados con las estrategias de retorno de la población desplazada en el marco del conflicto armado.

De manera puntual, esta sección busca presentar conclusiones con una reflexión principal que es la falta de una política pública de retornos, entendida esta no como una política adicional o independiente a la política pública nacional de asistencia, atención y reparación integral para la víctimas, pero si con los elementos mínimos que ha señalado la Corte Constitucional[3] debe contar cualquier política destinada a la atención de esta población, y los cuales no se identifican en la política de retornos y reubicaciones. Esta y otras conclusiones serán desarrolladas en esta sección con la intención de poner en perspectiva los mayores vacíos que persisten en el desarrollo de estrategias para la atención del retorno y que deben ser asumidas por el Gobierno Nacional de manera decidida, comprometida y articulada.

- **Interpretación inadecuada del principio de voluntariedad del retorno.**

Si bien el Gobierno Nacional ha dado cuenta de la importancia de incluir los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad en los instrumentos de política pública, es de advertir que estas condiciones deben garantizarse para un retorno efectivo, pero ello no debe llevar al Gobierno Nacional a enfocarse principalmente en los retornos que han contado con el acompañamiento del Estado a través de los programas que ha implementado (Retornar es Vivir y FEST). Efectivamente, las víctimas que han regresado voluntariamente y sin acompañamiento estatal a su predio o municipio de origen no pueden agregarse en las cifras del gobierno y

3 La Corte Constitucional ha señalado en los Autos 092 y 251 de 2008, así como 004, 005, y 006 de 2009, la necesidad de los criterios de racionalidad de las políticas públicas. Entre estos elementos se encuentran: definición de metas puntuales a corto, mediano y largo plazo, presupuesto suficiente y oportunamente disponible, cronograma de implementación, desarrollo e implementación de mecanismos de evaluación y seguimiento que permitan medir de manera permanente el avance, estancamiento, el rezago o el retroceso del programa.

catalogarse necesariamente como retornos efectivos, pero sí deben ser presentadas de forma clara en donde se especifique cuáles de estas familias hacen o no parte de los esquemas especiales de acompañamiento y si no lo están deben hacer parte de la priorización de las estrategias y programas del Gobierno Nacional para garantizar un retorno efectivo. Se trata entonces de incluir en la política tanto a las víctimas que han regresado sin acompañamiento como aquellas que tienen intención de hacerlo, y en cualquier caso, el Gobierno Nacional debe ser claro y específico en el reporte de hogares desplazados en cada etapa del proceso de retorno, los esquemas de acompañamiento con los que cuenta y las condiciones en las que se dio su retorno o reubicación.

En particular, las condiciones de seguridad son indispensables para asegurar el principio de no repetición de los hechos que generaron el desplazamiento y si se asume el principio constitucional del monopolio de la fuerza por parte de los agentes de seguridad del Estado en un marco de reconstrucción democrática y fortalecimiento del Estado Social de Derecho, garantizar el principio de seguridad implica el acompañamiento estatal en todo momento, que se traduce en la prestación de la oferta del Estado primero no solamente a través de la fuerza pública sino con el resto de sus instituciones democráticas, civiles y encargadas de la protección efectiva de derechos.

La Defensoría del Pueblo advierte también esta situación pues afirma que la política de retornos y reubicaciones en el marco de la Ley 1448 de 2011 se está concentrando en los retornos que ya han tenido lugar, la gran mayoría efectuados sin acompañamiento del Estado, "es decir, sin que se hubieran garantizado los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad" (Defensoría del Pueblo, 2012, p. 9). Por otro lado, la CSPPDF señala que el hecho de que los retornos no hayan sido acompañados, hace que la institucionalidad no los conozca (CSPPDF, 2012). Estas dos advertencias se corroboran al identificar que el Gobierno Nacional reconoce que solo el 26,1 % de los retornos y reubicaciones han sido acompañados institucionalmente.

La Comisión de Seguimiento también ha sido enfática en señalar que la voluntad de las víctimas está influida por condiciones propias de su condición de desplazamiento que hacen que las motivaciones para retornar se deban más a necesidades de sostenimiento y subsistencia mínima que a condiciones de seguridad (CSPPDF, 2012, p. 270).

Para complementar lo anterior, el Informe Técnico de la Universidad de los Andes del Centro de Investigaciones Socio-jurídicas (CIJUS) señala que "el retorno por sí mismo, no garantiza un rápido proceso de recuperación (del choque producido

por el conflicto y el desplazamiento forzoso). El mero retorno sin apoyo estatal por un tiempo prudencial ha demostrado ser poco, si no nada, efectivo" (2009, p. 1).

En este sentido, un regreso al municipio de origen de una familia o grupo de familias sin acompañamiento no necesariamente sería un retorno efectivo pues no se sabe si se cumpliría el principio de seguridad, por lo cual eventualmente las víctimas que retornaron estarían propensas a desplazarse de nuevo, y muchas veces también se vería comprometido el principio de la dignidad al no poder asistírseles con el resto de oferta estatal debido a limitaciones en la capacidad del Estado para esta prestación.

- **No se ha hecho efectivo el retorno con la estabilización socioeconómica**[4].

Desde la misma Ley 387 de 1997, e instrumentos normativos posteriores, se pone de manifiesto la conexión entre los procesos de retorno y la estabilización socioeconómica de la población desplazada.

Hasta la fecha de culminación de este documento era poco el desarrollo de política pública tendiente a garantizar el componente de fortalecimiento de capacidades y generación de proyectos productivos de los hogares que retornan. Esto se debe a la falta de claridad sobre los puentes de articulación con la política de generación de ingresos, pues siguen sin especificarse estos aspectos en los informes de gobierno.

No obstante las respuestas del Gobierno Nacional presentadas a la Corte Constitucional en el Auto 394 de 2015 en materia de estabilización socioeconómica en donde se señalan como avance en este tema en particular la 1) la articulación y coordinación intersectorial para asegurar el acceso a la vivienda, a la generación de ingresos y el acceso a tierras materializadas en la existencia de la bolsa de programas estratégicos dispuesta por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y los resultados vistos en los casos de Montes de María y Oriente Antioqueño; 2) las claridades expuestas frente a los mecanismos de acceso a la tierra por vías diferentes a la restitución, como se establece en el Acuerdo 324 de 2013 entre la URT y el INCODER; 3) el fortalecimiento de las Entidades Territoriales y los CTJT para que aseguren la oferta institucional en función del cumplimiento de las órdenes de restitución, así como los diferentes procesos de acompañamiento que según su diseño propenden por mejorar la calidad de vida de las víctimas de desplazamiento forzado

4 Con motivo de una reunión sostenida con la Unidad de Víctimas el 23 de octubre de 2015 se nos entregó la respuesta al Auto 394 que dicha entidad había suministrado a la Corte, el cual no formó parte del análisis de este documento que concluyó antes de la expedición del citado Auto.

a partir de la integralidad de las medidas de estabilización socioeconómica que se garantizan a través del MAARIV y la ruta integral, a la fecha con excepción de las personas que hacen parte de los diferentes programas que según la UARIV ayudan a la estabilización socioeconómica como familias en acción, Impulsa o la formación para el trabajo entre otras no se conocen sus efectos reales en este proceso en el sentido en que se carece de información sobre los hogares que se han estabilizado socioeconómicamente a través de estos programas.

Al desconocerse los resultados efectivos de los programas mencionados no puede afirmarse que de hecho existe una conexión efectiva entre el retorno y la estabilización socioeconómica.

Dicho tema cobra relevancia al tener en cuenta, como lo dice la Comisión de Seguimiento a la Política de Desplazamiento Forzado, que quienes han sido restituidos "ven el proceso como algo permanente y le apuestan al retorno y a su sostenibilidad" (CODHES, 2015, p. 168). De igual forma, el 38,2 % de los titulares de restitución de tierras con sentencia que aducen que no regresan a vivir al predio lo hacen porque "considera que aunque les gustaría vivir en el predio, no lo pueden hacer por falta de buenas condiciones de vida" (CODHES, 2015, p. 166). Esto reitera que la definición de estrategias concretas y efectivas para estabilizar económicamente a la población desplazada, pueden contribuir a modificar la intención de retorno de ciertos segmentos de la población.

Tampoco debe olvidarse que la Corte Constitucional ha sido enfática en la necesidad de generar condiciones de integración social, pues si bien el Gobierno Nacional ha señalado desde la respuesta al Auto 11 de 2014 que se encuentra trabajando en una metodología para el desarrollo de una herramienta que permita medir las necesidades de integración comunitaria de la población desplazada y en la última respuesta al Auto 201 de 2015 afirmó tenerla terminada y en etapa de prueba, no se ha respondido a la corte cuando será la implementación de dicha herramienta que fue solicitada desde el Auto 219 de 2011.

- **Las fuentes de financiación de las acciones de garantía del retorno no son claras ni suficientes.**

Un elemento que ha sido transversal a los pronunciamientos de la Corte Constitucional es la falta de claridad sobre las fuentes de financiación que soportan el andamiaje institucional de acompañamiento a los procesos de retorno. Aunque en la Ley 387 de 1997 se señalaba que se destinarían aportes de recursos por parte del Fondo Nacional para la Atención a Población Desplazada (Congreso de Colombia, 1997, capítulo III), esto no se ha hecho efectivo y se argumenta que los recursos

provienen de las entidades competentes sin desagregar los rubros presupuestales asociados ni presentar las metas trazadas que soportan la destinación de la financiación. Esto se evidencia también en la respuesta del Gobierno Nacional al Auto 219 de 2011 en donde se reconoce que existe "una asignación discrecional de recursos por parte de las entidades" (p. 282).

Es así como en los distintos instrumentos de política no se han precisado ni aclarado estas inquietudes y persisten los vacíos en cuanto a la financiación y la falta de mecanismos de concurrencia con las entidades territoriales para apalancar las acciones en el territorio vía subsidiariedad, complementariedad y concurrencia.

Es preciso recordar, uno de los elementos clave de la política es la coordinación entre la nación y los entes territoriales, y entre éstos, para alcanzar el propósito del retorno como solución duradera. La Agenda para la protección de la ONU (2004) señala que es necesario lograr la concertación de acuerdos tripartitos (entre el ente territorial receptor de la población desplazada, el ente territorial donde se llevaría a cabo el retorno y la Nación) y la adopción de medidas que faciliten las decisiones sobre el regreso tales como visitas breves, reuniones de información entre los desplazados y los funcionarios estatales, así como otras medidas semejantes de creación de confianza.

Así mismo, tras el análisis del proyecto de inversión de implementación de un esquema de acompañamiento a víctimas del desplazamiento retornados o reubicados, se observó una tendencia decreciente en el presupuesto solicitado para este proyecto, reduciéndose en un 12,5 % entre 2013 y 2014 y en un 9 % entre 2014 y 2015. De igual forma, el cumplimiento financiero, aunque aumentó de 2013 a 2014, aún no evidencia una completa ejecución de los recursos programados. El ejercicio realizado también permitió constatar que no es clara la visibilización del recurso presupuestal del programa FEST más allá del proyecto en mención, y que no existen datos públicos a través del DNP para antes de 2013.

- **Aparente confusión entre esquemas de acompañamiento y estrategias generales de la política.**

Aunque el artículo 77 del Decreto 4800 indica que los esquemas especiales de acompañamiento se orientan a atender de manera prioritaria a los hogares en proceso de retorno, en el Protocolo de Acompañamiento expedido por la UARIV se señala que estos deben "complementar, armonizar o flexibilizar la oferta o estrategias estatales disponibles de forma tal que se pueda avanzar hacia los procesos de estabilización socioeconómica" (2014a, p. 107), pero no se presenta mayor información sobre las formas operativas de ejecución de los esquemas nacional y territorial.

A pesar de la información presentada por el Gobierno Nacional como respuesta al Auto 394 de 2015, en donde se esgrimen los criterios de focalización para la participación en los esquemas especiales de acompañamiento, no se encuentran fundamentadas las razones por las cuales es a través de estos esquemas que se complementa, armoniza y flexibiliza la oferta, y no a través del funcionamiento regular de los planes de retorno.

- **Persisten las dificultades en el reporte de información sobre procesos de retorno.**

En la definición de las estrategias de política y en los informes presentados a la Corte y a la opinión pública es evidente la falta de diagnósticos e incorporación de datos históricos sobre los procesos de retorno que permitan tanto comprender la magnitud del fenómeno como identificar si las intervenciones que se conciben por el Gobierno Nacional responden a las particularidades y dinámicas de los procesos de retorno.

Ejemplo de ello se encuentra en la respuesta del Gobierno Nacional al ECI de julio de 2011 pues allí se menciona que se atenderán 60 mil hogares, pero que a esa fecha todavía estaban en fase de planeación y alistamiento. Posteriormente, en el Informe de la UARIV al Auto 219 de 2011 de mayo de 2012 se hace referencia a los mismos 60 mil hogares pero solo del programa de FEST. Adicionalmente se mencionan 2 529 personas para reubicación pero sin precisar con detalle si son reubicaciones o retornos. Luego, en el Informe de respuesta al Auto 201 de 2015 se sostiene que han sido focalizados 43 613 hogares en las tres convocatorias del programa FEST (UARIV, 2015, p. 54); se desconoce que pasó con los otros 16 387 hogares. Tampoco se especifica en estos informes cuáles son retornos, reubicaciones y otro tipo de procesos.

Ahora bien, de la información específica sobre el número de municipios que actualmente cuentan con PRR entregada por el Informe del Gobierno Nacional en respuesta al Auto 202 de 2015, se revelan 95 215 casos de retorno, de los cuales 50 404 son definidos como "retornos individuales", 7 933 como retornos en el marco del programa FEST y 36 878 retornos que cumplen las dos condiciones (FEST e individuales). En la gran mayoría de los casos no se cuenta con información territorial desagregada. Así mismo, en otras partes del mencionado informe los datos suministrados por el Ejecutivo son más resultados en términos de cobertura y no de efectividad del esquema de acompañamiento ni de la política en general.

Ha sido entonces recurrente la falta de datos sobre el número de retornos, las instituciones acompañantes y la ubicación geográfica de los procesos en aras de establecer dónde se concentran y cómo generar estrategias diferenciadas entre territorios. Así mismo, para la implementación de programas como FEST se observan falencias

en términos de estandarización de información territorial y de caracterizaciones censales sobre las poblaciones focalizadas por este programa.

- **Falta claridad en el diseño institucional que atiende el tema de retorno.**

En general, los vacíos que se han venido describiendo y analizando en este documento son síntomas de falencias más profundas en términos de diseño institucional que se expresan en dos vías: la persistencia de una estructura organizacional inadecuada para atender la problemática del retorno y la poca claridad en la jerarquía de los instrumentos de política existentes a la fecha.

Sobre el primer punto, son múltiples las críticas como la de la Defensoría del Pueblo (2012), en el sentido en que la ley no contempla cambios estructurales que permitan superar las dificultades relacionadas con la desarticulación que ya eran evidentes en el SNAIPD. Como se mencionó en la matriz analítica, esta desarticulación se traduce en falta de especificaciones sobre roles y competencias entre entidades del nivel nacional y territorial, y de una coordinación adecuada por parte de la UARIV que adolece de un esquema de articulación que haga efectivas las responsabilidades individuales de las entidades y de las instancias de coordinación y articulación. También se llama la atención en la articulación y corresponsabilidad entre los entes territoriales.

Para subsanar estos problemas resulta conveniente tomar aprendizajes de experiencias como la de la alianza Medellín-San Carlos, que muestra mecanismos exitosos de corresponsabilidad entre entidades territoriales. Este caso, implementado desde 2007, fue un piloto, en su momento, de la Alcaldía de Medellín para acompañar a los campesinos de San Carlos que estaban viviendo en la capital antioqueña y tenían intención de retornar.

De igual forma, dado que el Gobierno Nacional propone preguntar a las familias desplazadas si desean retornar, siendo probable que muchas de ellas ya se encuentren asentadas en un municipio receptor, es importante mencionar que aún la institucionalidad no contempla mecanismos de flexibilización para el acceso efectivo a la oferta de servicios a nivel territorial. Estas alianzas, enmarcadas en los principios de complementariedad, subsidiariedad y concurrencia, podrían incentivar el retorno de familias con intención de retorno a las cuales se les garantice la prestación de servicios y el manejo de sus bienes.

En general y haciendo excepciones como la de San Carlos es recurrente la falta de claridad sobre la jerarquía de los instrumentos de la política de retorno, pues no es claro si el protocolo es el rector de dicha política (como da a entender su argumentación) o lo es el Plan Nacional de Atención y Reparación a Víctimas (PNARIV). A

pesar de la inexistencia de contradicciones entre estos dos instrumentos, el PNARIV no establece un marco presupuestal diferenciado para la implementación de los procesos de retorno y no puntualiza competencias y metas particulares ni territorialmente diferenciadas. Es por eso que se argumenta que no existe una política pública de retornos, entendiendo política pública como el

> conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática. (Roth, 2003, p. 27)

Tampoco hay definición sobre cuál es la instancia que articula la oferta para los planes de retorno. En el Plan Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas las recomendaciones se elevan al Subcomité nación—territorio y no a todos los subcomités nacionales del SNARIV y CTJT.

- **Ausencia de enfoques de intervención diferencial y de mecanismos diferenciales de soluciones duraderas.**

Una de las particularidades del estado actual de las acciones en materia de retorno es la ausencia de enfoque diferencial que permita la identificación de estrategias de intervención y acompañamiento institucional acordes a particularidades sub-diferenciales, especialmente las referentes a las condiciones etarias, culturales o étnicas y de género de las víctimas de desplazamiento forzado.

Desde el primer punto de vista, es necesario que el Estado establezca medidas diferenciales encaminadas a determinar las condiciones del retorno voluntario o de la reubicación para las personas mayores, que conforme a datos de la Encuesta Nacional de Verificación de la Comisión de Seguimiento (2011), son quienes principalmente han indicado su voluntad de retorno, a diferencia de las personas más jóvenes que presentan una preferencia hacía la reubicación o permanencia en los lugares de recepción.

Dicho de otra manera, la política debe atender acertadamente a las problemáticas intergeneracionales del retorno y la reubicación, con base en una indagación y respeto diferencial por el principio de voluntariedad, y el deber de reunificación familiar como condiciones necesarias para garantizar soluciones duraderas que rompen con el ciclo del desplazamiento forzado.

En relación con el enfoque étnico y cultural, resulta necesario destacar dos aristas de la actual situación a la luz de la aplicación de los Decretos Ley 4633 y 4635 de 2011. Una tiene que ver con la articulación interinstitucional en un marco de diálogo con autoridades públicas de carácter territorial y étnico (cabildos, consejos comunitarios, por ejemplo), y la otra con las dimensiones diferenciales del retorno a la luz de los derechos territoriales de contenido étnico.

Desde el primer punto de vista es importante reconocer que se requiere de estrategias para evitar la duplicidad de esfuerzos de distintas entidades en la intervención institucional para así mismo precaver demoras injustificadas en el GED colectivos de los pueblos étnicos afectados por fenómenos de desterritorialización y que pueden implicar el desconocimiento de la autoridad territorial que ejercen autónomamente los miembros de las estructuras organizativas de estos pueblos.

Así, a pesar que los decretos ley son enfáticos en establecer una sola caracterización de daños y afectaciones territoriales para efectos de los planes de reparación colectiva y la restitución de derechos territoriales, las instituciones encargadas de una y otra intervención (UARIV y URT) pueden estar dispersando actualmente sus esfuerzos y no llegar articuladas a los territorios.

Por coherencia se requiere una interconexión entre las labores administrativas encaminadas al retorno efectivo y voluntario, la restitución de derechos territoriales y la reparación de daños colectivos por cuanto el desplazamiento y otras formas de desterritorialización han implicado el riesgo agravado de exterminio físico y cultural de muchos pueblos indígenas y comunidades pertenecientes al pueblo afrodescendiente.

Desde el segundo punto de vista, es importante destacar que los estándares internacionales y constitucionales coinciden en reiterar una prohibición clara de reubicación como forma de reasentamiento en relación con pueblos indígenas y tribales. Lo anterior implica necesariamente que la política priorice el acompañamiento del retorno en relación con comunidades étnicas sometidas a procesos de desarraigo.

Lo anterior por cuanto, desde un punto de vista jurídico, la dignidad y la seguridad, se encuentran vinculadas a la obligación internacional del Estado de salvaguardar las comunidades pertenecientes a pueblos étnicamente diferenciados del riesgo de reasentamiento forzado o involuntario.

En estos casos, la imposibilidad del retorno pasa por la necesaria ponderación de los derechos colectivos de los pueblos frente a otros intereses que recaigan sobre el territorio y los factores de riesgo de desterritorialización étnica, habida cuenta de la especial protección constitucional e internacional que pesa sobre los intereses de

los pueblos afectados por decisiones o situaciones que comprometen su pervivencia física y cultural ante la pérdida del territorio de arraigo.

En relación con las mujeres, se requiere de estrategias de protección reforzada que enfrenten circunstancias específicas de afectación como es el caso de la estabilización socioeconómica a la luz de los nuevos y dobles roles que las mujeres tuvieron que asumir con ocasión del desplazamiento forzado en razón de la muerte de sus compañeros o hijos, por ejemplo.

Igualmente, debe atenderse a la situación particular de delegación forzada de funciones de cuidado por parte de las mujeres a sus hijos e hijas menores o adolescentes, con proyectos educativos y productivos que resuelvan estas situaciones con base en el GED de las mujeres y los niños, niñas y adolescentes afectados.

También es necesario articular las acciones recién mencionadas con un enfoque de capacitación, educación y generación de ingresos (urbanos y rurales) que garantice, además de la recuperación de la capacidad de agencia y autonomía de las mujeres, una ruptura enfática con situaciones de explotación laboral a las que estas se han visto sometidas en los lugares de recepción o reasentamiento.

Finalmente, es preciso reiterar dos preocupaciones que sobre este particular la CSPPDF y varias de las organizaciones especializadas que pertenecen a ella han planteado a la Corte Constitucional: en primer lugar, en el marco de la reubicación y el retorno es necesario remover obstáculos vinculados con el acceso de las mujeres a la propiedad de la tierra y a la protección de su patrimonio; en segundo lugar, es necesario que el Estado garantice acciones afirmativas y otras estrategias en terreno para superar cuadros de discriminación que recaen sobre las mujeres desplazadas, por su condición de tales, y las mujeres pertenecientes a pueblos étnicamente diferenciados.

En este caso, es indispensable crear y fortalecer espacios de participación diferencial para estos sujetos de especial protección constitucional, como grupos de apoyo y asociativos entre mujeres, que no solo se limiten a la captura de la voluntariedad sobre el retorno o la reubicación, sino que garanticen su inclusión en los espacios donde se toman las decisiones sobre las soluciones duraderas encaminadas a superar el ciclo de su desplazamiento.

Recomendaciones de política pública

A partir del análisis realizado sobre los avances y retrocesos de las estrategias de retorno implementadas por el Gobierno Nacional, en contraste con los pronunciamientos que ha realizado la Corte Constitucional en la materia, las siguientes

son recomendaciones de política pública, las cuales se categorizan en dos grandes bloques: Recomendaciones sobre diseño institucional y presupuesto; y recomendación sobre requerimientos de información para la intervención y el seguimiento a la política de retornos y reubicaciones.

Las recomendaciones se basan en el hecho que actualmente no existe, en sentido estricto, una política de retornos para la población desplazada. El Gobierno ha desarrollado dos programas que son los pilares para su gestión en términos de retornos: 1) Retornar es Vivir y 2) FEST. La Corte Constitucional se ha pronunciado de manera sistemática sobre la ausencia de dicha política y particularmente sobre la falta de claridad en el presupuesto destinado para retornos, en la articulación interinstitucional para el cumplimiento del protocolo de retornos que el Gobierno Nacional presentó en 2014, de la coordinación Nación—territorio y de la claridad sobre los hogares y personas desplazadas que están siendo atendidas y su estado en cada una de las etapas definidas por el Gobierno Nacional en el protocolo de retornos.

Recomendaciones sobre diseño institucional y presupuesto

- Construir y aprobar, en el Comité Ejecutivo del SNARIV, un lineamiento rector de política pública para retornos que armonice lo existente y defina niveles de jerarquía, competencias, mecanismos de oferta institucional y recursos, así como que aclare el alcance de los PRR y los esquemas de acompañamiento. Bajo este lineamiento se piensa de una parte que el presupuesto para esta política debe estar en cabeza de la Unidad de Víctimas y no del Departamento de la Prosperidad Social y de otra que deben especificarse claramente las competencias y formas de articulación entre la UARIV y la Unidad de Restitución de Tierras, así como los mecanismos de coordinación entre la Nación y las entidades territoriales.
- Reformular la ruta de retorno y reubicación en el marco de la ruta de atención, asistencia y reparación integral para desplazados, e incluirla en el lineamiento de política que se reformule o cree de acuerdo con la recomendación anterior. Esta ruta debe ser operativa y debe diferenciar internamente entre la ruta voluntaria y la no voluntaria para el retorno.
- Diseñar y ejecutar estrategias para garantizar la coherencia externa del retorno con la política de reparación. La política de retorno requiere de una coordinación con la de reparación precisamente para imprimirle un enfoque reparadortransformador que garantice el restablecimiento de los derechos de las personas retornadas y por esta vía, la superación del ciclo del desplazamiento.

Si se cruzan las tres variables principales que dan sentido axiológico a la política de retorno con los elementos principales del núcleo esencia del derecho a la reparación, se pueden identificar elementos de coherencia. Por ejemplo, el principio de dignidad puede verse satisfecho mediante la garantía de las medidas individuales y colectivas de satisfacción por cuanto ambas aristas implican, sin que ello permita que se puedan confundir, la redignificación de las víctimas.

Por su parte, la seguridad del retorno se encuentra vinculada a la restitución de bienes patrimoniales, por cuanto implica la garantía de seguridad jurídica de la permanencia en el lugar de regreso, al tiempo que existe una clara conexión entre seguridad, desde la perspectiva de las garantías de ejercicio de los derechos fundamentales, y las garantías de no repetición. Desde este punto de vista, el enfoque preventivo de las garantías de no repetición y de reconocimiento de la restitución patrimonial, aseguran su conexión y coherencia con el enfoque protector de las medidas de retorno.

Finalmente, el tema de la voluntad se encuentra vinculado a la recuperación de la capacidad de agencia y de la ciudadanía que se encuentra a la base de las medidas inmateriales de reparación. Por ejemplo, la participación activa de las víctimas en el reconocimiento de las condiciones actuales y potenciales de seguridad y sostenibilidad en los lugares de retorno, garantizaría que el regreso sea objeto de una decisión libre, para lo cual la reparación simbólica y económica de las víctimas se erigiría como salvaguarda de un ámbito de elección sin presiones.

- Articular la política de restitución de tierras y el protocolo de retorno, de forma tal que 1) se incluyan en los criterios de microfocalización de restitución de tierras, la demanda de población con intención de retorno o que ha regresado al territorio de donde fue expulsada, y 2) el protocolo de retornos se active desde el mismo momento que el solicitante de restitución queda incluido en el registro de restitución de tierras. No puede olvidarse que existe una relación entre restitución de tierras y retorno efectivo y que para que este último resulte sostenible se deben desarrollar programas de desarrollo rural, con enfoque territorial y énfasis en proyectos productivos como concluyó CODHES en el estudio que efectuó sobre la intención de retorno de la población desplazada.
- Los mencionados programas deben contener componentes productivos, financieros y de acceso a servicios y de infraestructura básica, así como de articulación con otras políticas sectoriales como salud y educación.
- Diseñar una herramienta institucional que regule los principios de subsidiariedad y corresponsabilidad entre los entes territoriales, particularmente entre los municipios de categoría especial según el DNP y aquellos municipios de

categoría 4, 5 y 6 que son los principales lugares de expulsión de la población desplazada. Esta debe promover las alianzas territoriales para la coordinación y subsidiariedad entre municipios receptores y expulsores, y demás entidades del SNARIV, de modo que se generen nuevos procesos de retorno con base en diagnósticos e intervenciones territorialmente pertinentes.

- Elaborar e implementar una estrategia concreta de generación de ingresos para planes de retorno que incluya responsables, metas y cobertura. Como también lo menciona CODHES "los proyectos productivos son otro de los factores clave de un retorno sostenible" (2015, p. 176).
- Definir mecanismos de articulación entre las acciones de retorno y la política de vivienda. Se debe contar con mecanismos que permitan flexibilizar la permanencia y uso de las viviendas de interés social entregadas a población desplazada, cuando esta tenga intención de retornar al territorio de origen. Las restricciones actuales son un impedimento para materializar la intención de retorno de los desplazados beneficiarios de estas viviendas puesto que solo las pueden arrendar o vender en los términos que fija la ley. También se deben coordinar los subsidios y distintos tipos de auxilio que se entregan en el ámbito local y nacional, de modo tal que se puedan lograr cierres financieros para la adquisición de vivienda por parte de la población retornada. Lo anterior se complementa con lo afirmado por la encuesta de retorno de CODHES dado que se argumenta la necesidad de "diseñar y poner en práctica una política agresiva de vivienda rural, que no solamente contribuya al cumplimiento de las órdenes de los jueces, sino que aporten en forma efectiva a promover el retorno de la población" (CODHES, 2015, p. 176).
- Generar una respuesta articulada de financiación concreta para retornos que se traduzca en proyectos de inversión específicos.
- Armonizar la asignación de la oferta de servicios estatales en el territorio, de modo tal que si una familia asentada en un municipio receptor decide retornar pueda seguir accediendo, en el lugar de retorno, a los servicios y bienes con los que contaba antes de retornar. Esto implicaría la flexibilización del acceso a salud y educación (garantizando su atención en todo el territorio nacional), vivienda (permitiendo facilidades para la venta o arriendo de posibles bienes inmuebles), generación de ingresos (en términos de la garantía de un nuevo

empleo en el municipio de retorno o la formalización de un proyecto productivo), entre otros.
- Generar acciones que logren incorporar en los procesos de restitución "las garantías de no repetición como parte central del proceso […] teniendo en cuenta el manejo adecuado del contexto de pos-conflicto que surgirá de los acuerdos de paz." (CODHES, 2015, p. 177).

Recomendaciones sobre el requerimiento de información

- Es necesario realizar diagnósticos que incorporen datos sobre los procesos de retorno de manera que se cuente con absoluta claridad sobre la magnitud de este fenómeno y que permitan identificar si las intervenciones que se conciben por parte del Gobierno Nacional responden a las particularidades y dinámicas de los procesos de retorno.

Referencias

Acción Social (Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional). (2009). *Política pública de retorno para la población en situación de desplazamiento (PPR).* Recuperado de: http://www.dps.gov.co/documentos/4636_Pol %C3 %ADtica_P %C3 %BAblica_de_Retornos.pdf.

Acción Social (Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional). (2011). *Presentación sobre Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, e incentivos del retorno.* Recuperado de: http://www.hchr.org.co/actividades/seminario_ley_victimas19sep2011/Presentacion_AccionSocial.pdf.

Alcaldía de Medellín. (2012). *Reconstrucción de la experiencia Alianza Medellín–San Carlos Piloto. Modelo territorial de acompañamiento a retornos colectivos (2009 – 2011).* Recuperado de: https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Bienestar%20Social/Secciones/Publicaciones/Documentos/2012/Experiencia%20Retorno%20Medellin%20-%20San%20Carlos.pdf.

CIJUS (Centro de Investigaciones Socio-Jurídicas). (2009). *Diagnóstico y propuesta sobre atención a la población desplazada*. Informe Técnico. Bogotá: Universidad de los Andes.

CSPPDF (Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado). (2012). *Víctimas e institucionalidad local: percepciones y valoraciones sobre la política de retornos en Colombia. Bogotá D. C.*

Congreso de la República. (1997). *Ley 387. 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*. Recuperado de: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=340.

Congreso de Colombia. (2008). *Ley 1190. Por medio de la cual el Congreso de la República de Colombia declara el 2008 como el año de la promoción de los derechos de las personas desplazadas por la violencia y se dictan otras disposiciones*. Recuperado de: http://docs.colombia.justia.com/nacionales/leyes/ley-1190-de-2008.pdf.

Congreso de la República. (2011). *Ley 1448. Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones*. Recuperado de: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=43043.

CODHES (Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento). (2015). Encuesta La intención de retorno de la población desplazada. Realizada con el apoyo financiero de la Embajada de Suecia para la UAEGRTD (Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojada.

Corte Constitucional. (2004). *Sentencia T-025. Acción de tutela instaurada por Abel Antonio Jaramillo, Adela Paola Montaño, Agripina María Núñez y otros contra la Red de Solidaridad Social, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Protección Social, el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Educación, el INURBE, el INCORA, el SENA, y otros*. Recuperado de: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm.

Corte Constitucional. (2008). *Auto 116. Pronunciamiento sobre la propuesta de indicadores de resultado de goce efectivo de derechos de la población desplazada presentados por el gobierno y por la Comisión de Seguimiento para superar los vacíos y falencias en la batería de indicadores adoptada Autos 109 y 233 de 2007, mayo*. Recuperado de: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/Autos/2008/A116-08.htm.

Corte Constitucional. (2009). *Auto 008. Persistencia del estado de cosas inconstitucional declarado mediante Sentencia T-025 de 2004*. Recuperado de: http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/Autos/2009/A008-09.htm.

Corte Constitucional. (2010a). *Auto 383. Coordinación de la política pública de atención a la población desplazada de las entidades territoriales y nacionales en el marco de la Sentencia T-025 de 2004 y sus autos de cumplimiento*. Recuperado de: http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/Autos/2010/A383-10.htm.

Corte Constitucional. (2010b). *Auto 385. Solicitud pronunciamiento del Gobierno Nacional frente al informe de cumplimiento entregado el 1 de julio de 2010, en el marco del seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 y sus autos de cumplimiento*. Recuperado de: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2010/A385-10.htm.

Corte Constitucional. (2011). *Auto 219. Seguimiento a las acciones adelantadas por el gobierno nacional para la superación del estado de cosas inconstitucional, declarado mediante Sentencia T-025 de 2004*. Recuperado de: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8444.pdf?view=1.

Corte Constitucional. (2015). *Auto 202. Solicitud de información al Gobierno Nacional sobre el estado del diseño e implementación de los ajustes ordenados al componente de Retornos y Reubicaciones en sus aspectos generales o ejes transversales, en el marco de los autos de seguimiento 008 de 2009, 383 y 385 de 2010, 219 de 2011 y de la Sentencia T-025 de 2004*. Recuperado de: http://www.corteconstitucional.gov.co/T-025-04/AUTOS%202015/Auto%20202%20del%2026%20de%20mayo%20de%202015%20Info%20retornos%20y%20reubicaciones.pdf.

DP (Defensoría del Pueblo) (2012). *Informe en el marco de la Sentencia T-025 de 2004, en respuesta al auto 219/11. Análisis y valoración de la política pública de retornos y reubicaciones*. Recuperado de: https://retornoalaspavas.files.wordpress.com/2012/10/informe_defensorc3ada_del_pueblo_en_respuesta_a_la_orden_20-_del_auto_219_agosto_2012_ajustado.pdf.

DNP (Departamento Nacional de Planeación). (2012). CONPES 3726 de 2012 - Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas y anexo.

DPS (Departamento para la Prosperidad Social). (2011). Informe del Departamento para la Prosperidad Social en respuesta al Auto 219 de 2011.

DPS (Departamento para la Prosperidad Social). (2015). *Programa Familias en su Tierra*. Recuperado de: http://www.dps.gov.co/Programas_Especiales/FamiliasensuTierra.aspx.

Diario La Patria (Julio de 2015). *El difícil regreso a la vereda El Congal, en Samaná*. Recuperado de: http://www.lapatria.com/caldas/el-dificil-regreso-la-vereda-el-congal-en-samana-video-205273#sthash.FjcQ7AF6.dpuf.

Gobernación de Caldas. (2015). *Avanza proyecto de retorno a la Vereda "El Congal", de Samaná*. Nota de prensa. Recuperado de: http://gobernaciondecaldas.gov.co/index.php/10-cat-tab1/1417-avanza-proyecto-de-retorno-a-la-vereda-el-congal-samana.

MinInterior (Ministerio del Interior y de Justicia). (2000). *Decreto 2569. Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 387 de 1997 y se dictan otras disposiciones*. Recuperado de: http://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/decreto_2569_2000.htm.

MinInterior (Ministerio del Interior y de Justicia). (2005). *Decreto 250. Por el cual se expide el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y se dictan otras disposiciones*. Recuperado de: http://www.brookings.edu/~/media/Projects/idp/Colombia_DecretoNo250_2005.PDF.

MinInterior (Ministerio del Interior y de Justicia). (2009). *Decreto 1997. Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1190 de 2008 y se dictan otras disposiciones*. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Normatividad/DECRETO%201997%20DE%20

2009%20por%20el%20cual%20se%20reglamenta%20parcialmente%20la%20Ley%201190%20de%202008.pdf.

MinInterior (Ministerio del Interior). (2011a). *Decreto Ley 4633. Por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas*. Recuperado de. http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Decretos/2011/Documents/Diciembre/09/dec463309122011.pdf.

MinInterior (Ministerio del Interior). (2011b) *Decreto Ley 4634. Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de tierras a las víctimas pertenecientes al pueblo Rrom o Gitano*. Recuperado de: http://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentos_biblioteca/DECRETO%204634%20Rrom.pdf.

MinInterior (Ministerio del Interior). (2011c). *Decreto Ley 4635. Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras*. Recuperado de: http://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/decreto_4635_2011.htm.

ONU (Organización de Naciones Unidas). (1998). Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de Naciones Unidas. Informe del Representante del Secretario General, Sr. Francis M. Deng, presentado con arreglo a la resolución 1997/39 de la Comisión de Derechos Humanos. Recuperado de: http://www.acnur.es/PDF/0022_20120416132756.pdf.

ONU (Organización de Naciones Unidas). (2005). Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones. 60/147 Resolución aprobada por la Asamblea General el 16 de diciembre de 2005. Recuperado de: http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/RemedyAndReparation.aspx.

Presidencia de la República de Colombia. (2011). *Decreto 4800. Por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones*. Recuperado de: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=45063.

Roth, A. (2003). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.

SNAIPD (Sistema Nacional de Atención Integral a Población Desplazada). (2009). *Política Pública de Retorno para Población en situación de Desplazamiento.* Lineamientos, metodología e instrumentalización de la Política Pública de Retorno para la población en situación de desplazamiento.

SNAIPD (Sistema Nacional de Atención Integral a Población Desplazada). (2011). Informe del Gobierno Nacional a la Corte Constitucional sobre el avance en la superación del estado de cosas inconstitucional declarado mediante la Sentencia T-025 de 2004.

UARIV (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas). (2012). Informe de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas en respuesta al Auto de seguimiento 219 de 2011.

UARIV (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas). (2014a). Protocolo para el acompañamiento a retornos y reubicaciones en el marco de la reparación integral a víctimas del desplazamiento forzado. Recuperado de: http://rni.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/Documentos/PROTOCOLO %20DE %20RETORNOS %20Y %20REUBICACIONES %20UARIV %202014.pdf.

UARIV (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas). (2014b). *Informe del Gobierno Nacional sobre la Medición de la Encuesta de Goce Efectivo de Derechos de la Población Desplazada: Respuesta a los Autos 256 y 362 del 11 de marzo de 2014*. Bogotá D. C.

UARIV (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas). (2015). Informe del Gobierno Nacional al Auto 201 de 2015.

La problemática de las víctimas y la ayuda humanitaria

Elaborado y revisado por el Equipo Nacional de Verificación

Contenido

Lista de siglas 569

¿Es el Decreto 2569 de 2014, adecuado y garantista para atender y reparar a las víctimas del conflicto armado y otras manifestaciones de violencia y relación cercana y suficiente con este? 572

¿Es el MAARIV aplicable en los territorios teniendo en cuenta las situaciones de conflicto armado? 580

Consideraciones de la Comisión de Seguimiento sobre la ayuda humanitaria 582

Antecedentes 582

Causales por las que la propuesta de la Unidad de Víctimas vulnera la Constitución y atenta contra la jurisprudencia de la Corte Constitucional 585

Acceso a la oferta institucional que contribuye a garantizar la subsistencia mínima 588

Indicios de generación de ingresos 590

Acceso a indemnización 593

Observaciones puntuales al Decreto 2569 de 2014 601

Comentarios a los considerandos 601

Comentarios a los artículos 604

Observaciones puntuales a la Resolución 351 de 2015 609

Comentarios a los considerandos 609

Comentarios al articulado 610

Conclusiones 617

Recomendaciones 619

Referencias 621

Lista de siglas

BACRIM	Bandas Criminales
CSPPDF	Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DDHH	Derechos humanos
DIH	Derecho internacional humanitario
DNP	Departamento Nacional de Planeación
ECI	Estado de cosas inconstitucional
ELN	Ejército de Liberación Nacional
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FGN	Fiscalía General de la Nación
FUD	Formato Único de Declaración
GED	Goce efectivo de derechos
MAARIV	Modelo de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas
PAARI	Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral
RAI	Ruta de atención integral
RNI	Red Nacional de Información
RUV	Registro Único de Víctimas
SISBÉN	Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios para Programas Sociales
SNARIV	Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas
UARIV	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

Este informe pretende aportar a la Honorable Corte Constitucional elementos claves sobre la implementación de la Ley de Víctimas y su impacto frente a la problemática del desplazamiento forzado, y otros hechos victimizantes derivados del fenómeno criminal resultante del conflicto armado interno. Para la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (CSPPDF) resulta conveniente recomendar que estos aspectos tengan seguimiento especial por parte de la Corte Constitucional, puesto que son insumos importantes y deben ser de interés para los posibles resultados de los diálogos de paz que se llevan a cabo en La Habana.

El presente documento se divide en tres partes principales. La primera tratará de establecer si las disposiciones del Decreto 2569 de 2014, como apuesta principal de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), pueden en sí mismas atender y reparar de manera integral a todas las víctimas del conflicto armado y otras manifestaciones de violencia con relación cercana y suficiente a este, tal y como lo contempla la Sentencia C-781 de 2012. Para este fin, la CSPPDF retomará las tres principales definiciones de víctimas y los pronunciamientos de la Honorable Corte Constitucional emitidos a través de las Sentencias C-253A de 2012, C-280 de 2013 y el Auto 219 de 2013. Además, se tratará el *Manual de Análisis Contextual* de la FGN, como insumo principal no solo para las investigaciones penales, sino también para entender los retos de lo que es hoy la situación de conflicto armado relacionada con el crimen organizado, que deja otras víctimas no tenidas en cuenta por la Ley 1448 de 2011, a las cuales por su definición restrictiva no son cobijadas por el modelo actual.

La segunda parte, contendrá algunas observaciones con relación a los elementos normativos relacionados con el Modelo de Atención, Asistencia y Reparación a las víctimas (MAARIV) y al Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas (PAARI).

Por último, en la tercera parte incluye las conclusiones y recomendaciones.

¿Es el Decreto 2569 de 2014, adecuado y garantista para atender y reparar a las víctimas del conflicto armado y otras manifestaciones de violencia y relación cercana y suficiente con este?

Como se mencionó anteriormente, a través del análisis de los diferentes conceptos de víctimas existentes en la legislación nacional e internacional, se pretende establecer si el Decreto 2569 de 2014 es lo suficientemente amplio y garantista para atender y reparar de manera integral a las más de 7 millones de víctimas que están inscritas hasta la fecha en el Registro Único de Víctimas (RUV).

A partir de agosto de 2010 el Gobierno Nacional, en cabeza del presidente Santos, estableció la necesidad de construir un instrumento jurídico que garantizara la reconciliación del estado colombiano con las víctimas del conflicto armado interno. Producto de este interés por parte del gobierno, del apoyo y seguimiento de gran parte de las organizaciones de la sociedad civil y de la comunidad internacional, se promulgó el 10 de junio de 2011, la Ley 1448, la cual establece en el artículo 1

> La presente ley tiene por objeto establecer un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas de las violaciones contempladas en el artículo3.° de la presente ley, dentro de un marco de justicia transicional, que posibiliten hacer efectivo el goce de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición, de modo que se reconozca su condición de víctimas y se dignifique a través de la materialización de sus derechos constitucionales. (Congreso de Colombia, 2011).

En esta misma ley, se estableció la definición de víctima plasmada en el artículo 3:

> se consideran víctimas, para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño *por hechos ocurridos* a partir del 1.º de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, *ocurridas con ocasión del conflicto armado interno.* (Congreso de la República de Colombia, 2011).

Lo anterior originó que distintos sectores de la sociedad civil, establecieran acciones constitucionales contra la exequibilidad de dicho concepto por considerarlo

regresivo ante las disposiciones garantistas de la antigua normatividad existente (Ley 387 de 1997).

Dichas acciones encontraron respuesta por parte de la Honorable Corte Constitucional, a través de la Sentencia C-253 A de abril de 2012, mediante la cual la Corte puntualizó, que se entenderían incluidos dentro de la normativa objetada:

> I. Los adultos que hubiesen sido reclutados siendo menores.
>
> II. Los miembros de grupos armados ilegales al margen de la ley cuando hayan sido víctimas de violaciones al DIH, cuando hayan sido capturados fuera del combate, se hayan rendido o hayan sido heridos, etc. y III. *los delitos de delincuencia común cuando éstos puedan considerarse como delitos asociados al conflicto armado.*

La Ley 1448 de 2011 es la que regula de manera general los derechos de las víctimas del conflicto armado interno en Colombia. Cualquier restricción o limitación debió necesariamente fundamentarse desde el punto de vista constitucional, esto quiere decir que

> si se reconoce la condición de víctima, de manera general, no puede luego argumentarse la restricción de los derechos de ciertas víctimas, de manera específica, con el argumento de que pueden acceder a los demás mecanismos judiciales ordinarios, ya que los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación son conexos, correlativos e inherentes a la condición de víctima. (Corte Constitucional, 2012)

Adicionalmente, de acuerdo con la complejidad propia del conflicto armado interno, es necesario "tener en cuenta delitos asociados al conflicto interno solamente, aclarando que es posible que algunos delitos por su configuración objetiva puedan en cada caso en concreto considerarse como delitos generados por el conflicto interno" (Corte Constitucional, 2012a).

Esta correlación entre la tipificación del actor armado y la determinación de la condición de víctima generó que la Corte, en su momento, estableciera que "la determinación de la existencia de un conflicto armado debe realizarse no en abstracto, sino en atención a las características de cada caso particular" (Corte Constitucional, 2012a). Como consecuencia de esta afirmación, y como resultado de las dudas recurrentes frente a las situaciones de victimización con ocasión al conflicto armado interno, la Corte, en octubre de 2012, se pronunció con relación a la definición de

víctima en la ley con referencia a daños por infracciones ocurridas con ocasión del conflicto armado interno, a partir de la Sentencia C-781 de octubre de 2012. En esta Sentencia la Corte determinó que la expresión: *"con ocasión del conflicto armado,* tiene un sentido amplio que cobija situaciones ocurridas en el contexto del conflicto armado" (Corte Constitucional, 2012c).

"A esta conclusión se llega principalmente siguiendo la ratio decidendi de la sentencia C-253A de 2012, en el sentido de declarar que la expresión *con ocasión de* alude a *una relación cercana y suficiente con el desarrollo del conflicto armado*" (Corte Constitucional, 2012c). Conclusión armónica con los reiterados pronunciamientos de la Corte, sobre la superación del estado de cosas inconstitucional (ECI) en materia de desplazamiento forzado. Esto significa que: "las situaciones de conflicto armado, i) no se limitan a las confrontaciones estrictamente militares, ii) no se limita a un grupo de actores armados en restricción de otros y iii) es amplia e incluye toda la complejidad y evolución fáctica e histórica del conflicto armado interno colombiano" (Corte Constitucional, 2012c). En esta misma Sentencia, la Corte estableció que la determinación de la existencia de un conflicto armado debe realizarse no en abstracto, sino en atención a las características de cada caso particular. Para efectos de establecer en casos concretos si un determinado conflicto ha trascendido el umbral de gravedad necesario para ser calificado como conflicto armado interno, la jurisprudencia internacional ha recurrido principalmente a dos criterios:

1. **La intensidad del conflicto.** Al apreciar la intensidad de un determinado conflicto las cortes internacionales han aplicado por ejemplo factores tales como:
   - La seriedad de los ataques.
   - El incremento en las confrontaciones armadas.
   - El incremento en la extensión de las hostilidades a lo largo de un territorio y de un período de tiempo en las confrontaciones armadas.
   - El aumento en las fuerzas armadas estatales y en su movilización.
   - La movilidad y distribución de armas de las distintas partes enfrentadas.

2. **El nivel de organización de las partes.** En cuanto a la organización de los grupos enfrentados las cortes internacionales la han apreciado de conformidad con criterios tales como:
   - Existencia de cuarteles.
   - Zonas designadas de operación.
   - Capacidad de procurar, transportar y distribuir armas.

Frente a la situación de las víctimas del desplazamiento forzado de actores diferentes a los enmarcados en el artículo 3 de la Ley 1448, la Corte ha expresado a través del artículo 60, inciso 2 de la Sentencia C-280 de 2013 que La ley 1448 no deroga las leyes anteriores ya aprobadas para proteger a las víctimas de desplazamiento y la misma no es considerada por la Corte como regresiva. Por el contrario, declara inexequible la frase *que no contraríen la presente ley*, esto para que no se interprete que las leyes anteriores que se han aprobado para proteger los derechos de la población víctima de desplazamiento son derogadas por la Ley 1448 de 2011 y, por lo tanto, se mantienen vigentes todas las obligaciones y deberes del Estado para atender esta población.

En concordancia con lo anterior, la Corte profirió el Auto 119 de 2013, en seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, por medio del cual concluyó que en relación con la condición de persona desplazada por la violencia que se adquiere con ocasión de la violencia generalizada:

> (i) La condición de desplazamiento forzado no se limita a situaciones de conflicto armado;
>
> (ii) Es independiente de los motivos de la violencia, de la calidad del actor (política, ideológica, común o legítima), o de su modo de operar;
>
> (iii) La violencia generalizada puede tener lugar a nivel rural o urbano, en una localidad, un municipio, o una región;
>
> (iv) Para que una persona adquiera la condición de desplazada por la violencia basta un temor fundado, aunque es usual que la violencia generalizada se acompañe de amenazas, hostigamientos o ataques tanto a la población civil como a la fuerza pública; en este último caso con repercusiones en la primera. (Corte Constitucional, 2013b)

Estas connotaciones en materia de análisis de las situaciones de contexto establecen la necesidad de incluir en el debate del reconocimiento de un conflicto armado interno y unos actores inmersos, no solo la condición ideológica y política frente a las motivaciones que conllevan a la confrontación, sino el reconocimiento de factores vinculantes al conflicto y que subyacen de la evolución del mismo, razón por la cual, se deben analizar las diferentes condiciones geopolíticas, geoestratégicas y geoeconómicas, inmersas en el mismo.

La Corte Constitucional en este mismo Auto, dispuso que:

las personas que se vieron obligadas a desplazarse como resultado del accionar de las BACRIM:

Son personas que adquieren la calidad de población desplazada debido a la situación de violencia generalizada que afecta su localidad o municipio

Se pueden extender a situaciones de desplazamiento forzado con ocasión de alteraciones del orden público, de violación masiva de los Derechos Humanos o infracciones al Derecho Internacional Humanitario, tal como fue previsto por la Ley 387 y desarrollado por esta Corporación, sin que sea necesario establecer una conexión con el conflicto armado interno ni restringir tal condición a los actos producidos por un tipo de actor armado

Las personas desplazadas por la violencia, que en el marco institucional anterior a la Ley 1448 de 2011 recibían la misma atención que el resto de la población desplazada con ocasión del conflicto armado, bajo los escenarios enunciados en la Ley 387 de 1997, están recibiendo en la actualidad un trato discriminatorio que las sitúa en un mayor estado de vulnerabilidad y de déficit de protección por parte de las autoridades responsables

Se adquiere de hecho (la condición de víctima), bajo los estándares generales de tal concepto, como es el caso de "quien haya sufrido un menoscabo en su integridad o en sus bienes como resultado de una conducta antijurídica"

Que la condición fáctica de víctima no se agota ni se ve ampliada o restringida por la Ley 1448. Por el contrario, la Ley de Víctimas se limita a definir entre la totalidad de las víctimas un universo específico de destinatarios.

Que la Sentencia C-280 de 2013 agregó que la expedición de la Ley 1448 de 2011 no puede conducir a la desaparición de disposiciones anteriores que tengan un mayor alcance protector que la nueva ley.

Que las medidas especiales que contempla la Ley de Víctimas no tienen por qué extenderse a situaciones de delincuencia común que no guardan relación con el

> conflicto armado, sino que tienen que restringirse, por la misma razón de ser de la justicia transicional, a "la afectación de derechos atribuibles al conflicto armado interno.

La Ley 1448 de 2011 opera bajo el concepto de víctima en el marco del conflicto armado, lo que ha traducido, en la práctica, en una desprotección de los derechos de la población desplazada por la violencia, a aquellas personas desplazadas por los grupos post-desmovilización, Bandas Criminales (BACRIM) y otras organizaciones delincuenciales. Estas razones que no guardan una relación estrecha con el conflicto armado, dejan por fuera a las víctimas que con el esquema de la Ley 387 de 1997 ingresaban al sistema de atención a la población desplazada y, que en la actualidad parece que se han quedado sin un sistema que se encargue de su atención y protección, sobre todo, a aquellas víctimas de las BACRIM y otras manifestaciones de violencia generalizada de los otros hechos victimizantes al desplazamiento forzado interno y que, en la mayoría de los casos, son las causales principales del mismo, como lo son: homicidio, secuestro, desaparición forzada, amenaza, vinculación forzada de niños, niñas y adolescentes al conflicto armado, violencia sexual, etc.

En la actualidad, y frente a los nuevos retos que se plantean desde el punto de vista político ante una posible salida negociada del conflicto, se plantean diferentes escenarios en los cualesson las víctimas las que se verán directamente afectadas, lo que hace necesario analizar si frente al nuevo contexto social y político que nos ubica en un posible pos conflicto, es conveniente replantear el objeto de la Ley 1448 de 2011 y, del concepto de víctima a aplicar. Para este fin se debe tener en cuenta que:

> En la historia reciente se ha elaborado un concepto de violencia socio política que pretende dar cuenta de hechos de persecución o discriminación por razones de orden político contra grupos sociales o personas de la sociedad civil, por parte de agentes estatales u otros grupos que buscan la exterminación o exclusión de opciones políticas distintas a las socialmente establecidas. Estos hechos constituyen graves violaciones de derechos humanos ya que las modalidades con que se cometen abarcan las ejecuciones extrajudiciales, la desaparición forzada, la tortura, la violencia sexual, las amenazas y persecuciones, y aunque ocurren en un contexto del conflicto armado como el que vivimos no tienen una relación causal con el mismo, pues se trata de hechos que sobrepasan el enfrentamiento de los actores armados partícipes de un conflicto con las afectaciones derivadas para población civil y se materializan en ataques directos de persecución con

> una finalidad específica de exterminio de determinados sectores sociales y políticos de la sociedad civil. (Corte Constitucional, 2012c).

Cabe resaltar que en la actualidad los conceptos no son estáticos y no se debe legislar sobre un imaginario sino que es necesario estructurar los conceptos de forma tal que abarquen la generalidad y estén a la altura de la jurisprudencia interna e internacional del derecho internacional humanitario (DIH) y de los Derechos Humanos (DDHH). De esta forma, se garantiza el interés general de la comunidad y los derechos de la población. En efecto, el Estado ha realizado esfuerzos dirigidos a enmarcar la conceptualización en materia de conflicto, con la intención de acercarse cada vez más a los objetivos de finalización del mismo, a partir de una verdad en términos políticos que sea cada vez más eficiente y homogénea, con la verdad judicial que las víctimas aspiran al final de todo proceso.

Desde el punto de vista de la aplicación de los acuerdos de paz es necesario establecer el concepto de víctima a aplicar y cómo la redefinición de este concepto impactará en el marco de aplicación de la Ley de víctimas. Para ello, es necesario establecer las distintas visiones existentes, frente al reconocimiento de la calidad de víctima.

Para la ONU,

> se entenderá por *víctimas* las personas que, individual o colectivamente, hayan sufrido daños, inclusive lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de los derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que violen la legislación penal vigente en los Estados Miembros, incluida la que proscribe el abuso de poder. (Asamblea General de la ONU, 1985)

Este concepto parte de la falta de protección del Estado a la población civil, lo cual justifica *la rebelión* dejando como único responsable del conflicto a una sola de las partes: el Estado.

Para el Gobierno Nacional, a través de la Ley 1448 de 2011 en su artículo 3,

> se consideran víctimas, para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 10 de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno.

> También son víctimas el cónyuge, compañero o compañera permanente, parejas del mismo sexo y familiar en primer grado de consanguinidad, primero civil de la víctima directa, cuando a esta se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida. A falta de estas, lo serán los que se encuentren en el segundo grado de consanguinidad ascendente.

Como se ha mencionado anteriormente, las víctimas de acuerdo con esta Ley, previos pronunciamientos de la Corte Constitucional, únicamente correspondían a las víctimas de los grupos armados ilegales, entiéndase por ellos las guerrillas de las FARC y del ELN. Posterior a los pronunciamientos de la Honorable Corte Constitucional, son incluidas en el RUV, las víctimas de las BACRIM, sin que exista claridad en las rutas de atención y reparación a las que tienen derecho las víctimas de desplazamiento forzado y de los otros hechos victimizantes, principales causantes del desplazamiento forzado.

Para la Corte Constitucional, el concepto de víctima va más allá y retoma los conceptos de *relación cercana y suficiente con el conflicto armado* a partir de la Sentencia C-781 de 2012 en la cual se establece que:

> la Corte Constitucional ha examinado el contexto en el cual se produce la vulneración de los derechos de las víctimas y ha reconocido que se trata de víctimas del conflicto armado cuando los hechos acaecidos guardan una relación de conexidad suficiente con este. Desde esa perspectiva ha reconocido como hechos acaecidos en el marco del conflicto armado (i) los desplazamientos interurbanos, (ii) el confinamiento de la población; (iii) la violencia sexual contra las mujeres; (iv) la violencia generalizada; (v) las amenazas provenientes de actores armados desmovilizados; (vi) las acciones legítimas del Estado; (vi) las actuaciones atípicas del Estado; (viii) los hechos atribuibles a bandas criminales; (ix) los hechos atribuibles a grupos armados no identificados, y (x) por grupos de seguridad privados, entre otros ejemplos. Si bien algunos de estos hechos también pueden ocurrir sin relación alguna con el conflicto armado, para determinar quiénes son víctimas por hechos ocurridos en el contexto del conflicto armado interno, la jurisprudencia ha señalado que es necesario examinar en cada caso concreto si existe una relación cercana y suficiente con el conflicto armado interno. (Corte Constitucional, 2012)

Esto con base en los principios del reconocimiento de la existencia de un conflicto armado, la intensidad del conflicto y el nivel de la organización de las partes.

De lo anterior se puede afirmar que el concepto de víctima no es de carácter ni operativo ni social, sino que se origina en una construcción contextual en la que se debe medir la condición de vulnerabilidad a partir de la evolución propia del conflicto armado y sus repercusiones sociales.

> Según la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), el análisis del contexto histórico, político y jurídico es un factor decisivo para lograr una adecuada comprensión de las violaciones de los derechos humanos y establecer las causas que, respecto a casos concretos de estas, generan la responsabilidad internacional de los Estados. (Osorio, 2014)

¿Es el MAARIV aplicable en los territorios teniendo en cuenta las situaciones de conflicto armado?

En la actualidad, seguir justificando la existencia de un conflicto armado estático es impensable puesto que los factores de violencia establecen la necesidad de evidenciar un análisis micro a partir de las estrategias de las diferentes estructuras armadas. Con el fin de contrarrestar la expansión de esta situación, la FGN parte de la necesidad de investigar y evidenciar: 1) el respectivo contexto; 2) la acumulación de evidencia de la institución a cargo de la investigación (FGN) que permita establecer la existencia de la organización criminal; 3) los factores que alteran la convivencia (sociales, demográficos, espaciales y temporales); 4) emplear esquemas que permitan establecer los máximos responsables desde el orden, militar, financiero y técnico.

Este planteamiento establece un enfoque esencial en la reconstrucción de verdad y justicia reparadora, que no solo está dirigido a la existencia de un reconocimiento en la calidad de víctimas o en la existencia de un conflicto armado; sino a la estructuración de las distintas variables y dinámicas del mismo como son:

- Conflicto armado interno.
- Violencia generalizada.
- Relación cercana y suficiente con el conflicto armado.
- Seguridad ciudadana.

Aunado a lo anterior, es preciso evidenciar las necesidades que se establecen a partir de los nuevos fenómenos de violencia derivados del conflicto armado interno, que de acuerdo con la Directiva 001 de la FGN son: 1) Conocimiento del Contexto;

2) Legitimidad de la Administración de Justicia; y 3) Respuesta a las exigencias por parte de la sociedad civil (FGN, 2012).

El control social ha tomado un giro inesperado que no solamente establece acciones de coacción contra la población civil, sino que también realizan acciones que determinan la sustitución de las funciones del Estado por parte de los grupos armados ilegales que, adicionalmente, no se desenvuelven directamente en el terreno, sino que lo hacen a través de la cooptación de actores armados con presencia histórica en el mismo, ejemplo de estos se tienen: combos, parches, clanes familiares y pandillas, que son una modalidad de delincuencia común organizada. En parte porque según la FGN hasta 2012, la entidad no contó

> con unas estrategias que conduzcan a combatir, de manera eficaz, diversos fenómenos de crimen organizado relacionados con la evolución del conflicto armado interno […], el tráfico de estupefacientes, la corrupción administrativa, la destrucción del medio ambiente, delitos sexuales, reclutamiento de menores de edad, homicidios agravados, despojo de tierras, desplazamiento forzado, desaparición forzada, secuestro, etc.. (Osorio, 2014)

Se debe hacer especial énfasis en la evaluación del papel de la Ley de víctimas en el contexto actual del conflicto colombiano. En la actualidad existe una crisis en las regiones derivada de la reactivación del fenómeno paramilitar, hoy camuflado como clanes delictivos históricos que le suman a su conocimiento frente a la explotación de recursos como el oro, la madera y el coltán, alianzas transnacionales para la producción y tráfico de estupefacientes, tráfico de armas y apropiación de tierras en regiones enclave para la delimitación de rutas de movilidad, tránsito, corredores estratégicos y zonas de entrenamiento.

Las dimensiones del conflicto no pueden estar limitadas al concepto técnico del actor, sino a su forma de operar y de establecer acciones operativas concertadas, puesto que no es posible enfrentar el conflicto armado a través de la única existencia de Grupos Organizados al Margen de la Ley, también es preciso reconocer la existencia de sociedades criminales, estructuras delictivas y organizaciones criminales, que a su vez, pueden concentrarse y convertirse en redes delictivas organizadas y generar mayores amenazas y disuasión a la ya atomizada situación colombiana en términos de violencia. Prueba de ello, fue la aparición de las diferentes Bandas Criminales, que han venido afectando al país desde el proceso posdesmovilización. Este desconocimiento microfocalizado del conflicto, ha impedido según la FGN,

> que se develen las verdaderas dimensiones sociopolíticas del crimen organizado que han afectado al país. En efecto, la dispersión de las investigaciones y de la información disponible, ha impedido, en muchos casos, que salgan a la luz pública no sólo la conformación orgánica del grupo ilegal y sus dimensiones criminales y militares, sino también aquellas de orden social y político. (FGN, 2012)

Debido a lo anterior, se puede concluir que el alcance del MAARIV puesto en vigencia a través del Decreto 2569 de 2014, no tiene el alcance real para atender y reparar a todas las víctimas del conflicto armado interno, violencia generalizada y otras manifestaciones del crimen organizado. Pensar en la actualidad en la aplicación de un modelo que da un trato preferencial para algunas de las víctimas del conflicto (las del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011) desconociendo las víctimas de los grupos pos-desmovilización, BACRIM y otras organizaciones delictivas, es poner en riesgo la reconciliación del país y el éxito de la reparación integral para todas las víctimas del conflicto y de la violencia en Colombia, que indistintamente del rótulo del responsable han sufrido las mismas pérdidas e injusticias.

Consideraciones de la Comisión de Seguimiento sobre la ayuda humanitaria

Antecedentes

La CSPPDF en su momento hizo un recuento de los principales artículos del Decreto 4800 de 2011 relacionados con la atención humanitaria.

El artículo 112 establece que la ayuda humanitaria de transición se dará a la población desplazada incluida en el RUV, cuyo desplazamiento "haya ocurrido en un término superior a un año contado a partir de la declaración y que, previo análisis de vulnerabilidad, evidencie la persistencia de carencias en los componentes de alimentación y alojamiento como consecuencia del desplazamiento forzado". Adicionalmente, este artículo contenía uno de los aspectos de mayor discusión, puesto que ordenaba suspender la ayuda humanitaria de emergencia, para las víctimas de desplazamiento forzado cuyo hecho victimizante hubiera transcurrido en un término igual o mayor a diez años. Este artículo causó una extensa discusión entre las víctimas, las organizaciones de víctimas y las de la sociedad civil como la CSPPDF la cual centró el análisis en el *nexo causal* y la pena de 30 años contemplada

en el Código Penal, para el delito de desplazamiento forzado. El parágrafo 2 de dicho artículo, finalmente fue derogado por el Decreto 2569 de 2014.

En el artículo 113 se establece que la UARIV deberá implementar un sistema para identificar casos de extrema vulnerabilidad. (Parágrafo 1), con el fin de priorizar la oferta de alimentación y alojamiento. La CSPPDF considera que este *sistema* no está vigente en la actualidad y, que el PAARI como instrumento de acopio de información, no es suficiente en sí mismo para *identificar casos de extrema vulnerabilidad*.

Para la CSPPDF, el éxito de una estrategia integral de atención y reparación reposa de manera fundamental en el diseño de un programa puente o de transición y del carácter cohesionador e integral de dicho programa, que posibilite una relación o articulación clara entre la provisión de ayuda humanitaria y los objetivos de restablecimiento socioeconómico y superación de la situación de desplazamiento, desde los propósitos de la búsqueda de la auto-sostenibilidad que prescribe la Ley 387 de 1997. Así mismo, en el documento *Síntesis de las propuestas realizadas por la Comisión de Seguimiento en materia de atención humanitaria para la población víctima del desplazamiento forzado*, de octubre de 2012, se señalaban las falencias y problemas de la reglamentación y de la forma en que se ha implementado la ayuda humanitaria[1]. Uno de los puntos que allí se destacaban era la necesidad de integralidad en la ayuda humanitaria, que va por el camino contrario de la atención por fases adoptada por el gobierno y el legislador.

Al realizar un análisis paralelo con la atención a las víctimas de desastres naturales, otra de las causas de la existencia de la crisis humanitaria, se puede entender esta fase de *Transición* cómo la fase de *Recuperación y Rehabilitación* en la cual se trata de garantizar las condiciones necesarias para el acceso al derecho fundamental del mínimo vital como son: la prestación de servicios básicos indispensables, servicios médicos, abastecimiento de agua, acceso a los derechos a la salud y educación. En esta etapa por lo general, no se puede establecer el tiempo que tomará la verdadera recuperación de la víctima, por lo que la convierte en la fase decisiva para que cualquier intervención humanitaria o de Ayuda Humanitaria de Emergencia, tenga efectos positivos en la respuesta y en la vida de las víctimas. Por lo tanto, la Ayuda Humanitaria de Transición no puede ser entendida como la

1 CSPPDF (Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado). Equipo Nacional de Verificación (2012). *Síntesis de las propuestas realizadas por la Comisión de Seguimiento en materia de atención humanitaria para la población víctima del desplazamiento forzado.* Bogotá: octubre. (documento entregado a la Corte Constitucional).

prolongación de la Ayuda Humanitaria de Emergencia, a través del otorgamiento de un giro menor para los componentes de *alojamiento y alimentación* y la remisión a las otras entidades para acceder a la oferta de los derechos de: identificación, reunificación Familiar, seguridad alimentaria, vivienda, salud y educación.

La coordinación y articulación con las entidades territoriales es imprescindible para garantizar la transición hacia la estabilización socioeconómica de las víctimas de desplazamiento forzado (Auto 099 de 2013). Igualmente, el rol de la UARIV, coordinador del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), tiene que ser reforzado y debería contar con el apoyo decisivo del Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación a las Víctimas, con el fin de que las demás entidades responsables de la Política Pública, destinen los recursos y esfuerzos necesarios para garantizar la generación de oferta acorde en todo sentido, con las necesidades particulares de las víctimas.

La Corte Constitucional (Auto 099 de 2013), conserva su preocupación sobre la Ayuda Humanitaria de Transición, debido a que mantiene la

> perpetuación de la dependencia de la población desplazada de la entrega de la ayuda humanitaria, debida en esta ocasión a la ausencia de mecanismos de salida hacia la estabilización socioeconómica, o en otros términos, a la ausencia de una verdadera transición que permita salir de esta etapa de emergencia. (Corte Constitucional, 2013a)

Para la Corte Constitucional (Auto 099 de 2013) y para la CSPPDF

> mientras no se fortalezcan y masifiquen los procesos y estrategias de generación de ingresos, esta brecha [entre la ocurrencia del desplazamiento y la emergencia generada por este y el acceso a medidas de estabilización socioeconómica] seguirá existiendo y los hogares en situación de desplazamiento no contarán con alternativas diferentes a las medidas asistenciales del gobierno como garantes de estos mínimos de protección.

Es justo en esta fase, donde se podría pensar en un rol más definitivo de la comunidad internacional (sistema de las Naciones Unidas y ONG internacionales) que complementen la atención del Gobierno a través de recursos en especie, de la misma manera que lo hacen en la atención de desastres naturales, a través del Programa DIPECHO.

Causales por las que la propuesta de la Unidad de Víctimas vulnera la Constitución y atenta contra la jurisprudencia de la Corte Constitucional

La Corte Constitucional a través del Auto 099 de 2013, nombra las dificultades que

> le impiden a la población desplazada por la violencia garantizar sus necesidades básicas en esta etapa de emergencia, que se pueden agrupar así: (i) dificultades para un acceso adecuado a la oferta estatal; (ii) falencias en el reconocimiento de la ayuda humanitaria de emergencia y su prórroga por parte de las autoridades nacionales; (iii) falencias en relación con la entrega efectiva de la ayuda de emergencia y su prórroga debido a la falta de una notificación oportuna.

La Corte Constitucional mantiene su preocupación por las víctimas que no pueden acceder a los puntos de atención o centros regionales a través de la ruta de atención integral (RAI). Para la Corte, esta ausencia de mecanismos reales para alcanzar la estabilización socioeconómica, hace que la atención humanitaria se perciba para los interesados como un conjunto de "medidas asistenciales por naturaleza, sin una lectura de más largo aliento en la ruta hacia la estabilización" (Corte Constitucional, 2013a).

La Corte Constitucional ha precisado que la Ayuda Humanitaria de Emergencia "es uno de los componentes prestacionales necesarios para la *subsistencia* de las personas víctimas de desplazamiento forzado" (Corte Constitucional, 2012b), ya que su fin constitucional es precisamente "brindar aquellos mínimos necesarios para *atender las necesidades más apremiantes* de la población desplazada" (Corte Constitucional, 2007b). En este sentido, la Corte ha sostenido que

> la ayuda humanitaria de emergencia hace parte del catálogo de los derechos fundamentales mínimos de la población desplazada, *como medio imprescindible para el goce efectivo del derecho al mínimo vital para la población en situación de desplazamiento*. (Corte Constitucional, 2007b)

La vida digna hace referencia a que el derecho fundamental a la vida que garantiza la Constitución "no se reduce a la mera existencia biológica, sino que expresa una relación necesaria con la posibilidad que les asiste a todas las personas de desarrollar dignamente todas las facultades inherentes al ser humano" (Corte Constitucional, 1999). En este caso, cuando se hace referencia a la vida con dignidad y calidad, se plantea como objeto de protección constitucional la *posibilidad de existir y desarrollar*

un determinado proyecto de vida, para ello, es preciso garantizar "*las condiciones que hagan posible la expresión autónoma y completa de las características de cada individuo en todos los campos de la experiencia*" (Corte Constitucional, 2003a). De esta manera, la dignidad y calidad de la vida deben vislumbrarse desde la perspectiva del proyecto existencial de la persona, en este caso fracturado violentamente por hechos ajenos a su voluntad, y desde la garantía del *mínimo vital*.

En concepto de la Corte Constitucional el mínimo vital garantizado como derecho inalienable

> está constituido por los requerimientos básicos indispensables para asegurar la digna subsistencia de la persona y de su familia, no solamente en lo relativo a alimentación y vestuario sino en lo referente a salud, educación, vivienda, deporte y recreación, seguridad social y medio ambiente, en cuanto *factores insustituibles para la preservación de una calidad de vida que, no obstante su modestia, corresponda a las exigencias más elementales del ser humano*. (Corte Constitucional, 2000)

Desde esta perspectiva, la vida digna también impacta las desigualdades y obliga al Estado a garantizar la igualdad de oportunidades y la nivelación social mediante la neutralización de los condicionantes o factores económicos y culturales de la marginación. El Decreto 2569 de 2014 no establece cuáles son los requisitos que deben cumplirse para considerar que se ha alcanzado el derecho fundamental al mínimo vital.

Para la Corte la suspensión de la Ayuda Humanitaria De Emergencia bajo la presunción de que la situación de vulnerabilidad se supera después de cumplir un año de ocurrencia del desplazamiento forzado, tal y como se establece en el Decreto 2569 de 2014 mantiene la dependencia de la ayuda humanitaria desde la fase de Emergencia hacia la de Transición, debido a que la situación de vulnerabilidad no se supera con el paso del tiempo, si no con el acceso a las medidas necesarias y efectivas que debe proveer el Estado.

En sentencia C-278 de 2007, la Corte señaló que las medidas que adopte el Estado para atender el desplazamiento forzado deben guardar correspondencia

> con la grave situación de vulnerabilidad de los afectados, esto es, que no sólo sean necesarias sino también eficientes, eficaces y proporcionales a los daños pasados, presentes y futuros que padecen esas personas. (Corte Constitucional, 2007a)

En la sentencia citada la Corte fue contundente al determinar que "*no es razonable hacer depender del factor temporal el alivio a las necesidades de los afectados y*, menos aún, para liberar de responsabilidad a las autoridades comprometidas en la atención del fenómeno" (Corte Constitucional, 2007a).

Para la Corte Constitucional y para la CSPPDF el elevado número de acciones judiciales que está recibiendo la UARIV, que son de conocimiento público a través de los medios de comunicación, reafirma la difícil situación que están atravesando las víctimas, debido a la ausencia de una política integral de atención y reparación y no lineal, como se establece en el Decreto 2569 de 2014, el cual pone en riesgo y vulnera el "derecho fundamental al mínimo vital". En este sentido, se vulnera este derecho cuando las autoridades niegan la ayuda humanitaria o su prórroga, aduciendo requisitos, formalidades y supuestos que no tienen nada que ver con la situación real por la que están atravesando las víctimas de desplazamiento forzado. Esta situación, también se presenta al utilizar las herramientas técnicas (sistemas de información) como *indicios* de que una víctima inscrita en el SISBÉN tiene superada su situación de vulnerabilidad.

La estabilización socioeconómica debe verse a la luz de lo que la Corte Constitucional ha establecido frente al alcance de la superación de las condiciones de vulnerabilidad desde la perspectiva de lo definido en los artículos 17 y 18 de la Ley 387 de 1997 (cuya vigencia ha sido reiterada por la Corte en la Sentencia C-280 de 2013, desde la perspectiva de la *favorabilidad*). Adicionalmente, el alcance de dicho concepto debe recoger lo argumentado en la Sentencia T-602 de 2003, donde la Corte ha precisado que la estabilización socioeconómica es concomitante con el *enfoque del restablecimiento* definido como el mejoramiento de la calidad de vida de la población desplazada, y en perspectiva constitucional y desde un enfoque de derechos, como "el acceso efectivo de los desplazados a bienes y servicios básicos, así como la garantía de sus derechos y libertades fundamentales" (Corte Constitucional, 2003b).

Con base en lo anterior, al no estar directamente relacionados con el *mínimo vital,* la garantía de *autosostenibilidad* y el *restablecimiento socioeconómico*, las causales de suspensión de la ayuda humanitaria establecidas en el Decreto 2569 de 2014, en relación con los *indicios de generación de ingresos,* el *acceso a indemnización* y la ausencia de una ruta de atención para las víctimas de violencia generalizada y con relación cercana y suficiente al conflicto armado tal y como lo consagran las sentencias C-781 de 2012 y C-280 de 2013, además del Auto 119 de 2013, atentan contra la Carta Magna.

En conclusión, no se puede ni debe suspender la ayuda humanitaria de emergencia, si no se tiene garantizado el acceso al derecho fundamental al mínimo vital, que se garantiza y alcanza mediante una ayuda humanitaria de transición

adecuada e integral, que permita una verdadera *transición* hacia la estabilización económica y restablecimiento, y esto no se logra únicamente con la mera remisión a las entidades del SNARIV.

La ausencia de *soluciones sostenibles* o de esfuerzos institucionales que permitan superar real y efectivamente dichas situaciones, impide que los bienes jurídicos tutelados por la definición anteriormente descrita dejen de ser amenazados o vulnerados. Ni en el Decreto 2569 de 2014, está establecido cómo se logra el acceso a estas soluciones sostenibles, cuando el acceso a la oferta de estas soluciones no está al alcance de la UARIV ni para el SNARIV. Adicionalmente es necesario tener en cuenta los principios de voluntariedad, dignidad y seguridad.

Acceso a la oferta institucional que contribuye a garantizar la subsistencia mínima

La Corte señaló que una entidad como la UARIV

> cumple dos tipos de labores distintas al interior del sistema de atención a la población desplazada, unas de coordinación y otras de ejecución (entrega efectiva de ayuda humanitaria), *esto no es un argumento para desligarse de sus obligaciones en materia de orientación y acompañamiento a la población desplazada durante el proceso de superación de la situación de emergencia y acceso a los programas que permitan la estabilización socioeconómica*. (Corte Constitucional, 2013a)

Es decir, la Corte manifiesta que cuando la solución de los problemas a los que debe responder el Sistema de Atención y Reparación va más allá de las obligaciones de ejecución de la UARIV y comprometen la responsabilidad de otras entidades, la UARIV deberá fortalecer sus roles de coordinación encaminados a garantizar el goce efectivo de los derechos (GED). La Ley 1448 de 2011, en el artículo 164 ordenó la conformación de un Comité Ejecutivo dirigido por el Presidente de la República, con el fin de garantizar que todas las entidades que componen el SNARIV ejerzan las obligaciones relacionadas con la Política de Atención y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado. Sin embargo, para la CSPPDF continúa siendo una preocupación el insuficiente rol de coordinación del SNARIV que desempeña la UARIV, el cual no cumple con las expectativas y necesidades de las víctimas.

Lo anterior tiene dos implicaciones: en primer lugar el Decreto 2569 de 2014 no refleja la debida separación de las funciones de ejecución y coordinación en cabeza de la UARIV. En segundo lugar, en el MAARIV no se establece con claridad qué presta-

ciones, medidas y condiciones institucionales garantizarían la sostenibilidad de los hogares desplazados en el marco de los *programas ofrecidos por otras entidades estatales*.

Es desde esta perspectiva donde el rol de coordinación de que trata el inciso primero del artículo 168 de la Ley 1448 de 2011, debe verse reflejado en el Decreto 2569 de 2014: la UARIV como coordinadora del SNARIV debe monitorear el acceso y permanencia real y efectiva de los hogares en programas de generación de ingresos, así como orientar y acompañar a las víctimas. La suspensión de la ayuda humanitaria no podría entenderse como el relevo de las demás entidades estatales en la suerte del GED de las víctimas, y ello no queda claro en el Decreto 2569 de 2014. Igualmente, no se hace referencia a las responsabilidades que tiene el Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en especial en lo referente al numeral 3 del artículo 165 *ejusdem* (consecución de recursos presupuestales). Esto puede verse también con la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo y sus prioridades, en las cuales dentro de sus pilares (Paz, Equidad y Educación) el tema de víctimas pierde relevancia en comparación con el Plan de Desarrollo anterior. Además, frente a nuevos decretos y órdenes de recorte presupuestal, la atención a la población víctima se ha visto afectada.

Es preciso recordar que las acciones de restablecimiento, conforme a la Sentencia T-602 de 2003, deben propender por: 1) el acceso a la tierra; 2) el empleo en condiciones dignas; 3) el acceso a soluciones de vivienda; 4) la integración social; 5) la atención médico-asistencial integral; 6) la nutrición adecuada; 7) la restauración de los activos comunitarios; 8) la reconstitución de las comunidades; 9) el acceso a la educación; 10) la participación política efectiva; y 11) la protección de los desplazados frente a las actividades que desgarran el tejido social, principalmente las asociadas al conflicto armado interno en sentido amplio.

Si bien el restablecimiento no se satisface con la ayuda humanitaria, sino con una debida intervención institucional de carácter promocional en materia de generación de ingresos, los hogares no pueden llegar a estos programas en condiciones de empobrecimiento ni ver suspendida la entrega de la ayuda por su mera inclusión *nominal* en programas cuya sostenibilidad debe ser evaluada por la UARIV a la luz de su rol de coordinación del SNARIV.

Este enfoque está claramente relacionado con el de *soluciones sostenibles* (retorno voluntario y en condiciones de seguridad; integración local; reubicación en lugar de recepción) toda vez que la trayectoria de la ayuda humanitaria a la de soluciones sostenibles no deja de ser responsabilidad de la UARIV, de manera que debe existir un enfoque de continuidad en la orientación y prestación de servicios y medidas a

las víctimas desde esta institución. Dicho enfoque debe estar reflejado en el modelo de atención humanitaria. De lo contrario habría un espacio gris que corre el peligro de ser fuente de *peregrinaje institucional* y de *pérdida de oportunidad de la ayuda humanitaria,* prescritos por la Corte Constitucional en el Auto 099 de 2013.

Lo anterior por cuanto no queda claro cuáles son los nodos de intermediación entre las distintas dependencias de la UARIV y las instituciones que ofrecen programas de generación de ingresos, en relación con el alcance del PAARI, sus tiempos y estrategias de coordinación. De no existir estos nodos ni verse reflejados en las causales de suspensión de la ayuda, las víctimas quedarían temporalmente en un limbo sobre su sostenibilidad y su subsistencia mínima una vez suspendida la ayuda humanitaria e iniciado el compás de espera necesario para que los proyectos productivos y las soluciones duraderas generen ingresos autónomos que les permitan superar sus condiciones de exclusión y marginalidad.

Indicios de generación de ingresos

La CSPPDF expresa su preocupación frente a la posibilidad de que la UARIV, mediante Decreto 2569 de 2014, suspenda la ayuda humanitaria a las víctimas que se encuentren registradas en las distintas bases de datos que componen el SNARIV, debido a la existencia de indicios de que el hogar, o alguno de sus miembros cuenta con ingresos o alternativas de generación de ingresos.

Los elementos probatorios que motivan una decisión administrativa deben ser entre otros, *conducentes,* es decir, contar con la aptitud, suficiencia e idoneidad legal o jurídica necesaria para fundamentar la decisión desde la perspectiva del convencimiento sobre el hecho que busca darse por probado.

El actual Código de Procedimiento Penal (Ley 906 de 2004) establece la estructura de los indicios en relación con sus *elementos,* su *unidad* y su carácter *objetivo* (arts. 284 a 286). Desde la perspectiva de sus elementos, la Ley 906 señala que "todo indicio ha de basarse en la experiencia y supone un hecho indicador, del cual el funcionario infiere lógicamente la existencia de otro". La *unidad* del indicio hace referencia a que el hecho indicador es indivisible, de manera que "sus elementos constitutivos no pueden tomarse separadamente como indicadores". Finalmente, desde la exigencia de *objetividad,* ordena la ley que el hecho indicador no puede ser una suposición sino que debe estar plenamente probado.

El uso de los registros administrativos entendidos como "herramientas técnicas", fuente definitiva a la hora de tomar decisiones a favor o en contra de las víctimas

relacionadas con la Política de Asistencia, Atención y Reparación Integral y, cómo único criterio, no complementado por ejemplo con visitas a los hogares, hace que la UARIV tome decisiones que pueden ser arbitrarias y vayan en detrimento de las condiciones de las víctimas, vulnerando además del derecho fundamental al mínimo vital y la subsistencia mínima, el debido proceso, lo cual es susceptible de ser reivindicado por vía de la acción de tutela.

La Corte así lo ha planteado cuando prohíbe tajantemente en el Auto 099 de 2013, por ejemplo, que se suspenda o niegue la ayuda humanitaria por la sola inclusión de la persona en el régimen contributivo de Seguridad Social en Salud. En este caso, para la Corte Constitucional esta circunstancia junto con el paso del tiempo pueden ser "*indicativos* de la situación socioeconómica en la que se encuentra esa población pero esta Corporación insiste en que no *la reflejan necesariamente*" (Corte Constitucional, 2013a).

En este sentido es importante tener en cuenta los pronunciamientos adicionales de la Corte Constitucional frente a las barreras de acceso al basarse únicamente en el uso de herramientas técnicas, en este caso la Red Nacional de Información (RNI), que son tenidas en cuenta para la valoración, puesto que para el caso de suspensión de la ayuda humanitaria se basan en los mismos registros administrativos.

Herramientas técnicas: Son sentencias de tutela promulgadas respecto al uso de pruebas técnicas en el proceso de registro. (Estas sentencias se podrían aplicar a la implementación del Decreto 2569 de 2014).

- Sentencia T-1094 de 2004. En el análisis del caso de Alcibíades Huepa Yara, indígena de la etnia Pijao, a quien se le negó su inscripción en el registro por encontrarse afiliado al SISBÉN y por contar con una inscripción de votación en un lugar diferente en donde ocurrieron los hechos que ocasionaron el desplazamiento, la Corte recalcó que se debía presumir la buena fe del declarante, y que en situaciones de duda sobre el desplazamiento, la decisión siempre debe favorecer al desplazado. De este modo, declaró que los mecanismos de control durante el proceso de valoración que no permiten el ingreso de víctimas de desplazamiento al registro no pueden ser causa de vulneración de los derechos fundamentales de las personas en situación de desplazamiento.
- Sentencia T-496 de 2007[2]. En esta sentencia la Corte concluyó que la encuesta del SISBÉN no puede ser causal para negar la inscripción en el RUPD, cuando

[2] En el mismo sentido se pronunciaron las Sentencias T-630 de 2007 y T-746 de 2010.

fuese la única razón que justifica la no inclusión. La Corte consideró que con dicho criterio se puede excluir a la población en situación de riesgo de otras medidas. Igualmente, señaló que es inadecuado negar la inscripción en el registro a la población por incumplir con requisitos formales desproporcionados o por incurrir en contradicciones en su declaración. Este pronunciamiento llevó a revisar el proceso y los criterios que a la fecha se estaban utilizando para el análisis de las declaraciones de desplazamiento, incluyendo jornadas de capacitación a funcionarios.

- Sentencia T-721 de 2003. Aunque la tutela que dio lugar a esta providencia demandaba la entrega de la asistencia humanitaria de emergencia y la incorporación en procesos de retorno y estabilidad socioeconómica, la Corte se pronunció sobre la necesidad de tener en cuenta, en el proceso de valoración, las situaciones específicas de la población afectada por el desplazamiento forzado (condiciones particulares del desplazamiento, presencia de mujeres, niños, personas mayores o en situación de discapacidad, nivel de escolaridad, entre otros). También enfatizó la importancia de priorizar las valoraciones a través del establecimiento de criterios de enfoque diferencial. Finalmente, señaló la importancia de capacitar a los funcionarios encargados de atender a la población, para que aún desde la misma toma de la declaración se les brinde a las víctimas la orientación y asesoría que requiere su caso particular.
- Sentencia T-215 de 2009. La Corte reiteró la procedencia de la inscripción en el registro si la no inclusión se basa exclusivamente en la aplicación de la encuesta SISBÉN, sin que se aporten otras pruebas. De igual forma, se recordaron algunas reglas relativas al registro: 1) se debe informar de manera pronta, completa y oportuna a quien pueda encontrarse en situación de desplazamiento forzado, sobre la totalidad de sus derechos y el trámite que deben surtir para exigirlos; 2) solo pueden requerirse al solicitante el cumplimiento de trámites y requisitos previstos en la ley; 3) por el principio de buena fe, deben tenerse como ciertas las declaraciones y pruebas aportadas por el declarante, y si se considera que la declaración o la prueba falta a la verdad, la autoridad debe demostrarlo; 4) en el análisis de la declaración debe tenerse en cuenta las condiciones particulares de los desplazados así como el principio de favorabilidad; 5) *resulta desproporcionado exigir que la declaración haya sido rendida dentro del término de un año.*

Acceso a indemnización

Observaciones al Decreto 1377 de 2 de 2014[3]

El Decreto 1377 de 2014 reglamenta lo concerniente a la indemnización y regula algunos aspectos relacionados con el retorno y la reubicación de las personas desplazadas

A los considerandos

Considerando 6

> Que las distintas medidas de asistencia y reparación que combina el sistema de reparación integral a las víctimas deben ser entregadas de manera armónica y organizada, de manera que no solo se garantice el acceso gradual y progresivo a las mismas, sino que se permita la aplicación de los criterios de priorización señalados por el Gobierno Nacional.

Comentario de la Comisión de Seguimiento

La CSPPDF pone en consideración de la Honorable Corte Constitucional, la posibilidad de conocer el mecanismo o mecanismos mediante los cuales la UARIV formuló los criterios de priorización y gradualidad, con el fin de confirmar si este considerando se está cumpliendo. Se considera que estos criterios no son constitucionalmente idóneos al ir en contra de las pautas jurisprudenciales que se recogieron en las sentencias destacadas en el documento que presentó la CSPPDF en materia de verdad, justicia y reparación, especialmente en la 34547 de abril 27 de 2011 de la Corte Suprema de Justicia, Sala Penal. En efecto, en dicho documento se mencionó lo siguiente:

> Conforme a lo que se desprende de los informes de Gobierno cuya revisión sirve de base para el presente documento, se tiene una realidad contraria a la establecida en la sentencia 34547 de abril 27 de 2011 de la Corte Suprema de Justicia: 1) la población desplazada no ha sido la primera en recibir montos indemnizatorios en el pro-

3 Este decreto fue incorporado al Decreto 1084 de 2015.

grama administrativo de reparaciones, de hecho tal parece que ha sido la última y 2) han sido precisamente las condiciones de precariedad, vulnerabilidad o carencias las que se aplican en la política como justificante para postergar la entrega de las indemnizaciones a estas víctimas, por cuanto se espera a que la persona supere dichas condiciones en la ruta de atención o ayuda humanitaria para que pueda recibir la indemnización administrativa.

El fundamento de este enfoque es el supuesto según el cual, las víctimas de desplazamiento que se encuentran actualmente en condiciones acentuadas de vulnerabilidad económica, no se encontrarían preparadas para recibir medidas de reparación en tanto no invertirían bien los montos indemnizatorios pues los gastarían en solventar necesidades básicas insatisfechas.

Ahora bien, al menos desde una interpretación normativa, se puede considerar que se aplicó el principio de *primero en el tiempo, primero en el derecho*, consignado en cierta medida en el parágrafo 1 del artículo 155 del Decreto 4800 de 2011 (actual art. 2.2.7.3.10. del Decreto 1084 de 2015) según el cual, el acceso a la indemnización administrativa es preferente y prioritario para quienes hayan hecho solicitudes de indemnización en vigencia del Decreto 1290 de 2008 y de ayuda humanitaria con base en la Ley 418 de 1997.

Sin embargo, conforme al *Informe analítico sobre la medición de indicadores de goce efectivo de derecho de la población desplazada* presentado a la Corte Constitucional por la UARIV (2015a), del total de *indemnizaciones* entregadas en el marco de dicha priorización, solamente el 7,3 % corresponde a montos entregados por el hecho victimizante del desplazamiento forzado. No se tiene mayor información sobre si el Gobierno aplicó algún tipo de criterio diferencial y de equidad al interior del reducido universo de desplazados priorizados.

Desde el punto de vista de los criterios establecidos por la Corte Suprema en la sentencia aquí destacada, la manera como se entregan (o se piensan entregar) las indemnizaciones administrativas a la población desplazada actualmente en Colombia, sería *inequitativa*.

Considerando 7

Que el retorno o reubicación al que hace referencia el artículo 66 de la Ley 1448 de 2011, es un derecho y una medida de reparación restitutiva, pues restablece, entre otros derechos, la libertad de elección del lugar de residencia.

Comentario de la Comisión de Seguimiento

La CSPPDF opina que si bien el retorno puede ser una medida de reparación restitutiva, en la práctica la víctima no puede elegir su lugar de residencia, debido a las condiciones de seguridad y de generación de oferta a nivel territorial a las víctimas.

Considerando 10

Que las medidas de reparación se distinguen de las de asistencia humanitaria y de las de asistencia social y, por consiguiente, en el marco de los criterios de priorización para la aplicación gradual y progresiva de la ley, la indemnización por vía administrativa debe otorgarse de manera adicional e independiente de otras medidas de naturaleza distinta a las de reparación enunciadas en el parágrafo 3 del artículo 132 de la Ley 1448 de 2011, y en un momento propicio para la reconstrucción del proyecto de vida, en el que preferiblemente se haya adelantado el retorno o reubicación y se haya superado la situación de emergencia derivada del hecho de desplazamiento forzado.

Comentario de la Comisión de Seguimiento

La CSPPDF se permite poner a consideración de la Honorable Corte Constitucional, que la UARIV confirme si la frase "preferiblemente se haya adelantado el retorno y reubicación y se haya superado la situación de emergencia" hace parte de los criterios de priorización y gradualidad, puesto que en opinión de la CSPPDF, este considerando va en contravía del considerando 6 del mismo decreto y, por el contrario, se convierte en una especie de condicionante para la entrega de la indemnización a la que tienen derecho las víctimas de desplazamiento forzado.

Considerando 14

"Que por consiguiente se hace necesario reglamentar la ruta de atención, asistencia y reparación integral, en particular en lo relacionado con la medida de indemnización administrativa a Víctimas de Desplazamiento Forzado y algunos aspectos de retorno y reubicación".

Comentario de la Comisión de Seguimiento

La CSPPDF se permite poner a consideración de la Honorable Corte Constitucional, que la UARIV ponga en conocimiento de la Corte la ruta de atención, asistencia y reparación integral de las víctimas de desplazamiento forzado, por violencia generalizada y otras manifestaciones del conflicto de acuerdo con lo desarrollado en la primera parte del presente documento.

Al articulado

Artículo 2

"Ámbito de aplicación. El presente decreto se aplicará a las víctimas del delito de desplazamiento forzado incluidas en el Registro Único de Víctimas–RUV".

Comentario de la Comisión de Seguimiento

Para la CSPPDF no es claro si las víctimas de la violencia generalizada y de otras manifestaciones del conflicto están cobijadas en el presente decreto.

Artículo 4

> Planes de Atención, Asistencia y Reparación Integral. Con el fin de determinar las medidas de reparación aplicables, se formulará de manera conjunta con el núcleo familiar, un Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral PAARI. A través de este instrumento se determinará el estado actual del núcleo familiar y las medidas de reparación aplicables. Los Planes de Atención, Asistencia y Reparación Integral —PAARI— contemplarán las medidas aplicables a los miembros de cada núcleo familiar, así como las entidades competentes para ofrecer dichas medidas en materia de restitución, rehabilitación, indemnización, satisfacción y garantías de no repetición, de acuerdo a las competencias establecidas en la Ley 1448 de 2011 y normas reglamentarias.

Comentario de la Comisión de Seguimiento

Para la CSPPDF el PAARI es un instrumento de caracterización que sirve para determinar la oferta por parte del Estado que ha recibido la víctima, a partir de la consulta en los registros administrativos disponibles en la RNI. Por lo anterior, no es claro el tipo de plan que se formularía de manera conjunta, con esta información, puesto que no está basado realmente en las carencias y expectativas de las víctimas.

Artículo 5

> Acceso priorizado a la ruta de reparación. La ruta de reparación para las víctimas de desplazamiento forzado inicia cuando la víctima voluntariamente comienza su proceso de retorno o reubicación en un lugar distinto al de expulsión, incluyendo la reubicación en el lugar de recepción; o cuando se cumplen las condiciones descritas en los numerales 2 y 3 del artículo 7 del presente Decreto.

Comentario de la Comisión de Seguimiento

La CSPPDF presenta su inquietud frente a la posibilidad de que la UARIV a partir de este artículo condicione el acceso a la ruta de reparación al proceso de retorno o reubicación, poniendo en riesgo los principios de voluntariedad, dignidad y seguridad. Incluso cuando son de conocimiento de la Corte Constitucional y de la CSPPDF, las dificultades de lograr los principios de seguridad (debido a la propia dinámica del conflicto armado y de violencia generalizada) y de dignidad, por no contar con la oferta necesaria para lograr procesos de soluciones sostenibles.

Artículo 7

> Indemnización individual administrativa para las víctimas de desplazamiento forzado. La indemnización administrativa a las víctimas de desplazamiento forzado se entregará prioritariamente a los núcleos familiares que cumplan alguno de los siguientes criterios:
>
> 1. Que hayan suplido sus carencias en materia de subsistencia mínima y se encuentre en proceso de retorno o reubicación en el lugar de su elección. Para tal fin, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas formulará,

con participación activa de las personas que conformen el núcleo familiar víctima un Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral —PAARI—.

2. Que no hayan suplido sus carencias en materia de subsistencia mínima debido a que se encuentran en situación de extrema urgencia y vulnerabilidad manifiesta debido a la condición de discapacidad, edad o composición del hogar.

3. Que solicitaron a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas acompañamiento para el retorno o la reubicación y este no pudo realizarse por condiciones de seguridad, siempre y cuando hayan suplido sus carencias en materia de subsistencia mínima.

Comentario de la Comisión de Seguimiento

La CSPPDF manifiesta su preocupación frente a los criterios descritos en el artículo anterior, en los cuales se dispone que la UARIV pueda condicionar la entrega de la indemnización a la superación de la subsistencia mínima, no teniendo en cuenta el derecho de la víctima de recibir la indemnización como una medida de reparación integral frente a los daños recibidos. Esta facultad discrecional le ha permitido de hecho a la UARIV condicionar la indemnización a la superación de la vulnerabilidad.

El hecho de que el Decreto 1377 de 2014, permita a la UARIV condicionar como en efecto lo hace la entrega de la indemnización a los hogares que "voluntariamente hayan decidido retornar o reubicarse constituye una forma de incitar el retorno o la reubicación, de influir en la voluntad de las víctimas para retornar o reubicarse". En el mejor de los casos acceder a la indemnización se convertiría en un incentivo para retornar, pero también puede convertirse en una forma para presionar que los hogares decidan quedarse definitivamente en el lugar de recepción, es decir, que renuncien al retorno.

Estos dos condicionantes no reconocen la coherencia externa, la cual presupone la debida independencia y ausencia de condicionantes en la prestación, reconocimiento y entrega de las distintas medidas que debe el Estado a las víctimas. Para la CSPPDF estos criterios son jurídicamente erróneos y desconocen el alcance, naturaleza, carácter y finalidad de las medidas de ayuda frente a las de reparación, y omiten las circunstancias de la victimización que son finalmente la razón de ser de la intervención estatal.

La Corte ha señalado que las medidas de reparación son independientes de la ayuda humanitaria, de manera que no se puede condicionar la entrega de ninguna de ellas a que haya o no haya existido la entrega previa de la otra. De hecho la Corte Constitucional ha sostenido con claridad que frente a la ayuda humanitaria y las medidas de reparación, "ninguna de tales acciones puede reemplazar a otra, al punto de *justificar la negación de alguna prestación específica debida por el Estado a una persona determinada, a partir del previo otorgamiento de otra(s) prestación(es) de fuente y finalidad distinta*" (Corte Constitucional, 2008).

El criterio establecido por la UARIV vulnera fehacientemente este criterio jurisprudencial de la Corte, reiterado en la Sentencia SU-254 de 2013, negando además la *relación de complementariedad* entre la ayuda humanitaria y las acciones encaminadas a la reparación debida a las víctimas, impidiendo que existan casos donde se presente la simultánea ejecución de ambos tipos de acciones (Corte Constitucional, 2008).

La existencia del Programa de Acompañamiento y la intención de la Ley en el sentido de que los recursos sean bien invertidos y no se gasten en Ayuda Humanitaria de Emergencia o en otras necesidades de las víctimas, no es razón para negar la indemnización, máximo cuando esta es la medida que más esperan las víctimas de acuerdo con la expectativa de reparar el daño causado más aún si a esto se suma que el monto que reciben por concepto de Ayuda Humanitaria de Emergencia, solo contempla alojamiento y alimentación, sin llegar al mínimo vital.

Comentarios puntuales al PAARI

La CSPPDF realizó una revisión de la versión del último PAARI vigente desde marzo de 2014 se permite presentar los siguientes comentarios:

- Llama la atención que en el primer capítulo correspondiente a la identificación, este instrumento no contempla los enfoques diferenciales de (niños, niñas y adolescentes y de persona mayor).
- El PAARI destina gran parte del primer capítulo correspondiente a la identificación de la víctima, a definir la situación de la libreta militar, sin que destine más preguntas a determinar la condición de la víctima frente al enfoque diferencial con el fin de establecer el nivel de vulnerabilidad de la misma, máximo cuando pueden ser víctimas que cuenten con protección especial.
- En el capítulo dedicado al retorno el aparte no indaga las razones por las cuales las víctimas no quieren o no han podido retornar, ni el tiempo transcurrido

entre la ocurrencia del hecho victimizante y la formulación del plan, ni tampoco las condiciones en actuales en las cuales se encuentra la víctima.

- El capítulo dedicado a la educación, el aparte dedica las preguntas para determinar el grado de acceso a la oferta educativa y a las razones por las cuales no ha asistido a la misma. Sin embargo, no indaga por las condiciones del establecimiento, la calidad de la educación, la cantidad de profesores por alumno y no contempla a la población perteneciente a minorías étnicas.
- En el capítulo dedicado a la alimentación el instrumento no contempla las necesidades reales de las víctimas, sino el acceso a la oferta de estos programas. Una pregunta relacionada con el tipo de alimentos no permite evaluar las carencias reales en esta materia.
- En el mismo sentido que el capítulo anterior, el correspondiente a salud, está dirigido a conocer el acceso y no indaga por las carencias en materia de salud. Preocupa que únicamente tenga en cuenta el enfoque diferencial de pertenencia a minorías étnicas y no los demás enfoques diferenciales. En este sentido no se entiende cómo el instrumento puede servir a la formulación de un PAARI.
- En el capítulo de generación de ingresos, preocupa que la oferta de generación de ingresos sigue siendo solamente la destinada a participar en cursos y talleres.
- El capítulo de vivienda es el más completo para indagar las carencias en materia de alojamiento.

En consecuencia la CSPPDF recomienda que los otros capítulos se formulen de manera similar.

El objeto del PAARI es "identificar las necesidades y capacidades actuales de cada una [de las víctimas] y facilitar el acceso a las medidas de asistencia y reparación contempladas en la Ley", de manera que no es un Plan en el sentido más común, sino un instrumento para determinar el acceso de la víctima a la oferta estatal. El PAARI más que un instrumento para definir un Plan, es un instrumento de caracterización que permite de cierta forma y validez, determinar la oferta estatal recibida o disponible para una víctima, mas no determina las condiciones y carencias de la misma. Por lo tanto, por sí solo el PAARI no es garantía de una respuesta integral y transformadora para las víctimas.

Frente a la realización de los PAARI preocupa que estos se diligencien en los puntos de atención, centros regionales, o también de manera telefónica, lo cual no garantiza una estandarización frente a los enlaces encargados de realizar la encuesta. También es

materia de preocupación qué pasa con las víctimas que por determinadas situaciones no pueden acceder a un punto de atención o centro regional como lo establece la RAI.

Debido a las dificultades por costos y tiempos de poder realizar visitas domiciliarias a todos los hogares, se recomienda contemplar la posibilidad de recurrir a encuestadores para el lleno de los formularios en terreno, tal como se hace, por ejemplo, con las encuestas SISBÉN por demanda.

El PAARI es un instrumento que realmente sirve para caracterizar a la víctima y el acceso a la oferta. Por esta razón, entre otras cosas, no se ha dado una respuesta efectiva a la población desplazada de acuerdo con sus necesidades y particularidades, dado que los instrumentos existentes no indagan por carencias y necesidades puntuales. En Colombia no se ha hecho una evaluación de necesidades efectivas al momento de ocurrencia de las emergencias y del hecho victimizante, por lo que no existe una verdadera línea base de lo que las víctimas padecieron y sufrieron al momento de ocurrencia del hecho. Ni el censo, ni el FUD las contemplan.

Observaciones puntuales al Decreto 2569 de 2014[4]

Comentarios a los considerandos

Considerando 15

> Que en relación con los mencionados escenarios, la Corte precisó las siguientes subreglas para constatar que se pone en riesgo y/o se vulnera el derecho fundamental al mínimo vital de las víctimas de desplazamiento forzado: cuando las autoridades (i) no reconocen la ayuda humanitaria o su prórroga aduciendo únicamente requisitos, formalidades y apreciaciones que no se corresponden con la situación en la que se encuentra esa población, que es fáctica; (ii) no reconocen la ayuda humanitaria aduciendo requisitos, formalidades y apreciaciones que no se encuentran establecidos en la ley; (iii) se limitan a responder formalmente a una solicitud de ayuda humanitaria y no se hace su entrega efectiva; (iv) se limitan al reconocimiento de la ayuda humanitaria por medio del acto administrativo correspondiente y no se hace su entrega efectiva; (v) no entregan efectivamente la

4 Este decreto ha sido incorporado al Decreto Único 1584 de 2015.

ayuda humanitaria por razones injustificadas; (vi) no la entregan de forma inmediata y urgente, (vii) la entregan de forma dispersa a lo largo del tiempo e incompleta, y (viii) la entregan sin acompañarla del acceso a salidas efectivas frente a la situación de emergencia fruto del desplazamiento sino que perpetúa la condición de vulnerabilidad en la que se encuentra la población desplazada.

Comentario de la Comisión de Seguimiento

A este respecto no sobra recalcar que este considerando se viene incumpliendo reiteradamente.

Considerando 21

Que el artículo 68 de la Ley 1448 de 2011 establece que la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas conjuntamente con los Alcaldes Municipales o Distritales "evaluarán cada dos años las condiciones de vulnerabilidad y debilidad manifiesta ocasionada por el hecho mismo del desplazamiento"*, mediante los mecanismos existentes para hacer seguimiento a la situación de los hogares.*

Comentario de la Comisión de Seguimiento

Con relación a este considerando sería conveniente aclarar en primer lugar a qué hacen referencia los mecanismos existentes para hacer seguimiento a los hogares, así como también definir a partir de qué momento se cuentan los dos años para evaluar las condiciones de vulnerabilidad debilidad manifiesta ocasionada por el hecho mismo del desplazamiento, teniendo en cuenta que el MAARIV no se ha aplicado en el 2015.

En principio no parece viable contar con una evaluación de las necesidades de todo el conjunto de los hogares desplazados con esta periodicidad. Esto equivaldría a llevar a cabo un censo cada dos años.

Considerando 22

Que de conformidad con el artículo 80 del Decreto 4800 de 2011, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y el Departamento Nacional de Planeación "propondrán al Gobierno Nacional los criterios técnicos de evaluación de la condición de vulnerabilidad y debilidad manifiesta a través de los indicadores de goce efectivo de derechos básicos y restablecimiento económico y social".

Comentario de la Comisión de Seguimiento

A este respecto resulta de la mayor importancia para evitar al máximo la discrecionalidad que estos criterios sean de conocimiento público y que la metodología de su selección sea explícita, así como también debe quedar clara la definición del índice global de restablecimiento social y económico y su la relación con el de pobreza multimodal formulado conjuntamente por el DNP y el DANE.

Considerando 23

> Que el artículo 83 del Decreto 4800 de 2011 establece que la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas debe proferir actos administrativos sobre la determinación de entrega o suspensión de la atención humanitaria y de declaración de la superación de la situación de vulnerabilidad a las personas y hogares víctimas de desplazamiento forzado incluidas en el Registro Único de Víctimas -RUV, contra los cuales proceden los recursos establecidos en la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Comentario de la Comisión de Seguimiento

En relación con este considerando se sugiere a la honorable Corte Constitucional verificar si la UARIV ha estado notificando oportunamente los actos administrativos por medio de los cuales entregó o suspendió la atención humanitaria.

Considerando 24

> Que, teniendo en cuenta las circunstancias de vulnerabilidad que implica el desplazamiento forzado y en virtud del principio pro personae, es necesario garantizar a las víctimas de desplazamiento forzado un término adecuado y razonable para ejercer el derecho a controvertir los actos administrativos relativos a la atención humanitaria y la superación de la situación de vulnerabilidad.

Comentario de la Comisión de Seguimiento

En este aspecto se hace necesario verificar si la UARIV ha dado a las víctimas un término adecuado y razonable para controvertir los actos administrativos relativos a la atención humanitaria y a la superación de la situación de vulnerabilidad.

Considerando 26

Que de conformidad con el artículo 13 de la Ley 1448 de 2011, las medidas de prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral deben atender las exigencias de los enfoques diferenciales.

Comentario de la Comisión de Seguimiento

Es importante confirmar si en la actualidad está reglamentada la aplicación del modelo MAARIV para las minorías étnicas y cómo se establece la superación de subsistencia mínima, frente al acceso al derecho fundamental del mínimo vital y su relación con la cosmovisión.

Comentarios a los artículos

Artículo 5

> […] Corresponde a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas entregar los componentes esenciales de alojamiento temporal, alimentación y vestuario en etapa de emergencia. En la etapa de transición, el componente de alimentación será entregado de acuerdo con la normatividad vigente por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar o quien haga sus veces, y el de alojamiento temporal por la Unidad para la Atención y Reparación Integral para las Víctimas, conjuntamente con las entidades territoriales correspondientes, según lo establecido en los artículos 113 y 116 del Decreto 4800 de 2011. En todo caso, y de acuerdo con las disposiciones legales establecidas, este esquema de entrega podrá ser modificado según se considere necesario.
>
> Parágrafo 1: La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y/o las entidades responsables de entregar la atención humanitaria, actuarán de manera conjunta y unificada en la entrega de la atención humanitaria de transición.

Comentario de la Comisión de Seguimiento

Es necesario confirmar si estas entidades se encuentran actuando de manera conjunta.

> Parágrafo 2: Las entidades nacionales y territoriales darán prioridad en la ejecución de sus respectivos presupuestos, a la atención de la población desplazada por la violencia. Esta priorización de recursos deberá considerar las acciones diferenciales para sujetos de especial protección constitucional. Las entidades deberán atender en primer lugar todas las solicitudes de atención humanitaria constituyendo esta, un título de gasto prevalente sobre las demás obligaciones de la entidad.

Comentario de la Comisión de Seguimiento

Es necesario verificar el cumplimiento y compromiso de las entidades territoriales frente al cumplimiento de las disposiciones establecidas en este parágrafo.

Artículo 7

> Criterios para la entrega de la atención humanitaria. Atendiendo lo dispuesto en el artículo107 del decreto 4800 de 2011, la entrega de los componentes de la atención humanitaria a las víctimas del desplazamiento forzado se fundamenta en los siguientes criterios:
>
> 1. Vulnerabilidad en la subsistencia mínima. Para los efectos de lo previsto en artículo 62 de Ley 1448 de 2011 y en el Capítulo V del Título VI del Decreto 4800 de 2011, se entenderá como vulnerabilidad en la subsistencia mínima la situación de una persona que presenta carencias en los componentes de la atención humanitaria a que se refieren los numerales 1,2 3 y 4 del artículo 5 de este decreto […].

Comentario de la Comisión de Seguimiento

Es necesario por razones de claridad y para evitar un exceso de discrecionalidad por parte de la UARIV contar con definiciones precisas tanto de carencias graves como de carencias leves, sobre todo si se tiene en cuenta que la evolución de vulnerabilidad de las víctimas de desplazamiento no corresponde al tiempo transcurrido, si no a la evolución del conflicto y de la crisis humanitaria y al tipo de respuesta efectiva por parte de las autoridades y entidades competentes.

Artículo 10

> Participación conjunta de las víctimas en el acceso a la oferta institucional para el auto sostenimiento del grupo familiar. Para efectos de este decreto, en desarrollo del principio de participación conjunta consagrado en la Ley 1448 de 2011, la atención humanitaria se articulará de manera simultánea y concurrente con los programas de la oferta institucional dirigidos a generar las condiciones de auto sostenimiento del hogar víctima de desplazamiento forzado, en el lugar de recepción o en el marco del acompañamiento a procesos retorno o de reubicación. Para ello, los beneficiarios de los componentes de la atención humanitaria accederán a los programas y rutas dispuestas por las entidades responsables de generar las condiciones para la subsistencia mínima y la superación de la situación de vulnerabilidad.

Comentario de la Comisión de Seguimiento

En este caso resulta interesante conocer cómo se manejaría una situación en la cual se constata que la víctima superó su situación de subsistencia mínima, pero en la cual se observa que de acuerdo con su propio PAARI no se encuentra garantizada la oferta institucional debido a la inexistencia de la misma, para la población desplazada.

Artículo 11

> Definición de carencias en la atención humanitaria. La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las víctimas, definirá mediante resolución las condiciones constitutivas de carencias graves y leves en los componentes de alojamiento temporal y/o alimentación.

Comentario de la Comisión de Seguimiento

En esta materia vale la pena indagar si ya se cuenta con esta resolución y constatar si se está aplicando de manera efectiva la Resolución 351 de 2015.

Artículo 13

> [...] Esta identificación de carencias se basará en la información contenida en los sistemas de información y registros administrativos de las diferentes entidades

> del orden nacional y territorial, así como en la suministrada directamente por los hogares a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en el marco de las intervenciones que componen el Modelo de Atención Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas —MAARIV—, o mediante cualquier otra estrategia, mecanismo o herramienta que esta entidad considere válida para tal fin.

Comentario de la Comisión de Seguimiento

Es necesario confirmar si el estado actual de las bases de datos y los sistemas de información de las entidades que conforman el SNARIV cuentan con la cobertura y la calidad requeridas para poder constituirse en fuentes fidedignas y confiables, teniendo en cuenta las órdenes de la Honorable Corte Constitucional establecidas en numerosos pronunciamientos, frente a la utilización de las herramientas técnicas como fuente de indicios para la toma de decisiones, en esta materia.

Artículo 22

> De la evaluación de la superación de la situación de vulnerabilidad. El artículo 81 del Decreto 4800 de 2011 quedará así: En la evaluación de la superación de la situación de vulnerabilidad, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas tendrá en cuenta la información recopilada mediante la Red Nacional de Información a su cargo, las diferentes intervenciones en el marco de su Modelo de Atención Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas -MAARIV o de estrategias, mecanismos y herramientas que sean pertinentes y la verificación de la situación de vulnerabilidad que esta adelante o conozca con el concurso las entidades territoriales.

Comentario de la Comisión de Seguimiento

El comentario realizado al aparte del artículo 13 en relación con la calidad y la confiabilidad de la información que forma parte de la RNI resulta también pertinente para este artículo.

Artículo 23

> Superación de la situación de vulnerabilidad derivada del desplazamiento forzado. Se entenderá que una persona víctima del desplazamiento forzado ha superado la situación de vulnerabilidad originada en dicho hecho victimizante

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

Comentario de la Comisión de Seguimiento

En un parágrafo de este artículo se debían dilucidar los aspectos que se incluyeron en el considerando 22.

Artículo 23

Parágrafo 2. La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas establecerá la ruta de acompañamiento por una sola vez en el retorno y reubicación para las víctimas que han superado la situación de vulnerabilidad, y decidan posteriormente retornar al lugar de expulsión o reubicarse en un tercer lugar del país.

Comentario de la Comisión de Seguimiento

De nuevo para la CSPPDF preocupa que la entrega de la indemnización esté supeditada al deseo de retornar y/o reubicarse y a la superación de la subsistencia mínima.

Artículo 29

Listados para la focalización de oferta. La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, como entidad coordinadora del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas SNARIV, generará en los meses de febrero y agosto de cada año los listados de las personas y hogares víctimas del desplazamiento forzado que requieren oferta para garantizar cada uno de los derechos a la salud, educación, identificación, alimentación, vivienda, generación de ingresos incluyendo el acceso a tierras, empleo y atención psicosocial, de acuerdo con los resultados de las mediciones de subsistencia mínima y superación de situación de vulnerabilidad.

> La Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas podrá acordar con las entidades competentes mecanismos bilaterales que permitan la gestión y trámites de solicitudes administrativas con relación a los listados antes mencionados [...].

Comentario de la Comisión de Seguimiento

A este respecto sería conveniente establecer y aplicar un mecanismo de verificación de la oferta existente de los bienes y servicios requeridos para garantizar los derechos mencionados.

Artículo 31

> De la certificación de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención, y Reparación Integral a las Víctimas -SNARIV. La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas incluirá en los criterios para la certificación de las entidades nacionales y territoriales que conforman Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas -SNARIV, su contribución a la superación de la situación la vulnerabilidad de las víctimas y el goce efectivo de sus derechos, de conformidad con el numeral 4 artículo 168 de la Ley 1448 de 2011 y el artículo 260 del Decreto 4800 de 2011.

Comentario de la Comisión de Seguimiento

Además de la certificación, se debe dotar o buscar mecanismos eficientes para que la UARIV fortalezca su rol de Coordinadora del SNARIV, y que las entidades que componen este Sistema, cumplan con las obligaciones correspondientes a la Política Pública de Atención, Asistencia y Reparación Integral.

Observaciones puntuales a la Resolución 351 de 2015

Comentarios a los considerandos

Considerando 1

> Que a la fecha, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas cuenta con las resoluciones 2347 del 28 de diciembre 2012 y 171 del 26 de febrero

de 2014, por medio de las cuales se adoptan "de manera transitoria los procesos de entrega y reconocimiento de atención humanitaria a víctimas de desplazamiento forzado dentro del conflicto armado interno".

Comentario de la Comisión de Seguimiento

La CSPPDF expresa su preocupación que la resolución únicamente hace referencia a las víctimas de conflicto armado interno. La CSPPDF quiere dejar sentada su inconformidad al comprobar a partir de este instrumento, que no existen rutas explícitas de asistencia y atención a las víctimas de violencia generalizada y de otras manifestaciones del conflicto con relación cercana y suficiente al mismo, de acuerdo con lo desarrollado en la primera parte de este documento.

Considerando 5

Que el artículo 7.º del Decreto 2569 del 12 de diciembre de 2014 establece como criterios para la entrega de la atención humanitaria (i) la vulnerabilidad en la subsistencia mínima; (ii) la variabilidad de la atención humanitaria; (iii) la designación de la persona para recibirla; y (iv) la temporalidad, de acuerdo con las carencias en los componentes de alojamiento temporal y alimentación.

Comentario de la Comisión de Seguimiento

La CSPPDF continúa con su preocupación frente a los criterios de la UARIV de suspensión de la ayuda humanitaria, puesto que continúa incluyendo "la temporalidad", sin tener en cuenta que el paso del tiempo no es un factor decisivo para superar la vulnerabilidad, de acuerdo con lo ya señalado.

Comentarios al articulado

Artículo 3

Las solicitudes de atención humanitaria se entenderán de la siguiente manera, según el procedimiento mediante el cual se tramiten:

[…]

2. Procedimiento para identificación de carencias. El requerimiento de atención humanitaria que realicen los hogares incluidos en el registro único de víctimas (RUV) por cualquiera de los canales de atención dispuestos por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, cuyo desplazamiento haya ocurrido hace más de un año contado a partir de la fecha de dicho requerimiento. En aplicación del principio de participación conjunta, los hogares facilitarán a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas el acopio de información necesaria para conocer mejor su situación actual, sea mediante la consulta con registros administrativos o instrumentos de caracterización disponibles por la Red Nacional de Información (RNI) y/o la formulación del Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral (PAARI).

Comentario de la Comisión de Seguimiento

El párrafo anterior contiene todas las preocupaciones descritas durante el desarrollo del documento, en lo concerniente con: 1) con las víctimas que no pueden acceder a cualquiera de los canales de atención dispuestos por la UARIV y con el mantenimiento de la consulta de los registros administrativos disponibles en la RNI, para conocer y definir la situación de las víctimas.

Artículo 6

Persona designada para recibir la atención humanitaria. Para efectos de la aplicación del numeral 3 del artículo 7 del Decreto 2569 de 2014 aplicarán las siguientes pautas:

[…]

2. Procedimiento para identificación de carencias. La persona designada para recibir la atención humanitaria en nombre del hogar será aquella que el hogar señale como autorizado durante la formulación del plan de atención asistencia y reparación integral (PAARI) o la que la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas identifique como representante del hogar mediante la consulta con registros administrativos o instrumentos de caracterización disponibles por la Red Nacional de Información (RNI).

Esta persona deberá ser mayor de 18 años y estar incluida en el Registro Único de Víctimas (RUV) por desplazamiento forzado. En casos de hogares en los que ninguna persona cumpla con estos requisitos, la figura del autorizado o representante del hogar será la del tutor, custodio o cuidador permanente, previa verificación por parte de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Comentario de la Comisión de Seguimiento

La CSPPDF expresa su preocupación frente a la forma como se puede designar al responsable de recibir la Ayuda Humanitaria, en los casos de consultas en la RNI, si no se cuenta con certificaciones recientes que permitan confirmar si aún continúan vigentes los vínculos del responsable de la recepción de dicha ayuda o la relación con los demás miembros del hogar.

Artículo 7

Definición de carencias en los componentes de alojamiento temporal y alimentación de la subsistencia mínima de los hogares víctima de desplazamiento forzado. Para efectos de la aplicación del artículo 13 del Decreto 2569 de 2014, la conformación de los hogares beneficiarios de la atención humanitaria se definirá con base en las siguientes reglas:

Ausencia de carencias derivadas del hecho victimizante: se entenderá que hay ausencia de carencias (i) cuando en el hogar no se identifican factores que limitan o pueden limitar el goce de los componentes de alojamiento temporal o alimentación del derecho a la subsistencia mínima de sus miembros, (ii) cuando el hogar manifieste de manera voluntaria, libre, espontánea y consciente que consideran que no presentan carencias en subsistencia mínima, o (iii) cuando estos factores, de estar presentes en el hogar, no guardan una relación de causalidad directa y/o no sean consecuencia del desplazamiento forzado.

2. Carencia grave: cuando identifican en el hogar factores derivados del desplazamiento forzado que limitan o pueden limitar el goce de los componentes de alojamiento temporal o alimentación poniendo en riesgo o amenazando el derecho a la subsistencia mínima de sus miembros.

3. Carencia leve: cuando se identifican en el hogar factores derivados del desplazamiento forzado que, en menor medida limiten o puedan limitar el goce de los componentes de alojamiento temporal o alimentación del derecho a la subsistencia mínima de sus miembros.

Comentario de la Comisión de Seguimiento

La CSPPDF considera que este artículo no presenta como tal una definición precisa de la ausencia de carencias o de las carencias que pueden considerarse graves o leves. Casi que se podría afirmar que indica que no hay carencias cuando no hay carencias que son graves cuando afectan los componentes de alimentación o alejamiento y leves cuando los afectan en menor medida. No debe olvidarse la premisa que lo definido no puede formar parte de la definición. No existen líneas bases ni estándares para definir qué se entiende por carencia leve o grave. Se esperaría que las definiciones incluyeran unos criterios claros y específicos para diferenciar estas circunstancias de manera tal que se evitara la discrecionalidad de la UARIV en el proceso de definición del tipo de ayuda humanitaria que se otorgue a las víctimas.

Artículo 8

Procedimiento para identificación de carencias. Para efectos de la aplicación de los artículos 13 y 14 del Decreto 2569 de 2014, la identificación de carencias en los componentes de alimentación y alojamiento temporal del derecho a la subsistencia mínima se llevará a cabo mediante los siguientes pasos:

1. Consulta de notificaciones de actos administrativos proferidos con ocasión de anteriores procesos de identificación de carencias del hogar asociados a solicitudes de atención humanitaria.

2. Consultas en los registros administrativos e instrumentos de caracterización de las diferentes entidades del orden nacional y territorial tendientes a determinar el acceso del hogar a fuentes de generación de ingresos.

3. Identificación de situación de extrema urgencia y vulnerabilidad, según lo establecido en el artículo 18 del Decreto 2569 de 2014.

4. Validación del tiempo transcurrido desde el desplazamiento.

5. Consultas en los sistemas de información y registros administrativos de entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a Víctimas (SNARIV) y/o el Sistema de Protección Social tendientes a determinar el acceso del hogar a programas que contribuyan específicamente a la subsistencia mínima y que comprendan o incluyan componentes monetarios, en especie y/o de formación de capacidades.

6. Identificación de carencias en el componente de alojamiento temporal. Se evaluará como condición constitutiva de carencias en alojamiento los siguientes factores: materiales inadecuados de la vivienda o lugar de residencia, privación en el acceso a los servicios públicos de agua para consumo y saneamiento básico, hacinamiento y riesgo en la ubicación de la vivienda.

7. Identificación de carencias en el componente de alimentación. Se evaluará como condición constitutiva de carencias en alimentación los siguientes factores: acceso limitado a una cantidad suficiente de alimentos y baja frecuencia y diversidad en el consumo de los diferentes grupos de alimentos.

Parágrafo 1.º Las solicitudes de atención humanitaria posteriores a un proceso de retorno o reubicación definitiva con acompañamiento de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, no tendrán en cuenta los resultados de procesos de identificación de carencias anteriores al retorno o la reubicación definitiva.

Parágrafo 2.º Para efectos de evaluar la concurrencia de otros hechos victimizantes ocurridos al tiempo o con posterioridad al desplazamiento forzado, se aplicarán las reglas definidas por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas en la Resolución 2349 del 28 de diciembre de 2012, sin perjuicio del procedimiento para la identificación de carencias definido en este artículo.

Comentario de la Comisión de Seguimiento

La CSPPDF expresa su preocupación frente al artículo 8, hasta el numeral 6, al definir a la RNI como el instrumento mediante el cual se tomarán las decisiones concernientes. Ya fue desarrollado este documento el carácter inadecuado de utilizar

indicios para la toma de decisiones sobre derechos fundamentales de las víctimas, lo cual ha sido mencionado en numerosos pronunciamientos de la Corte Constitucional, entre ellos el Auto 099 de 2013.

Frente a los parágrafos señalados, la CSPPDF reitera sus observaciones frente al PAARI, cuando mencionó que no está claro si efectivamente es un instrumento de caracterización de la víctima frente a la oferta institucional, tal y como lo confirman los numeral del 1 al 5 del artículo 8, o si es un instrumento que mide carencias, tal y como lo describen los numerales 6 y 7 los parágrafos del mismo artículo. Frente a esta preocupación la UARIV puede responder que el PAARI cumple con los dos fines. Sin embargo, para la toma de decisiones a favor de las víctimas, la CSPPDF recomienda que se utilicen dos instrumentos complementarios que permitirían obtener una línea base clara de las necesidades de las víctimas y del tipo de respuesta que necesita. El primero uno de evaluación de necesidades al momento de ocurrencia de la emergencia o hecho victimizante (puede tomarse de manera conjunta con el censo, o con el diligenciamiento del FUD) y el segundo efectivamente el PAARI, cualquiera sea el acceso a los canales de atención.

Artículo 9

> Montos de la atención humanitaria. Para efectos de la aplicación del parágrafo tercero del artículo 20 del Decreto 2569 de 2014, la tasación anual del monto en efectivo de la atención humanitaria se calculará individualmente para cada uno de los miembros del hogar que estén incluidos por desplazamiento forzado en el Registro Único de Víctimas (RUV), de manera que el monto a entregar a cada hogar corresponderá a la sumatoria de estos valores individuales.
>
> La tasación del monto anual correspondiente a cada individuo equivaldrá a un porcentaje del salario mínimo mensual legal vigente que variará en función del resultado del proceso de identificación de carencias para los componentes de alojamiento temporal y alimentación, y del tiempo transcurrido desde el desplazamiento forzado.

Comentario de la Comisión de Seguimiento

Frente al artículo anterior la CSPPDF manifiesta su preocupación debido a que para la definición de los montos de la atención humanitaria la UARIV únicamente tuvo en cuenta el valor del salario mínimo legal vigente, y no el índice de pobreza

multidimensional formulado conjuntamente por el DANE y DNP, en donde incluso se tienen en cuenta aspectos relacionados con el derecho al mínimo vital.

Artículo 10

Frecuencia de entrega de la atención humanitaria. Para efectos de la aplicación del parágrafo tercero del artículo 20 del Decreto 2569 de 2014, el número de entregas de atención humanitaria que reciban los hogares en un año se definirá con base en los siguientes criterios:

1. Procedimiento para primer año. Una (1) entrega cada cuatro (4) meses hasta que se complete un año desde la ocurrencia del hecho.

2. Procedimiento para identificación de carencias.

A. Hogares cuyo desplazamiento haya ocurrido hace más de un (1) año y tres (3) o menos años contados a partir de la fecha de la solicitud: recibirán tres (3) entregas en un año.

B. Hogares cuyo desplazamiento haya ocurrido hace más de tres (3) años y siete (7) o menos años contados a partir de la fecha de la solicitud: recibirán dos (2) entregas en un año.

C. Hogares cuyo desplazamiento haya ocurrido hace más de siete (7) años y menos de diez (10) años contados a partir de la fecha de la solicitud: recibirán una (1) entrega en un año.

D. Hogares en situación de extrema urgencia y vulnerabilidad: recibirán tres (3) entregas en un año independientemente del tiempo que haya transcurrido desde el desplazamiento de cualquiera sus miembros.

Parágrafo. Para efectos del cálculo del número de entregas de atención humanitaria, cuando existan diferentes fechas de desplazamiento entre los miembros del hogar incluidos en el Registro Único de Víctimas, (RUV), se tomará como referente la fecha de desplazamiento más reciente.

Comentario de la Comisión de Seguimiento

La CSPPDF reitera su preocupación en el sentido de que el número de entregas continúen definiéndose por el criterio del tiempo desde que ocurrió el hecho victimizante y no por la evolución misma de la condición de las víctimas de acuerdo con una respuesta adecuada e integral del Estado, y de la propia evolución del conflicto armado.

Artículo 13

Manual operativo de medición de subsistencia mínima. En desarrollo de los artículos 7º a 10 de la presente resolución, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas adoptará mediante circular el manual operativo de medición de subsistencia mínima.

Comentario de la Comisión de Seguimiento

La CSPPDF se permite poner a consideración de la Honorable Corte Constitucional, la posibilidad de solicitar a la UARIV, el *Manual Operativo de Medición de Subsistencia Mínima*, de acuerdo con el artículo 13, de la presente resolución.

Conclusiones

1. La Corte Constitucional (Auto 099 de 2013) conserva su preocupación sobre la ayuda humanitaria de transición, debido a que mantiene la *perpetuación de la dependencia de la población desplazada de la entrega de la ayuda humanitaria, debida en esta ocasión a la ausencia de mecanismos de salida hacia la estabilización socioeconómica, o en otros términos, a la ausencia de una verdadera transición que permita salir de esta etapa de emergencia, tesis que es compartida por la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado.*
2. Para la Corte Constitucional (Auto 099 de 2013), mientras no se fortalezcan y masifiquen los procesos y estrategias de generación de ingresos, esta brecha (entre la ocurrencia del desplazamiento y la emergencia generada por este y el acceso a medidas de estabilización socioeconómica) seguirá existiendo y los hogares en situación de desplazamiento no contarán con alternativas diferentes a las medidas asistenciales del gobierno como garantes de estos mínimos de protección, premisa que es compartida por la CSPPDF.

3. La CSPPDF considera que la situación de vulnerabilidad no se supera con el paso del tiempo si no con el acceso a las medidas necesarias y efectivas que debe proveer el Estado.
4. La CSPPDF considera que no se puede ni debe suspender la ayuda humanitaria de emergencia si no se tiene garantizado el acceso al derecho fundamental al mínimo vital, que se garantiza y alcanza mediante una ayuda humanitaria de transición adecuada e integral, que permita una verdadera *transición* hacia la estabilización económica y el restablecimiento, y que esto no se logra únicamente con la mera remisión a las entidades del SNARIV.
5. La CSPPDF considera que si bien el restablecimiento no se satisface con la ayuda humanitaria, sino con una debida intervención institucional de carácter promocional en materia de generación de ingresos, los hogares no pueden llegar a estos programas en condiciones de empobrecimiento ni ver suspendida la entrega de la ayuda por su mera inclusión *nominal* en programas cuya sostenibilidad debe ser evaluada por la UARIV a la luz de su rol de coordinación del SNARIV.
6. La CSPPDF considera que la causal de suspensión de la ayuda referente al *acceso a oferta institucional que contribuye a garantizar la subsistencia mínima* no tiene en cuenta el enfoque jurisprudencial del *restablecimiento socioeconómico y* del enfoque de *soluciones duraderas,* ya que no identifica ni detalla los programas que constituyen una oferta efectiva de generación de ingresos ni plantea criterios sobre la verdadera voluntariedad en el retiro de las víctimas de los programas estatales o sus causas objetivas.
7. La CSPPDF considera que sostener la existencia de *indicios* de generación de ingresos como causal independiente de suspensión de la ayuda humanitaria resulta inapropiado ya que pretermite la exigencia legal según la cual todo indicio, en tanto prueba indirecta, debe verse confirmado o cotejado por otras pruebas directas. Al ser pruebas de inferencia, los indicios son insuficientes para determinar que un hogar desplazado cuenta con los ingresos necesarios para suspender la ayuda humanitaria. Ello impacta el debido proceso que es un derecho constitucional aplicable al trámite administrativo que da lugar al reconocimiento o negación de la ayuda humanitaria.
8. La CSPPDF considera que siendo independientes las medidas de atención y reparación no hay lugar a que la entrega de indemnización esté supeditada a la superación de la situación de vulnerabilidad y manifiesta su preocupación frente a la posibilidad de que la priorización que se otorga para el acceso a esta

medida a las víctimas que hagan parte de un proceso de retorno o reubicación se convierta en un condicionamiento.

9. La CSPPDF considera que el PAARI, instrumento que se pretende aplicar no es de carácter universal y deja por fuera grupos familiares que posiblemente por sus propias condiciones de extrema vulnerabilidad no acuden a los servicios del Estado, de manera que el derecho se convierte en una simple posibilidad de acceso a la oferta estatal. Así mismo, advierte que el instrumento puede resultar perverso al estimular relatos/respuestas sesgadas en el sentido de agudizar carencias por el hecho de que le aseguran las ayudas al reportado ante la imposibilidad de contrastarlas con la realidad por no realizarse visitas directas al hogar, por ejemplo. También se detectan varios problemas en cuanto al contenido del formato y a la forma de realizar las preguntas.
10. La CSPPDF considera que el mayor problema del instrumento es el tema de las ponderaciones. Es difícil justificar los criterios con que se determina el valor de los ponderadores: Por ejemplo, ¿por qué es más importante en el tema de vivienda el material del piso frente al hacinamiento?
11. La CSPPDF considera que no existen rutas explícitas de asistencia y atención a las víctimas de violencia generalizada y de otras manifestaciones del conflicto con relación cercana y suficiente al mismo.
12. La CSPPDF considera que no se cuenta con una definición precisa de los conceptos de ausencia de carencias, carencias graves ni carencias leves. Casi que se podría afirmar que la Resolución 351 de 2015 indica que no hay carencias no son graves, es decir, cuando afectan los componentes de alimentación o alejamiento, y leves cuando los afectan en menor medida. No existen líneas bases ni estándares para definir qué se entiende por carencia leve o grave. Se esperaría que las definiciones incluyeran unos criterios claros y específicos para diferenciar estas circunstancias de manera tal que se evitara la discrecionalidad de la UARIV en el proceso de definición del tipo de ayuda humanitaria que se otorgue a las víctimas.

Recomendaciones

1. La CSPPDF se permite poner a consideración de la Honorable Corte Constitucional la necesidad de, que en el marco del seguimiento a la Política de Atención y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado, le solicite a la UARIV las rutas de atención y reparación de las víctimas cobijadas por

el Decreto 2569 de 2014. Con el fin de confirmar si existen barreras de acceso para la reparación integral de las víctimas de desplazamiento forzado de los grupos post-desmovilización, las BACRIM y otras organizaciones delictivas y ausencia de rutas y pronunciamientos por parte de la UARIV de los otros hechos victimizantes y causales del desplazamiento forzado, sobre todo, de las víctimas sujeto de protección especial, como lo son: minorías étnicas, niños, niñas y adolescentes y víctimas de violencia sexual basada en género.

2. La CSPPDF, se permite poner en consideración de la Corte Constitucional que le solicite a la UARIV, en calidad de Secretaría Técnica del Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, información relacionada con el número de veces que se ha reunido y cuáles son las decisiones que se han tomado, sobre todo frente al rol de la UARIV como coordinadora del SNARIV y los recursos aprobados para la implementación del Decreto y de la Política en general, sobre todo frente al Plan Nacional de Desarrollo *Todos por un Nuevo País: Paz, Equidad, Educación*, con el cual se puede concluir que la Política de Atención y Reparación a las Víctimas, no es una de las principales prioridades para el gobierno del presidente Santos, en comparación con él periodo anterior.
3. La CSPPDF considera que no resulta apropiado suspender la ayuda humanitaria hasta que no exista una garantía de superación de la vulnerabilidad. Hacerlo antes implica riesgos en el sentido de que se pueden castigar personas a quienes no se debería, sin que existan suficientes elementos de juicio para tomar este tipo de decisiones. Esta recomendación se formula en el entendido que el acceso a las ayudas humanitarias en ningún momento debería impedir o postergar el acceso a la ruta administrativa de reparación.
4. No es legítimo suspender la ayuda humanitaria hasta que la población haya alcanzado la condición de autosostenibilidad. Por ello es necesario trabajar en la formulación y diseño de políticas y programas de generación de ingresos.
5. La CSPPDF considera que si a pesar de los comentarios se insiste en aplicar este instrumento es necesario, de una parte, rediseñar el formato, especificar más adecuadamente las preguntas y buscar reducir las ponderaciones al máximo, dado su carácter extremadamente subjetivo, explicar claramente los criterios y acudir a varios instrumentos como SISBÉN, DANE, etc. Además, sería útil revisar los instrumentos de evaluación de necesidades de las agencias internacionales.
6. Es necesario modificar los decretos y resoluciones relacionados con el tema de la ayuda humanitaria para corregir las falencias en la entrega de la ayuda humanitaria y la indemnización a la población en situación de desplazamiento forzado.

Referencias

Asamblea General de la ONU. (1985). *Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder.* Recuperado el 11 de 11 de 2015, de http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/INST%2028.pdf.

CSPPDF (Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado). (2012). *Síntesis de las propuestas realizadas por la Comisión de Seguimiento en materia de atención humanitaria para la población víctima del desplazamiento forzado.* Documento entregado a la Corte Constitucional.

Congreso de Colombia. (1997). *Ley 387. 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*. Recuperado de: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=340.

Congreso de Colombia. (2011). *Ley 1448. Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones*. Recuperado de: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=43043.

Corte Constitucional. (1999). *Sentencia T-926. Derecho a la salud-fundamental por conexidad*. Recuperado de: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/T-926-99.htm.

Corte Constitucional. (2000). *Sentencia T-199. Acción de tutela-procedencia excepcional pago de prestaciones sociales*. Recuperado de: http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/T-199-00.htm.

Corte Constitucional. (2003a). *Sentencia T-659. Derecho a la salud del menor-cirugía excluida del POS y que no tiene carácter estético.* Recuperado de: http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/T-659-03.htm.

Corte Constitucional. (2003b). *Sentencia T-602. Desplazamiento interno-noción*. Recuperado de: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/T-602-03.htm.

Corte Constitucional. (2003c). *Sentencia T-721. Inscripción en registro nacional de desplazados-trato digno/inscripción en registro nacional de desplazados y presunción de buena fe/red de solidaridad social y desplazados-protección.* Recuperado de: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/t-721-03.htm.

Corte Constitucional. (2004). *Sentencia T-1094. Acción de tutela-procedencia respecto a desplazados.* Recuperado de: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/T-1094-04.htm.

Corte Constitucional. (2007a). *Sentencia C-278.* Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 15 (parágrafo) y 18 (parágrafo) de 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 de la República de Colombia"*. Recuperado de: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=25924.

Corte Constitucional. (2007b). *Sentencia T-496. Acción de tutela en materia de desplazamiento forzado-reiteración de jurisprudencia sobre procedibilidad.* Recuperado de: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/T-496-07.htm.

Corte Constitucional. (2007c). *Sentencia T-630. Desplazados internos-concepto/desplazados internos-sujetos de especial protección constitucional/desplazados internos-definición de acuerdo con el artículo 1 de la Ley 387 de 1997.* Recuperado el 19 de 11 de 2015 de: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/T-630-07.htm.

Corte Constitucional. (2008). *Sentencia C- 1199. Demanda de inconstitucionalidad-cargos relacionados con interpretación de normas/demanda de inconstitucionalidad de interpretación legal-procedencia excepcional/corte constitucional-competencia/demanda de inconstitucionalidad-incompetencia de la corte para conocer de cargos sobre interpretación de normas.* Recuperado de: http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2008/C-1199-08.htm.

Corte Constitucional. (2009). *Sentencia T-215. Acción de tutela instaurada por la señora Adriana María Arias López en contra de Acción Social.* Recuperado de: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/T-215-09.htm.

Corte Constitucional. (2010). *Sentencia T-746. Acción de tutela para la protección de los derechos fundamentales de la población desplazada-procedencia*. Recuperado de: http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/T-746-10.htm.

Corte Constitucional. (2012a). *Sentencia C-253 A. Cosa juzgada constitucional en ley de víctimas del conflicto armado-Configuración en relación con los límites temporales para aplicación de medidas de atención, asistencia y reparación/potestad de configuración legislativa en materia de justicia transicional-Alcance.* Recuperado de: de http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2012/C-253A-12.htm.

Corte Constitucional. (2012b). *Sentencia T-561. Acción de tutela de persona desplazada contra banco agrario-negativa a entregar ayuda humanitaria de emergencia por no presentar cédula de ciudadanía con hologramas*. Recuperado de: http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2012/T-561-12.htm.

Corte Constitucional. (2012c). *Sentencia C-781. Definición de víctima en la ley con referencia a daños por infracciones ocurridas con ocasión del conflicto armado.* Recuperado de: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/c-781-12.htm.

Corte Constitucional. (2013a). *Auto 099. Por medio del cual se hace seguimiento a las acciones adelantadas por el Gobierno Nacional para la superación del estado de cosas inconstitucional declarado mediante sentencia T-025 de 2004 en relación con el componente de ayuda humanitaria y se dictan las medidas necesarias para mejorar la atención de la población desplazada por la violencia*, mayo. Recuperado de: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2013/a099-13.HTM.

Corte Constitucional. (2013b). *Auto 119. Sentencia de la Corte Constitucional en materia de desplazamiento forzado-seguimiento para superación del estado de cosas inconstitucional declarado en Sentencia T-025/04 respecto de componente de registro y se dictan medidas para mejorar atención de población desplazada por la violencia.* Recuperado de: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2013/a119-13.htm.

FGN (Fiscal General de la Nación). (2012). *Directiva No. 0001. Por medio de la cual se adoptan unos criterios de priorización de situaciones y casos, y se crea un nuevo sistema de investigación penal y de gestión de aquéllos en la Fiscalía General de la*

Nación. Recuperado de: http://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/Directiva-N%C2%B0-0001-del-4-de-octubre-de-2012.pdf.

Osorio, D. M. (2014). *Manual de análisis contextual para la investigación penal* en *la Dirección Nacional de Análisis y Contextos (DINAC) de la Fiscalía General de la Nación*. Colombia: ICTJ (Centro Internacional para la Justicia Transicional) y FGN (Fiscalía General de la Nación). Recuperado de: https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Manual-DINAC-2014.pdf.

UARIV (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas) (2011). *Decreto 4800. Por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones*. Recuperado de: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=45063.

UARIV (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas). (2014a). *Decreto 1377. Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 132 de la Ley 1448 de 2011 Y se modifica el artículo 159 del Decreto 4800 de 2011 en lo concerniente a la medida de indemnización a las víctimas de desplazamiento forzado, se regulan algunos aspectos de retomo y reubicación y se dictan otras disposiciones.*

UARIV (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas). (2014b). *Decreto 2569. Mediante el cual se reglamentan los artículos 182 de la Ley 1450 de 2011, 62, 64, 65, 66, 67 Y 68 de la Ley 1448 de 2011, se modifican los artículos 81 y 83 del Decreto 4800 de 2011, se deroga el inciso 2°del artículo 112 del Decreto 4800 de 2011.* Recuperado de: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=60300.

UARIV (Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas). (2015). *Resolución 151, Por la cual se desarrolla el procedimiento para la entrega de atención humanitaria de emergencia y transición a las víctimas de desplazamiento forzado incluidas en el registro único de víctimas (RUV).*

Criterios jurisprudenciales de razonabilidad sobre verdad, justicia y reparación:

Bases para una propuesta de política

Elaborado por Fernando Vargas Valencia
y revisado por el Equipo Nacional de Verificación

Contenido

Lista de siglas 627

Necesidad y contexto normativo de la política 629

Criterios jurisprudenciales de razonabilidad: alcance y contenido mínimo de los derechos de VJR en escenarios judiciales y administrativos 635

Sentencia T-025 de 2004 635

Sentencia C-370 de 2006 636

Autos de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 639

Sentencia SU-254 de 2013 644

Sentencia 34547 de 2011 (Corte Suprema de Justicia) 649

Sentencia 25000-23-26-000-2001-00213-01 (AG) de 2006 (Consejo de Estado) 654

Presentación crítica de la situación actual de la política de VJR 656

Avances y retrocesos en materia de reparación 656

Avances y retrocesos en materia de verdad 671

Avances y retrocesos en materia de justicia 679

Conclusiones y recomendaciones de política 691

Necesidad de garantizar la interrelación entre los derechos 693

Recomendaciones de política en materia de verdad 697

Recomendaciones de política en materia de justicia 700

Recomendaciones de política en materia de reparación 703

Epílogo. La reparación colectiva como programa puente entre las políticas de verdad, justicia, reparación y paz 708

Referencias 710

Lista de siglas

AGN	Archivo General de la Nación
AMEI	Grupo Asesor de Alto Nivel en Asuntos Ambientales, Mineros Energéticos y de Infraestructura de la UAEGRTD
AUC	Autodefensas Unidas de Colombia
CNMH	Centro Nacional de Memoria Histórica
CODHES	Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento
CSPPDF	Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado
DIH	Derecho internacional humanitario
DPS	Departamento para la Prosperidad Social
ECI	Estado de cosas inconstitucional
EGED-GOB 2013-2014	Encuesta para la Medición de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos de la Población Desplazada, adelantada por la UARIV y el DANE a finales del 2013 y principios del 2014
FGN	Fiscalía General de la Nación
GED	Goce efectivo de derechos
HRW	Human Rigths Watch
IGED	Indicador/es de goce efectivo de derechos
INCODER	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
MAARIV	Modelo de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas
MNM	Museo Nacional de la Memoria
PAPSIVI	Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a las Víctimas
RUPD	Registro Único de Población Desplazada
RUV	Registro Único de Víctimas
SAT	Sistema de Alertas Tempranas
SMMLV	Salario mínimo mensual legal vigente
SNARIV	Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas
UAEGRTD	Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas
UARIV	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas
UNP	Unidad Nacional de Protección
VJR	Verdad, justicia y reparación

Necesidad y contexto normativo de la política

El presente documento indaga sobre los avances, retrocesos y recomendaciones necesarias para la garantía en Colombia de una política integral de verdad, justicia y reparación (VJR) a víctimas de desplazamiento forzado, en el marco del seguimiento al estado de cosas inconstitucional (ECI) declarado en la Sentencia T-025 de 2004 con respecto a los derechos fundamentales de esta población, con base en una sistematización aproximativa de criterios jurisprudenciales que pueden presentarse como criterios de razonabilidad de dicha política[1].

Los siguientes son los informes o documentos recientemente entregados por el Gobierno Nacional a la Corte Constitucional en el marco del seguimiento a la sentencia mencionada, que sirven de base para el análisis y en los que se fundamentan las apreciaciones que se comparten en el presente documento:

- Centro Nacional de Memoria Histórica, octubre de 2014, *Archivos de graves violaciones a los DD. HH., infracciones al DIH, memoria histórica y conflicto armado: Elementos para una política pública* (CNMH, 2014).
- Gobierno de Colombia, agosto de 2015. *Informe anual del Gobierno Nacional* (Gobierno, 2015a).
- Gobierno de Colombia, agosto de 2015, *Informe al Auto 298 de 2015* (Gobierno, 2015b).
- Unidad de Atención y Reparación a Víctimas, 2015, *Informe analítico sobre la medición de indicadores de goce efectivo de derecho de la población desplazada*. (UARIV, 2015a).

[1] Las reflexiones críticas y recomendaciones del documento se basan en informes previamente entregados por la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (CSPPDF) a la Corte Constitucional sobre el tema y en algunos apartes recoge ideas esbozadas en los siguientes textos no publicados: Vargas, F. (2014a); Garay, L. J. y Vargas Valencia, F. (2015).

- Unidad de Atención y Reparación a Víctimas, 2015, *Aclaración parcial al informe del Auto 298 de 2015 de la Unidad para las Víctimas en nombre del SNARIV y el Gobierno Nacional* (UARIV, 2015b).
- Centro Nacional de Memoria Histórica, septiembre de 2015, *Una nación desplazada: informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia,* Bogotá: CNMH-UARIV (CNMH, 2015).

Un lugar común y paradigmático que se presenta en estos documentos es la constante alusión por parte del Gobierno Nacional a un marco normativo en el que se circunscriben sus acciones en materia de VJR para víctimas de desplazamiento forzado. En contraste, en el presente documento se resaltan los criterios aplicados y establecidos por las altas cortes colombianas en relación con la razonabilidad de las estrategias, acciones y medidas que el Estado, y especialmente el Gobierno Nacional, está obligado a desplegar en favor de los derechos aquí destacados.

En otras palabras, el presente documento parte de la posición jurídica según la cual si bien el Gobierno circunscribe sus informes a la aplicación de un contexto legal especial y específico en el que se enmarcan sus esfuerzos de política pública, este debe ser interpretado a la luz de criterios jurisprudenciales de razonabilidad basados en la aplicación del principio pro persona (*o pro homine et libertatis*) y del postulado *pro sociedad* establecidos en el bloque de constitucionalidad y en el preámbulo de la Constitución Nacional, respectivamente.

El factor común de las normas citadas por el Gobierno Nacional como orden estructural de sus intervenciones en materia de VJR es que se trata de leyes y decretos enmarcados en un ámbito de *justicia transicional.* En especial, el Gobierno invoca principalmente las siguientes leyes: la Ley 975 de 2005[2], la Ley 1424 de 2010[3], la Ley

2 Cuyo objeto es "facilitar los procesos de paz y la reincorporación individual o colectiva a la vida civil de miembros de grupos armados al margen de la ley, garantizando los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación".

3 Destinada a "contribuir al logro de la paz perdurable, la satisfacción de las garantías de verdad, justicia y reparación, dentro del marco de justicia transicional, en relación con la conducta de los desmovilizados de los grupos armados organizados al margen de la ley, que hubieran incurrido únicamente en los delitos de concierto para delinquir simple o agravado, utilización ilegal de uniformes e insignias, utilización ilícita de equipos transmisores o receptores, y porte ilegal de armas de fuego o municiones

1448 de 2011[4] y la Ley 1592 de 2012[5]. Solo a título complementario hace referencia a otras normas que podrían considerarse de carácter ordinario.

Frente a esta particularidad de las respuestas del Gobierno en la materia, se hace necesario introducir dos aspectos: la necesidad de la política de VJR, con o sin normas de justicia transicional, y algunos rasgos particulares de dichas normas a la luz de la *memoria* que estas contribuyen a establecer sobre el desplazamiento forzado.

En cuanto a la necesidad de la política —sin desconocer los criterios que al respecto ha planteado la propia Corte Constitucional en el seguimiento al ECI, los cuales son presentados como parte esencial del presente documento— es importante recordar que el cuestionamiento del orden constitucional constatado en la Sentencia T-025 de 2004 parte del reconocimiento de la población desplazada como *víctima* de un delito que se expresa como grave violación a derechos humanos.

En este caso, la condición jurídica característica de la población amparada con la declaración del ECI, es "su condición de víctima de una violación masiva y sistemática de sus derechos humanos" (Restrepo Saldarriaga, 2010, p. 294). Conforme a lo anterior, la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (CSPPDF) comparte la idea según la cual los derechos de VJR deben "constituir el eje y punto articulador de cualquier política pública de atención que el Estado diseñe e implemente para satisfacer sus necesidades" (p. 294), por ser los derechos fundamentales innominados que se desprenden especial y específicamente del principal rasgo diferenciador de las personas desplazadas.

Es con base en este enfoque que se puede evaluar el alcance de las acciones del Estado en la materia, así como la existencia o no de una política de satisfacción de los derechos VJR. El presente documento parte de la base según la cual el enfoque

---

de uso privativo de las Fuerzas Armados o de defensa personal, como consecuencia de su pertenencia a dichos grupos, así como también, promover la reintegración de los mismos a la sociedad".

4 Cuya finalidad es "establecer un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas de las violaciones contempladas en el artículo 3º de la misma ley, dentro de un marco de justicia transicional, que posibiliten hacer efectivo el goce de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición, de modo que se reconozca su condición de víctimas y se dignifique a través de la materialización de sus derechos constitucionales".

5 Que tiene por objeto introducir modificaciones a la Ley 975 de 2005.

de atención del Gobierno Nacional históricamente partió de una visión asistencialista y asistemática de la situación de las personas desplazadas, y los resultados que actualmente presenta a la Corte Constitucional en lo concerniente a VJR son producto de un proceso de paulatino reconocimiento de los derechos de las personas desplazadas en su condición de víctimas, llevado a cabo *a posteriori* y enmarcadas en un ámbito de política complejo en el que el goce efectivo de derechos (GED) exige la toma de decisiones, tanto en escenarios administrativos como en escenarios judiciales, en medio de un complejo *mapa de actores institucionales* responsables de su garantía.

De esta manera, más que avances en materia de VJR, lo que presenta el Gobierno a la Corte son esfuerzos encaminados a ajustar sus intervenciones sobre las vidas de las personas desplazadas, a un enfoque relativamente reparador pero que aún no muestra resultados en relación con el resarcimiento integral de las distintas dimensiones del daño ocasionado con los hechos de desplazamiento, ni garantiza la cohesión e integralidad de medidas y la transformación del proyecto de vida, individual y colectivo, de las y los desplazados en clave de recuperación de su capacidad de agencia, autonomía y ciudadanía en sentido amplio y político, es decir, como *derecho a tener derechos*.

Lo anterior puede verse respaldado por una breve presentación crítica de las principales normas invocadas por el Gobierno en sus respuestas en materia de VJR a la Corte Constitucional, a la luz de la manera como estas conciben el desplazamiento forzado desde el punto de vista de sus ámbitos de aplicación.

En primer lugar, es importante reiterar que el alcance transicional de dichas normas es un elemento común de coherencia normativa entre ellas que se expresa en la obligación del Estado de aplicarlas e interpretarlas con base en los criterios jurisprudenciales existentes en la materia, en especial los establecidos por la Corte Constitucional. Igualmente, en estas normas subyace una suerte de memoria oficial del desplazamiento forzado de personas que resulta importante para identificar los criterios y propuestas que, desde un enfoque jurídico, pueden contribuir a la construcción de una política de VJR.

De esta manera, la Ley 975 de 2005 no hace mención a ninguna violación a derechos humanos o infracción específicas al derecho internacional humanitario (DIH). Sin embargo, puede afirmarse que en el Decreto 1290 de 2008, reglamentario de la ley en mención, se ofrece una memoria institucional del desplazamiento

consistente en el aminoramiento de la dimensión del daño producido en relación con dicha violación, por cuanto dicho decreto estableció montos indemnizatorios de carácter administrativo para varios delitos, asignando el menor monto al desplazamiento forzado y su entrega por núcleo familiar y no por persona.

Por su parte, la Ley 1424 de 2010 se circunscribe únicamente a los delitos de concierto para delinquir simple o agravado, utilización ilegal de uniformes e insignias, utilización ilícita de equipos transmisores o receptores y porte ilegal de armas de fuego o municiones de uso privativo de las Fuerzas Armadas o de defensa personal. Sin embargo, deja un espacio abierto frente al concierto para delinquir agravado por involucrar violaciones a derechos humanos como el desplazamiento forzado y que puede constituir, según la Corte Suprema de Justicia, delito de lesa humanidad (Cfr. Auto de segunda instancia de abril 10 de 2008, dentro del proceso 29.472).

La anterior circunstancia jurídica debería obligar a las instancias involucradas en el cumplimiento de la norma, a consignar en los acuerdos a que esta hace referencia la memoria sobre el desplazamiento forzado, cuando el desmovilizado lo relata. Incluso, obliga a una indagación profunda cuando el beneficiado con la ley hace alusiones a circunstancias de desplazamiento forzado de su conocimiento pero no las concluye. Sin embargo, como se verá en el presente informe, no se presentan resultados específicos en relación con el cumplimiento de esta obligación.

En cuanto a la Ley 1448 de 2011, puede afirmarse que, en términos generales, establece que las víctimas de desplazamiento forzado hacen parte de los grupos expuestos a mayor riesgo de violaciones de derechos humanos. Por otro lado, establece que es víctima del desplazamiento forzado 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 violaciones ocurridas en el marco del conflicto armado y acaecidos con posterioridad al 1 de enero de 1985.

Adicionalmente, la norma impone deberes a las personas víctimas de desplazamiento forzado —que no tenían ni a la luz de la Ley 387 de 1997 ni del seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004— específicamente en lo concerniente a retornar o reubicarse con el objetivo de recibir los servicios del Estado. Adicionalmente, puede afirmarse que se trata de la primera ley que expone explícitamente la sostenibilidad fiscal como unos de sus principios y limitantes estructurales.

En el marco de sus decretos reglamentarios, se profundizan tratos distintos en materia de reparación para las víctimas de desplazamiento en relación con otras víctimas, en el sentido del reconocimiento de menores montos de indemnización y su entrega por hogar (el monto reconocido en todos los casos se divide entre los miembros del hogar desplazado), restitución de vivienda a través de subsidios, entrega de la indemnización administrativa *condicionada* al retorno, la reubicación o la superación de condiciones de precariedad económica, restitución de tierras basada en una estrategia de focalización de casos, entre otros.

A su vez, la Ley 1592 de 2012 contempla la figura del "esclarecimiento del fenómeno de despojo y abandono forzado de tierras" como la obligación de la Fiscalía General de la Nación (FGN) de esclarecer el patrón de macrocriminalidad en relación con la desposesión violenta de tierras, con base en los criterios de priorización de la investigación penal. Adicionalmente, reitera lo consignado por la Ley 1448 de 2011 al establecer nuevamente que las víctimas de desplazamiento forzado hacen parte de los grupos expuestos a mayor riesgo de violaciones de derechos humanos, con lo cual se contribuye parcialmente a una memoria del desplazamiento basada en el reconocimiento de un enfoque diferencial construido a partir de esta situación específica de victimización.

A las anteriores normas, es preciso sumar el Acto legislativo 01 de 2012, que si bien no es mencionado en los informes gubernamentales consultados, sí guarda una relación de coherencia con las aquí mencionadas en tanto establece instrumentos excepcionales de *justicia transicional* de cara a un eventual acuerdo de paz y cuya finalidad prevalente es doble: 1) facilitar la terminación del conflicto armado interno y el logro de la paz estable y duradera, con garantías de no repetición y de seguridad para todos los colombianos, y 2) garantizar, en el mayor nivel posible, los derechos de las víctimas a la VJR.

El presente documento analiza los avances más generales que el Gobierno ha presentado recientemente sobre VJR a la Corte Constitucional. Además, una aproximación sintética a los principales criterios que la Corte Constitucional, el Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia han consignado en diferentes piezas jurisprudenciales con el objetivo de recordar al Gobierno Nacional que estas constituyen los principales criterios de razonabilidad de la política de VJR, y se ofrecen recomendaciones a los distintos actores institucionales con obligaciones en la materia, para que se garantice la existencia de la política de VJR a la luz del GED de las víctimas de desplazamiento forzado en Colombia.

Criterios jurisprudenciales de razonabilidad: alcance y contenido mínimo de los derechos de VJR en escenarios judiciales y administrativos

Sentencia T-025 de 2004

En esta providencia, la Corte Constitucional constató la ausencia de un trato digno y respetuoso de los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado por parte de las instituciones encargadas de su atención y protección, razón por la cual indicó, con base en fuentes jurídicas positivas internacionales y de derecho interno, una *carta de derechos básicos de toda persona que ha sido víctima de desplazamiento forzado interno* (§10.1.4), en el entendido que estas personas deben ser consideradas por el Estado y por la justicia como *sujetos de especial protección constitucional*.

En el marco de dicha carta, la Corte Constitucional ha señalado que "como víctima de un delito, (toda persona desplazada) tiene todos los derechos que la Constitución y las leyes le reconocen por esa condición para asegurar que se haga justicia, se revele la verdad de los hechos y obtenga de los autores del delito una reparación".

Igualmente, con base en criterios establecidos en la Sentencia T-268 de 2003, la Corte en esta providencia indicó que las medidas especiales que las autoridades están obligadas a adoptar en favor de las personas desplazadas se deben llevar a cabo con base en tres parámetros: 1) el principio de favorabilidad en la interpretación de las normas que protegen a la población desplazada, 2) los principios rectores del desplazamiento forzado interno, y 3) el principio de prevalencia del derecho sustancial en el contexto del Estado social de derecho.

Para la Corte, estos parámetros guardan un sentido reparador en tanto

> 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.

Lo anterior permite indicar que conforme a la doctrina constitucional que sirve de base a la Corte para declarar el ECI en la Sentencia T-025 de 2004, existe un correlato entre la vigencia de la Constitución, las funciones y obligaciones

constitucionales del Estado en tanto *concreción amplia del principio de la dignidad humana* por cuanto para la Corte, el hecho del desplazamiento, su prolongación y su no corrección constituyen una clara afrenta contra la dignidad de sus víctimas. Lo anterior se da en el entendido de que el desplazamiento forzado constituye una violación a los derechos humanos y una infracción al DIH.

En efecto, cuando la Corte Constitucional parte de los principios internacionales que se convierten en parámetro de superación del ECI —y, por dicha vía, de razonabilidad de la actuación estatal— determina que el derecho a la *dignidad* hace parte de los derechos que "integran el mínimo prestacional que siempre debe ser satisfecho por el Estado". Desde este punto de vista, a partir de la Sentencia T-025 de 2004, se puede afirmar que el derecho a saber, a que se haga justicia y a obtener el resarcimiento del daño ocasionado con el desplazamiento forzado, son indicadores de la protección a la dignidad de sus víctimas, en tanto apuntan al resarcimiento y no repetición de las circunstancias que les impiden gozar de sus derechos fundamentales y actuar como seres humanos distintos y autónomos.

Sentencia C-370 de 2006

La Corte Constitucional ha planteado una sólida jurisprudencia sobre la protección reforzada que tienen las víctimas de hechos punibles con base en el bloque de constitucionalidad. Dicha protección se refleja en el reconocimiento y satisfacción de los derechos a VJR. En las providencias que dan lugar a dicha jurisprudencia, incluyendo la Sentencia T-025 de 2004, la Corte ha sido enfática en las garantías necesarias para que dichos derechos se vean satisfechos en el marco de la justicia penal ordinaria.

Sin embargo, en la Sentencia C-370 de 2006, mediante la cual la Corte examinó la constitucionalidad de la Ley 975 de 2005 o de Justicia y Paz, puede afirmarse que por primera vez el alto tribunal se pronuncia sobre la satisfacción de los derechos en mención en procesos judiciales enmarcados en un ámbito de *justicia transicional.*

En este punto, la Corte es enfática en señalar que un criterio impostergable de legitimidad de todo proceso de paz, entendida esta como fin de todo dispositivo de justicia transicional, es la garantía real y efectiva de los derechos de VJR de las víctimas de las violaciones acaecidas en la situación de conflicto que da lugar a la transición.

En términos sintéticos, de la providencia en mención se destacan dos aportes específicos de la Corte en la materia que concierne al presente documento: 1) fija criterios generales para la garantía de los derechos de las víctimas en los procesos judiciales; 2)

establece, con base en normas del bloque de constitucionalidad, el contenido *mínimo* de los derechos a VJR de las víctimas de violaciones a derechos humanos.

Desde el primer punto de vista, la Sentencia C-370 de 2006 fija los siguientes criterios mínimos que son clave para la formulación de un componente de fortalecimiento de la garantía de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación para la población desplazada, en cuanto víctima de graves violaciones a los derechos humanos, en el marco de los procesos penales. En primer lugar, en tanto grave violación de derechos humanos, y en consonancia con la Sentencia T-025 de 2004, para la Corte el desplazamiento forzado configura uno de los comportamientos que más intensamente desconocen la dignidad de las personas y más dolor provocan a las víctimas y a los perjudicados. Por ello, los derechos de las víctimas y perjudicados por esos abusos ameritan la más intensa protección y *el deber del Estado de investigar y sancionar estos comportamientos adquiere mayor entidad (derecho a la justicia).*

En segundo lugar, para la Corte, la víctima o perjudicado por el delito de desplazamiento goza de una protección constitucional que, en una interpretación sistemática de la Constitución y del bloque de constitucionalidad, significa que el derecho a acceder a la justicia comprende, a su vez, la garantía de los derechos a la verdad y la reparación.

En tercer lugar, la Corte Constitucional señala que el derecho de toda persona a un recurso judicial efectivo significa que, en caso de graves atentados en contra de los derechos humanos como es el caso del desplazamiento forzado, la comunidad internacional rechaza los mecanismos internos que conduzcan a la impunidad y al ocultamiento de la verdad de lo ocurrido.

En cuarto lugar, para la Corte los términos procesales desproporcionadamente reducidos y algunas reglas procesales que reducen el interés de las víctimas a obtener una indemnización de perjuicios, por ejemplo, impiden a las víctimas acceder a las investigaciones y a los juicios penales y, por ende, implican la denegación del derecho a la justicia de las víctimas, pues no permite establecer con claridad la verdad de los hechos y obtener una justa reparación.

Finalmente, la Corte establece que ante delitos como el desplazamiento forzado, al implicar graves atentados contra los derechos humanos y una severa puesta en peligro de la paz colectiva, es obligación del Estado permitir la participación de la sociedad en el proceso penal a fin de satisfacer el derecho a la verdad en su dimensión colectiva.

En relación con el contenido *mínimo* de los derechos a VJR de las víctimas, en la Sentencia C-370 la Corte se basa principalmente en principios internacionales establecidos para la lucha contra la impunidad de violaciones a derechos humanos.

Con base en este punto de partida, el alto tribunal resalta la existencia de una interrelación entre estos derechos, de manera que el cumplimiento de las obligaciones internacionales y constitucionales del Estado en esta materia no puede aceptarse de manera aislada o parcial.

Esta interrelación, que también surge de la jurisprudencia pacífica de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, implica que no puede haber justicia sin verdad, ni verdad sin justicia, así como ninguna de estas puede ser posible sin reparación, ni esta sin la satisfacción de los otros dos derechos.

Así, el derecho a la verdad no se reduce al conocimiento de lo que sucedió sino que debe ser una *verdad responsabilizante*, es decir, encaminada a identificar los autores, beneficiarios o usufructuarios del desplazamiento forzado en aras a establecer sanciones que garanticen la no repetición de las violaciones y a determinar las fuentes de financiación de la reparación de las víctimas en escenarios de justicia transicional.

En esta materia, si bien la Corte partió del principio fundamental de imputación de responsabilidad para la reparación de los daños a cargo de los victimarios, destacó la categoría de "responsabilidad subsidiaria" en cabeza del Estado en aquellos casos en que los directos victimarios no puedan o quieran sufragar los costos de la reparación. Esta particularidad de la sentencia es de especial connotación para la política pública por cuanto supone una imputación legítima de responsabilidad por la reparación en cabeza del Estado en su condición de garante de los derechos humanos dentro de su territorio, como mecanismo jurídico para garantizar los derechos de VJR de las víctimas de las estructuras armadas amparadas por el mecanismo de excepción punitiva contemplado en la Ley 975 de 2005.

Lo anterior no autoriza al Estado, en ningún caso, para evadir sus obligaciones de repetir sobre victimarios o beneficiarios de la victimización y de perseguir el patrimonio de las redes macrocriminales para garantizar la *integralidad* de la reparación a las víctimas. De esta manera, no es ni jurídica ni éticamente sostenible que el Estado apele a la carencia de recursos públicos para sufragar las pretensiones de integralidad en las medidas de reparación para las víctimas, porque el carácter subsidiario de su responsabilidad en la materia parte del principio según el cual es su función investigar y sancionar la dimensión económica de las violaciones para garantizar su resarcimiento.

Así, el alto tribunal indicó en la sentencia mencionada que

> las víctimas de los delitos tienen un derecho a la verdad y a la justicia, que desborda el campo de la simple reparación, tal y como lo ha señalado con claridad

la doctrina internacional en materia de derechos humanos, que es relevante para interpretar el alcance de los derechos constitucionales (art. 93 de la Constitución).

Conforme a lo anterior, establece la Corte, que "a esos derechos de las víctimas corresponden ciertas obligaciones del Estado, pues si las víctimas tienen derecho no sólo a ser reparadas sino además a saber qué ocurrió y a que se haga justicia, entonces el Estado tiene la responsabilidad correlativa de investigar seriamente los hechos punibles", de tal suerte que "esta obligación estatal es tanto más intensa cuanto más daño social haya ocasionado el hecho punible y por ello ese deber estatal adquiere particular fuerza en los casos de violaciones de derechos humanos".

Autos de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004

En el Auto 008 de 2009, la Corte Constitucional destaca la propuesta de la CSPPDF sobre el estudio de la superación del ECI teniendo en cuenta el grado de avance de 5 subsistemas de derechos de la población desplazada, teniendo como quinto subsistema, uno de carácter independiente, constituido por aquellos derechos atribuibles a la población desplazada como víctima de un delito, a saber: derechos a la verdad, la justicia y la reparación (VJR).

Igualmente, en dicho Auto la Corte considera que entre los componentes de la política —que, de acuerdo con las evaluaciones e informes analizados por ella, no han sido realmente articulados y cuyas *fallas* y *vacíos protuberantes* retrasan la superación del ECI y por lo tanto requieren complementación—, se encuentra el componente de garantía de estos derechos.

Para la Corte, uno de los principales problemas de la política es la persistencia de una altísima impunidad frente al delito de desplazamiento forzado. Igualmente, da por constatada la existencia de grandes obstáculos procesales y de incapacidad institucional para avanzar en la materia, destacando la ausencia de estrategias para solucionarlos.

Dentro de los avances presentados en aquel entonces por el Gobierno se destaca la expedición del decreto 1290 de 2008 mediante el cual se establece un programa administrativo de reparaciones en el marco de la Ley 975 de 2005. Ante este parte del Gobierno, la Corte señaló que la expedición del decreto sobre reparación administrativa no constituye un avance idóneo para el goce efectivo de estos derechos de la población desplazada, y que los resultados alcanzados en la materia son aún muy precarios.

En este marco, la Corte ordenó al Gobierno Nacional realizar los ajustes necesarios a los componentes de la política de atención a la población desplazada relativos

a la garantía a los derechos de VJR, mediante: 1) la definición de los lineamientos que orientarán ese proceso, 2) la formulación de la política o de sus complementos, 3) el establecimiento de los medios para su instrumentalización, 4) la definición de un cronograma para su ejecución y 5) su implementación y seguimiento.

Para la Corte, el derecho a la verdad es una arista articuladora de los demás derechos concernidos en esta política. En este orden de ideas, destacó dos medidas urgentes. En primer lugar, determinó que para avanzar en la reducción de la impunidad frente al delito de desplazamiento forzado y asegurar un intercambio de información adecuado entre el entonces Registro Único de Población Desplazada (RUPD), hoy Registro Único de Víctimas (RUV), y la Fiscalía General de la Nación (FGN) en relación con este delito, se hace necesaria una estrategia por parte del FGN para avanzar de manera autónoma en la investigación del delito de desplazamiento forzado sin que necesariamente dependa de la existencia de concurso con otras conductas delictivas, así como el desarrollo de un mecanismo de coordinación para el intercambio fluido y seguro de información entre el RUPD y la FGN.

Igualmente, y con el fin de asegurar un sistema amplio para satisfacer el derecho a la verdad de las víctimas de desplazamiento forzado interno, la Corte solicitó a la Sala Administrativa del entonces Consejo Superior de la Judicatura, diseñar mecanismos que, entre otros objetivos: 1) faciliten la redistribución de asuntos civiles, administrativos, agrarios, penales, o de otro tipo, adelantados por víctimas de desplazamiento forzado interno para garantizar la protección efectiva de sus derechos, y 2) permitan el establecimiento de la verdad por hechos relacionados con el desplazamiento forzado interno a través de procesos administrativos, civiles o agrarios, sin circunscribir tal esclarecimiento al ámbito penal.

Resulta de trascendental importancia resaltar que en el Auto 008 se establece una relación de coherencia intrínseca entre la política de VJR y el componente de restitución de la política de tierras, en tanto la Corte establece como necesaria la creación de una instancia de esclarecimiento de la verdad sobre la magnitud, las modalidades y efectos de los abandonos y despojos de tierras ocurridos en el marco del conflicto armado y la identificación de reformas institucionales y normativas que sean necesarias para asegurar la restitución de bienes a la población desplazada. De allí que haya ordenado el diseño de un mecanismo para la presentación de informes periódicos sobre la verdad de los abandonos y despojos de tierras en el marco del conflicto armado colombiano.

De lo anterior se desprende que el mecanismo especial, excepcional y expedito para recibir, tramitar y resolver las reclamaciones de restitución de tierras de las víctimas de abandonos o despojos, que se ordena en el auto mencionado, debería

constituirse en un escenario donde converja la satisfacción de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación patrimonial de las víctimas, al menos en lo relacionado con los daños asociados al despojo y abandono de tierras.

En concreto, la Corte ordena al Gobierno que la reformulación de la política de tierras contemple expresamente la identificación de medidas transitorias para que en los procesos administrativos, civiles, agrarios y penales en curso adelantados para la reclamación de tierras por parte de población desplazada, se garanticen los derechos a VJR y se autorice el cambio de jurisdicción cuando persistan presiones y amenazas en las zonas donde se han iniciado tales procesos que impidan el esclarecimiento de la verdad y un acceso real a la justicia.

En la serie de autos destinados a la protección reforzada de las víctimas cuyo desplazamiento forzado tuvo un impacto desproporcional en razón de su pertenencia étnica, etaria o condiciones de género, por ejemplo, la Corte ha sido enfática en la necesidad de una reformulación a fondo de la política que parta de la visibilización de la dignidad y del resarcimiento diferencial de los daños, frontalmente desconocidos por ausencia de reconocimiento de los derechos a VJR de estas capas poblacionales.

Conforme a ello, en el Auto 092 de 2008 la Corte estableció, por ejemplo, la necesidad de que una política sobre estos derechos incluya respuestas al fenómeno de la violencia sexual a la que han estado y están expuestas las mujeres colombianas en el marco del conflicto armado, con el más alto nivel de prioridad de la agenda oficial de la Nación. El problema en este caso se presenta en términos de inacción estatal sobre la problemática específica que trae como resultado un ámbito de radical impunidad en relación con este tipo de atrocidades.

Así, la impunidad se encuentra inmersa en un proceso más complejo de invisibilidad oficial y social, reforzado por el silencio de las propias víctimas por factores tales como: la desconfianza ante el sistema de justicia, el miedo justificado a las amenazas de retaliaciones contra quienes denuncien, el subregistro oficial de los casos, la vergüenza, aislamiento y estigmatización sociales generados sobre una mujer por el hecho de haber sido víctima de violencia sexual, entre otros.

En este caso, la Corte considera que se requiere el diseño e implementación inmediata de una política pública diseñada para la finalidad concreta de prevenir estos crímenes, proteger a sus víctimas y sancionar a los culpables por cuanto la inacción estatal ante situaciones de esta gravedad constituye un factor que refuerza el desconocimiento de los derechos a VJR y la garantía de no repetición de las víctimas.

Por su parte, los Autos 004 y 005 de 2009 tienen en común que las órdenes específicas de respuesta por parte del Estado a la problemática diferencial de procesos

de desterritorialización colectiva que compromete la pervivencia física y cultural de sujetos étnicamente diferenciados en el marco del conflicto armado y sus factores subyacentes y vinculados, deben, sin excepción, atender a los derechos fundamentales de las víctimas de los crímenes que conciernen al presente documento.

En este caso, al tiempo que la Corte ordena en el Auto 004 que los planes de salvaguarda que deben diseñarse para la protección de los pueblos indígenas en riesgo de exterminio físico y cultural con ocasión del desplazamiento y otras formas de desterritorialización violenta, requieren de un enfoque de reconocimiento y satisfacción de los derechos a VJR de cada uno de estos pueblos y de sus miembros, en el Auto 005 de 2009, la Corte resalta que la titulación colectiva y las medidas de protección de la propiedad comunal y colectiva sobre las tierras y territorios de posesión ancestral de las comunidades afrodescendientes, hacen parte de la reparación histórica para estos pueblos.

Finalmente, en el Auto 219 de 2011, la Corte Constitucional reitera que "los derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación integral y las garantías de no repetición de las víctimas han sido reconocidos de manera reiterada en la jurisprudencia de esta Corporación tanto en asuntos de constitucionalidad como de tutela" y que estos derechos implican "el derecho a conocer la verdad de lo ocurrido y a que se esclarezcan los hechos que implican vulneraciones masivas y sistemáticas los derechos humanos de esta población, el derecho a que se investigue y sancione a los responsables de estos delitos, el derecho a ser reparado de manera integral, así como las garantías de no repetición".

De esta manera, la Corte reitera y fortalece el criterio jurisprudencial de la interrelación entre los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación en el sentido que "una visión integral de los derechos de las víctimas, en general, y de las víctimas del desplazamiento forzado interno, en particular, conduce a reconocer la conexión intrínseca entre el derecho a la reparación con los derechos a la verdad y a la justicia, ya que la verdad y la justicia deben entenderse como parte de la reparación, en razón a que no puede existir una reparación integral sin la garantía respecto del esclarecimiento de los hechos ocurridos y de la investigación y sanción de los responsables".

En el Auto 219 de 2011, la Corte reitera que

> los derechos fundamentales a la verdad, a la justicia, a la reparación y la garantía de no repetición de las víctimas de violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos como el desplazamiento forzado, dan lugar a una serie de obligaciones inderogables a cargo del Estado, como la de esclarecer la verdad de lo sucedido, la

> prevención, investigación y sanción de este delito sistemático y masivo en contra de la población civil, a la reparación integral a las víctimas tanto por la vía judicial —penal y contencioso administrativa— como por la vía administrativa, garantizando el acceso efectivo de las víctimas a estas diferentes vías, así como a la adopción de medidas que garanticen la no repetición de tales violaciones.

En el mismo Auto, la Corte se encuentra con la particularidad de un informe entregado por el Gobierno Nacional en el que se indica que la política en esta materia se encuentra en construcción y que esta depende de la ejecución de la entonces recién expedida Ley 1448 de 2011.

Ante esta situación, la Corte se ve en la obligación de exigirle al Gobierno que suministre información sobre cómo avanza el proceso de reglamentación de la política de VJR ordenada por la Ley 1448 de 2011 para las víctimas de desplazamiento forzado y

> la forma como están siendo tenidas en cuenta en dicha reglamentación, el marco constitucional y las reglas jurisprudenciales desarrolladas para la garantía y efectividad de los derechos de las víctimas de graves violaciones de derechos humanos, en particular en lo relativo a los principios mínimos para hacer efectivos los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado a la verdad, justicia y reparación[6].

Con base en lo anterior, la Corte exige al Gobierno que garantice un tránsito entre la normativa contemplada en la Ley 1448 de 2011 y las normas anteriores a esta, como es el caso de la Ley 387 de 1997, en el que no se dilate el cumplimiento de su obligación de ofrecer a la población desplazada una política de VJR eficiente e idónea a la luz del goce efectivo de dichos derechos (GED), con un elemento que la

6 La Corte destaca particularmente: 1) la garantía de la participación efectiva de la población desplazada víctima del desplazamiento forzado en el diseño y puesta en marcha de la política pública de los derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación y las garantías de no repetición; 2) el cumplimiento de los estándares de derecho internacional de los derechos humanos en materia de reparación integral a las víctimas de desplazamiento forzado, en particular las que surgen de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos (Principios Deng), y los Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de las personas desplazadas; 3) la observancia de los criterios y parámetros mínimos constitucionales fijados por la jurisprudencia de esta Corporación en materia de reparación integral a víctimas de delitos, así como en lo decidido en la Sentencia T-025 de 2004 y en sus autos de seguimiento; 4) la garantía al derecho a la información, al acompañamiento y la asesoría jurídica a las víctimas de desplazamiento forzado en materia de los derechos a la verdad, justicia y reparación integral.

Corte considera indispensable en la materia: la garantía de la participación real y efectiva de las víctimas. Para ello, insiste en que se dé aplicación en este escenario de los indicadores de goce efectivo (IGED) trazados por la jurisprudencia para estos derechos fundamentales de la población desplazada.

En este punto, el alto tribunal emite una alerta de vital importancia para el futuro de la política en lo que atañe a su financiación. De esta manera, la Corte reitera "la necesidad de que el Estado y la sociedad en general realicen los esfuerzos presupuestales necesarios para contar con fuentes de financiación adecuados para lograr la garantía de los derechos a la verdad, justicia y reparación integral de las víctimas de desplazamiento forzado".

Adicionalmente, también en el Auto 219 de 2011, se reiteran las preocupaciones en relación con la investigación y sanción del delito de desplazamiento y se reiteran órdenes dirigidas a la FGN y el Consejo Superior de la Judicatura (o la entidad que haga sus veces) encaminadas a prevenir y superar la situación alarmante de impunidad que reina sobre el desplazamiento en Colombia.

Sentencia SU-254 de 2013

La Sentencia SU-254 de 2013 es una pieza jurisprudencial imprescindible para determinar criterios de razonabilidad en relación con la satisfacción de los derechos a VJR de las víctimas de desplazamiento forzado por cuanto constata la vulneración de su derecho a la reparación integral, y por tanto, "la ausencia de garantía del goce efectivo de este derecho, en conexidad con los derechos a la verdad y a la justicia".

Para ello, la Corte reitera y unifica criterios jurisprudenciales en relación con la protección del "derecho a la reparación integral y el derecho a la igualdad de todas las víctimas de desplazamiento forzado que se encuentran en igual o análoga situación y que, por tanto, tienen derecho a la reparación en condiciones de igualdad".

En este caso, el plenario de la Corte consideró necesario "unificar los distintos criterios jurídicos que han dado lugar a la ejecución de distintas acciones judiciales, a partir de las cuales se han adjudicado diferentes consecuencias jurídicas a los mismos supuestos de hecho en materia de reparación integral e indemnización administrativa a víctimas del desplazamiento forzado".

En dicho marco, la Corte reitera y no deja lugar a duda de que los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación de las víctimas de desplazamiento hacen parte de la Carta Básica de Derechos mínimos de esta población, de manera que su goce

efectivo se encuentra a la base de la superación o permanencia del ECI declarado en la Sentencia T-025 de 2004.

En la Sentencia SU-254 de 2013, el alto tribunal abordó el alcance de los derechos de las víctimas a VJR en el marco de, entre otros, el derecho internacional humanitario y derecho internacional de los derechos humanos, la jurisprudencia constitucional en sede de control abstracto de constitucionalidad, la jurisprudencia constitucional en sede de tutela, la jurisprudencia constitucional en el marco del seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 y sus autos de cumplimiento sobre reparación a víctimas de desplazamiento forzado, y la jurisprudencia del Consejo de Estado en materia de reparación integral a víctimas del desplazamiento forzado en el marco de procesos contencioso administrativos.

Con base en dichos antecedentes, la Corte reiteró el alcance del contenido mínimo de estos derechos. Así, el derecho a la justicia implica para la Corte, en esta sentencia, "el deber constitucional de velar porque los mecanismos judiciales internos tanto de justicia ordinaria, como de procesos de transición hacia la paz, tales como amnistías e indultos, no conduzcan a la impunidad y al ocultamiento de la verdad".

En relación con el derecho a la verdad, el alto tribunal constitucional encuentra su fundamento en el principio de dignidad humana, en el deber de memoria histórica y de recordar, y en el derecho al buen nombre y a la imagen, y apareja una dimensión individual y una colectiva.

Para la Corte, "la dimensión individual del derecho a la verdad implica que las víctimas y sus familiares conozcan la verdad sobre los hechos, los responsables y las consecuencias de lo sucedido" e implica "el derecho a conocer si el delito que se investiga constituye una grave violación a los derechos humanos, un crimen de guerra o un crimen de lesa humanidad". Por otro lado, "la dimensión colectiva del derecho a la verdad, por su parte, significa que la sociedad debe conocer la realidad de lo sucedido, su propia historia, la posibilidad de elaborar un relato colectivo". En esta materia la Corte destaca la importancia de mecanismos alternativos de reconstrucción de la verdad histórica, como comisiones de la verdad.

Se trata entonces de un derecho imprescriptible que busca la coincidencia entre la verdad procesal y la verdad real y que se encuentra intrínsecamente relacionado y conectado con el derecho a la justicia y a la reparación, por cuanto la verdad "sólo es posible si se proscribe la impunidad y se garantiza, a través de investigaciones serias, responsables, imparciales, integrales y sistemáticas por parte del Estado, el esclarecimiento de los hechos y la correspondiente sanción" (derecho a la justicia), y

en tanto el conocimiento de lo sucedido para las víctimas y sus familiares constituye un medio de resarcimiento (derecho a la reparación).

Adicionalmente, para la Corte el derecho a la reparación de las víctimas es integral, en tanto "se deben adoptar distintas medidas determinadas no sólo por la justicia distributiva sino también por la justicia restaurativa, en cuanto se trata de la dignificación y restauración plena del goce efectivo de los derechos fundamentales de las víctimas". A renglón seguido, el alto tribunal destaca el carácter preferente de la restitución plena (*restitutio in integrum*), que hace referencia al restablecimiento de la víctima a la situación anterior al hecho de la violación, entendida esta como "una situación de garantía de sus derechos fundamentales".

También la Corte destaca que la reparación integral a las víctimas debe diferenciarse de la asistencia y servicios sociales y de la ayuda humanitaria brindada por parte del Estado, "de manera que éstos no pueden confundirse entre sí, en razón a que difieren en su naturaleza, carácter y finalidad".

En lo relacionado a la jurisprudencia de la Corte sobre VJR en el marco del seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, en la Sentencia SU-254 de 2013 se reiteran los siguientes criterios jurisprudenciales que son claramente de razonabilidad para toda política pública en la materia:

1. El daño que ocasiona el desplazamiento forzado es un *hecho notorio*, tanto en su dimensión moral como en su dimensión material.
2. A partir de la definición del daño que el desplazamiento forzado produce en las víctimas de este delito, se puede fundamentar adecuadamente el derecho a la reparación integral de que gozan las personas obligadas a desplazarse.
3. El proceso de restablecimiento y de reparación integral a las víctimas de desplazamiento forzado es una cuestión de justicia restaurativa y distributiva y no puede tener un carácter asistencialista.
4. Los derechos a VJR se encuentran garantizados en los tratados de derechos humanos y del DIH que no pueden ser suspendidos en estados de excepción y, en consecuencia, hacen parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto, lo que les asigna el carácter de derechos fundamentales.
5. La Corte ha afirmado clara y expresamente la condición del desplazado como víctima de un delito y ha exigido la inclusión de esa perspectiva en la política pública de atención con el fin de lograr el goce efectivo de sus derechos a VJR, independientemente del agente causante del desplazamiento.

6. La reparación debe ser adecuada, efectiva, rápida, proporcional al daño causado, plena e integral y comprende medidas tales como: la restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición.
7. El titular del derecho a la reparación son las víctimas pero también la sociedad como un todo.
8. La reparación a víctimas de desplazamiento forzado tiene como finalidad restituir a la víctima, de ser posible, al estado anterior a la ocurrencia del daño, entendido esto como el restablecimiento de sus derechos y la restitución de sus bienes usurpados o despojados, y de no ser posible ello, se deben adoptar medidas de compensación.
9. En materia de reparación para población desplazada, debe diferenciarse claramente entre la ayuda humanitaria y los servicios sociales que se prestan a las víctimas, de la reparación e indemnización a estas, en cuanto los primeros son de carácter asistencial y se basan en el principio de solidaridad social y no se derivan de la comisión de un ilícito, de un daño antijurídico ocasionado por hechos violentos perpetrados por actores ilegales.
10. El principio de buena fe procesal para el reconocimiento y otorgamiento de la reparación para la población víctima de desplazamiento, se fundamenta en el mandato de protección constitucional especial e integral para esta población, y de la situación de extrema vulnerabilidad y debilidad manifiesta de estas víctimas, así como en atención a las especiales dificultades bajo las cuales las víctimas de desplazamiento forzado se ven obligadas a cumplir con trámites, muchas veces engorrosos, de difícil o imposible cumplimiento, y que terminan por desconocer su dignidad, su condición de víctimas o por revictimizarlas.
11. Con el fin de garantizar el derecho a la reparación de las víctimas de desplazamiento, las siguientes son obligaciones de las autoridades públicas: 1) informar a las víctimas de desplazamiento y de otros delitos sobre sus derechos, 2) realizar una labor de acompañamiento con el fin de que hagan efectivos sus derechos a VJR, 3) denunciar los hechos ante las autoridades competentes con el fin de que se investigue y juzgue, y 4) implementar mecanismos efectivos de protección de los bienes de la población desplazada abandonados.
12. El derecho a la reparación debe brindarse de manera prioritaria a las víctimas de desplazamiento forzado por su especial estado de vulnerabilidad, debilidad manifiesta y desigualdad.

13. El derecho a la reparación para población desplazada conlleva una actuación diligente del Estado en la efectiva recuperación de los bienes que se vieron compelidos a abandonar con motivo del desplazamiento, o su equivalente.
14. Existencia de una conexidad intrínseca entre los derechos a VJR. Como parte de la reparación para población desplazada es necesario que se garantice la verdad, y este derecho exige que se establezcan claramente las causas y hechos generadores del desplazamiento y de los demás delitos de que hubiese sido víctima el desplazado, así como esclarecer los responsables de los hechos ilícitos, al igual que la garantía de participación efectiva de la víctima en estos procesos.
15. En relación con los derechos a VJR, existen nueve indicadores de goce efectivo de derechos adoptados por la Corte en el Auto 116. Igualmente, la Corte adicionó como indicadores opcionales, los 35 indicadores propuestos por la CSPPDF a la Política Pública de Atención Integral a la Población Desplazada. Estos indicadores deben servir para medir si los diferentes componentes de la política pública de atención a población desplazada tienen un efecto reparativo o reparador, entre otros, la política de retorno, adjudicación de tierras y vivienda, atención psicosocial, y pueden ser considerados como formas de reparación a la luz de los estándares fijados por el derecho internacional.
16. Una de las causas de la falta de especificidad de la política pública en materia de desplazamiento forzado se fundamentaba en la ausencia de una perspectiva que diera cuenta de los desplazados como víctimas de una violación masiva y sistemática de los derechos humanos, de allí la necesidad de que esta política garantice el GED de VJR.
17. La impunidad agrava el daño y la vulnerabilidad que afectan a los desplazados por la violencia, motivo por el cual esta y los derechos a VJR de las víctimas de los delitos impunes adquieren una importancia fundamental en el análisis de toda política pública que persiga la atención integral de esas víctimas.
18. La altísima impunidad frente al delito de desplazamiento forzado, con ocasión de la falta de iniciación e impulso de las investigaciones, agrava la responsabilidad del Estado por cuanto se trata de un delito que debía ser investigado de oficio de conformidad con el artículo 159 de la Ley 599 de 2000.
19. La expedición del Decreto 1290 de 2008, que hasta la expedición de la Ley 1448 de 2011 regulaba el tema sobre reparación individual vía administrativa, "no constituye un avance idóneo para el goce efectivo de estos derechos de la población desplazada, y los resultados alcanzados en la materia son aún muy precarios".

Sentencia 34547 de 2011 (Corte Suprema de Justicia)

En la sentencia mediante la cual la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia resuelve recurso de apelación interpuesto contra la sentencia parcial proferida por la Sala de Justicia y Paz del Tribunal Superior de Bogotá el 29 de junio de 2010, respecto de los postulados Edwar Cobos Téllez y Uber Enrique Banquez Martínez, ofrece criterios de razonabilidad en lo que concierne a la articulación entre medidas de VJR establecidas o ejecutadas en escenarios judiciales y aquellas que surgen de un eventual programa administrativo de reparaciones entendido como mecanismo de justicia transicional complementario, como es el caso del que se establece en la Ley 1448 de 2011 y se reglamenta en el Decreto 4800 del mismo año, actualmente incorporado al decreto 1084 de 2015 o Decreto Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación.

En esta providencia, la honorable Corte Suprema señala, en primer lugar, que las fórmulas conciliatorias o transaccionales en relación con daños ocasionados por conductas que configuran violaciones a derechos humanos son instrumentos que carecen de idoneidad porque comportan una mayor vulneración de los derechos de las víctimas, en tanto expectantes para obtener una pronta satisfacción de sus derechos a la verdad, justicia, reparación y a acceder a las garantías de no repetición declaradas en el respectivo fallo judicial.

Para ello, indica varios criterios jurídicos de especial relevancia. En primer lugar, recuerda que

> al reconocer como derechos de las víctimas no sólo la reparación económica, sino también la verdad y la justicia se hacen efectivas normas constitucionales que se refieren al aseguramiento de la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo, pues es claro que sin verdad y con impunidad no se consigue ninguno de dichos propósitos.

En segundo lugar, destaca que el derecho a la verdad, del cual son titulares tanto la víctima como la sociedad,

> apunta a que se determine de manera precisa y exacta la forma como tuvieron ocurrencia los hechos en general, lo cual comprende a sus autores, sus motivos, las prácticas utilizadas, los métodos de financiación, las colaboraciones internacionales, estatales o particulares recibidas, a fin de que salga a la luz pública ese

> acontecer oscuro que debe servir a la comunidad para implementar los correctivos orientados a que no vuelvan a ocurrir tales sucesos.

Indica la Corte Suprema que para tal propósito

> es necesario individualizar tanto a los determinadores como a los autores materiales y cómplices de los delitos, también llamados "agentes de la primera zona"; igualmente, a quienes los financiaron, seleccionaron las víctimas o se beneficiaron con la comisión de tales conductas, es decir, "los agentes de la segunda zona", e inclusive, a los ciudadanos pasivos que por miedo o simpatía con tales comportamientos se plegaron a los perpetradores y cuyo testimonio resulta importante para arribar a la verdad, esto es, los "agentes de la tercera zona".

En tercer lugar, el alto tribunal penal establece que

> el derecho a la justicia supone no sólo evitar que la conducta delictiva quede en la impunidad, sino que se imponga a los responsables la condigna sanción y ésta se ejecute en la forma y los términos definidos en la legislación, además de permitir a las víctimas el acceso a los diligenciamientos adelantados y adoptar medidas para prevenir la repetición.

En cuarto lugar, la Sala Penal de la Corte Suprema señala que el derecho a la reparación comporta las labores de:

> 1) *Restitución* (devolver a la víctima a su *statu quo ante*); 2) *Indemnización* (sufragar el valor material de los perjuicios morales, materiales y de la vida de relación irrogados); 3) *Rehabilitación* (recuperar a las víctimas de las secuelas físicas y sicológicas derivadas de los delitos cometidos); 4) *Satisfacción* (compensación moral orientada a restaurar la dignidad de la víctima y divulgar lo acontecido); 5) *Garantía de irrepetibilidad* (desmovilización, desarme, reinserción, desmonte de las organizaciones delictivas y prohibición, en todas sus formas y expresiones, de la conformación de grupos armados paraestatales y el diseño de estrategias paramilitares); 6) *Reparación simbólica* (aseguramiento de la memoria histórica, aceptación pública de la comisión de delitos, perdón difundido y restablecimiento de la dignidad de las víctimas); y 7) *Reparación colectiva* (recuperación sicológica y social de las comunidades victimizadas).

Para la Corte Suprema, la reparación en sede judicial tiene como eje medular el concepto de daño antijurídico y cierto, real y concreto. De esta manera, la *integralidad* de la reparación implica la obligación del Estado de garantizar que las medidas de resarcimiento emanadas de los directamente responsables de las violaciones y abusos, sus beneficiarios o del Estado, abarquen *todos los daños y perjuicios sufridos por las víctimas* por cuanto "la integralidad de la reparación comporta la adopción de todas las medidas necesarias tendientes a hacer desaparecer los efectos de las violaciones cometidas, y a devolver a la víctima al estado en que se encontraba antes de la violación".

En este caso, tanto la Corte Suprema como la Constitucional coinciden en entender que esa devolución al estado anterior a la violación debe suponer la plena vigencia de los derechos fundamentales de la víctima, de suerte que si la misma implica retornar a una situación de carencias, vulnerabilidad y desprotección, la reparación tendría que ir más allá para garantizar su integralidad y la no repetición de los hechos victimizantes, pues al tiempo que la reparación no podría en ningún caso *enriquecer* a la víctima, tampoco podría *empobrecerla*. En palabras de la Corte Suprema de Justicia referidas a la indemnización de daños, "la reparación integral precisa de una equivalencia entre el daño y la indemnización" para "restablecer lo más fidedignamente posible el equilibrio quebrantado por el daño".

Con base en las anteriores premisas, la Sala Penal de la Corte Suprema revoca la decisión de la Sala de Justicia y Paz del Tribunal Superior de Bogotá del 29 de junio de 2010, consistente en aplicar tablas estándar de indemnización establecidas con base en *criterios de equidad* para determinar el valor de la reparación en un escenario caracterizado por una cantidad significativa de víctimas, el carácter masivo de las violaciones y la imposibilidad material de las víctimas para probar todos los daños.

Para la Corte Suprema, en los procesos judiciales, incluyendo los enmarcados en esfuerzos de justicia transicional, el criterio de determinación del daño y, por ende, de la cuantía de la reparación que deben usar las autoridades judiciales, es el de la fijación del valor de la reparación *en derecho*.

Con base en esta decisión, es evidente que para el alto tribunal los criterios aplicados por la Sala de Justicia y Paz del Tribunal son típicos de un programa administrativo de reparaciones, el cual es en todos los casos complementario a los escenarios de justicia, ordinaria y transicional.

En efecto, los programas administrativos de reparaciones se caracterizan por exonerar en cierta manera a las víctimas que ingresan a ellos de la prueba de ciertas dimensiones cuantitativas del daño (por razones de dificultad probatoria) al tiempo que, como sostiene la Corte Suprema de Justicia, la equidad "se adentra a corregir en

el caso concreto las falencias propias del igualitarismo" y toda "decisión en equidad en punto de la cuantificación de las reparaciones corresponde a aquellos casos en los cuales, pese a encontrarse acreditado el daño, no hay suficiente demostración de su monto".

Al tiempo, la Corte Suprema reitera criterios planteados por las otras dos altas cortes en el sentido de que la complementariedad anteriormente destacada implica que las y los jueces no pueden verse supeditados en sus decisiones, a las tablas, criterios y tarifas establecidas por el poder ejecutivo para programas administrativos de reparación o de indemnización, caracterizados no solo por responder de manera masiva y parcial a las víctimas de las violaciones, sino por encontrarse limitados por restricciones fiscales.

De allí que las normas o decisiones administrativas encaminadas a limitar los criterios que en derecho están llamados a aplicar los funcionarios judiciales para la tasación de los daños y el reconocimiento de la reparación integral, se erijan como desincentivos no legítimos que impiden a las víctimas obtener una reparación judicial.

Un criterio de razonabilidad de la política pasa por inaplicar dichas normas como primera medida para garantizar la relación de complementariedad entre los programas administrativos de reparaciones y los escenarios de restablecimiento judicial (por ejemplo, el artículo 10 de la Ley 1448 de 2011 actualmente vigente a pesar de ser análogo al inciso 4 del artículo 23 de la Ley 1592 de 2012 declarado inexequible en Sentencia C-180 de 2014).

Otro criterio de razonabilidad surge de las reflexiones contenidas en la sentencia aquí destacada y es el que tiene que ver con el principio de equidad como fundamento de la tasación de los daños e indemnizaciones reconocidas en un programa administrativo de reparaciones. Precisamente, este ha sido el criterio en el que ha insistido la CSPPDF para fundamentar las tablas de indemnización reconocidas en instancias como la establecida en la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 4800 del mismo año.

Lastimosamente, los criterios con base en los cuales se establecieron los montos indemnizatorios para la población desplazada carecen de un fundamento jurídico concreto que se encuentre en consonancia con estos criterios, con lo cual carecen además de potencialidad para aportar al esclarecimiento del desplazamiento forzado a través del reconocimiento de la magnitud de los daños asociados a él. Una recomendación que surge de esta situación es el replanteamiento de dichos montos, especialmente a la luz de un eventual acuerdo de paz que implique un diseño o ajuste de instancias y mecanismos de justicia transicional.

De no existir voluntad para ello, o de esbozarse criterios de salvaguarda de la sostenibilidad fiscal, si resulta necesario insistir en que la distribución de los

montos indemnizatorios en sede administrativa se debería llevar a cabo con base en criterios de equidad, análogos a los utilizados por la Sala de Justicia y Paz a la luz de la revisión establecida por la Corte Suprema, de manera que el acceso a los mismos se priorice y se concrete con mayor flexibilidad de requisitos o plazos de espera en relación con las víctimas de desplazamiento forzado y, especialmente, con aquellas que se encuentren en una situación de desprotección más acentuada, en comparación con otras víctimas.

Sin embargo, conforme a lo que se desprende de los informes de Gobierno cuya revisión sirve de base para el presente documento, se tiene una realidad contraria: 1) la población desplazada no ha sido la primera en recibir montos indemnizatorios en el programa administrativo de reparaciones, de hecho tal parece que ha sido la última y 2) han sido precisamente las condiciones de precariedad, vulnerabilidad o carencias las que se aplican en la política como justificante para postergar la entrega de las indemnizaciones a estas víctimas, por cuanto se espera a que la persona supere dichas condiciones en la ruta de atención o ayuda humanitaria para que pueda recibir la indemnización administrativa.

El fundamento de este enfoque es el supuesto según el cual las víctimas de desplazamiento que se encuentran actualmente en condiciones acentuadas de vulnerabilidad económica, no se encontrarían preparadas para recibir medidas de reparación en tanto que no "invertirían bien" los montos indemnizatorios pues los gastarían en solventar necesidades básicas insatisfechas.

Ahora bien, al menos desde una interpretación normativa, se puede considerar que se aplicó el principio de "primero en el tiempo, primero en el derecho", consignado en cierta medida en el parágrafo 1 del artículo 155 del Decreto 4800 de 2011 (actual art. 2.2.7.3.10. del decreto 1084 de 2015), según el cual el acceso a la indemnización administrativa es preferente y prioritario para quienes hayan hecho solicitudes de indemnización en vigencia del Decreto 1290 de 2008 y de ayuda humanitaria con base en la Ley 418 de 1997.

Sin embargo, conforme al *Informe analítico sobre la medición de indicadores de goce efectivo de derecho de la población desplazada* presentado a la Corte Constitucional por la UARIV (2015a), del total de "indemnizaciones" entregadas en el marco de dicha priorización, solamente el 7,3 % corresponde a montos entregados por el hecho victimizante del desplazamiento forzado. No se tiene mayor información sobre si el Gobierno aplicó algún tipo de criterio diferencial y de equidad al interior del reducido universo de desplazados priorizados.

Desde el punto de vista de los criterios establecidos por la Corte Suprema en la sentencia aquí destacada, la manera como se entregan (o se piensan entregar)

las indemnizaciones administrativas a la población desplazada actualmente en Colombia, sería *inequitativa*. En un escenario como este, no es válido al poder ejecutivo, encargado de la administración y gestión del programa administrativo de reparaciones actualmente vigente en Colombia, desincentivar el acceso de las víctimas de desplazamiento a las instancias judiciales, antes bien, debería promoverlo.

Sentencia 25000-23-26-000-2001-00213-01 (AG) de 2006 (Consejo de Estado)

El Consejo de Estado a través de la Sección Tercera de su Sala de lo Contencioso Administrativo —al resolver un caso emblemático de desplazamiento masivo de personas con ocasión de una serie sucesiva de masacres perpetuadas por un grupo de paramilitares en el municipio de La Gabarra— ha contribuido a establecer los siguientes criterios jurídicos que aportan a la definición de criterios de razonabilidad para la política de VJR, en tanto se trata de reglas jurisprudenciales que guardan una relación con las compartidas anteriormente desde las providencias destacadas de la Corte Constitucional y la Sala Penal de la Corte Suprema:

1. La condición de desplazado la tiene quien se vea obligado a migrar en las circunstancias y por los motivos señalados en la ley, porque, se reitera, ser desplazado es una situación fáctica y no una calidad jurídica.
2. Toda víctima del desplazamiento es a su vez sujeto pasivo del delito de desplazamiento y, por lo tanto, tiene derecho a conocer la verdad sobre las causas de lo sucedido; a que se haga justicia, en cuanto reciban castigo los responsables del daño y a obtener la reparación de los daños que les fueren causados.
3. En casos de desplazamiento forzado, la acción de grupo constituye una acción de reparación directa porque cuando se entabla para obtener la indemnización por causa del desplazamiento forzado, se encuentra orientada a obtener la indemnización de los perjuicios individuales que sufrieron los integrantes del grupo como consecuencia del desplazamiento a que fueron forzados por hechos imputables a la entidad demandada.
4. Al Estado le corresponde una doble responsabilidad frente al desplazamiento: le compete impedir que el desplazamiento se produzca, en razón a que las autoridades han sido establecidas para respetar y hacer respetar la vida, honra y bienes de los asociados, pero si este no es capaz de impedir que sus asociados sean expulsados de sus lugares de origen, tiene al menos que garantizarles la atención necesaria para reconstruir sus vidas.

5. En relación con la omisión de la prevención del desplazamiento, esta no solo genera responsabilidad personal del funcionario sino además responsabilidad institucional, que de ser continúa pone en tela de juicio la legitimidad del Estado.
6. En relación con la acreditación de la responsabilidad del Estado por omisión en casos de desplazamiento forzado, se debe exigir: a) la existencia de una obligación legal o reglamentaria a cargo de la entidad demandada de realizar la acción con la cual se habrían evitado los perjuicios; b) la omisión de poner en funcionamiento los recursos de que se dispone para el adecuado cumplimiento del deber legal, atendidas las circunstancias particulares del caso; c) un daño antijurídico, y d) la relación causal entre la omisión y el daño.
7. En el desplazamiento forzado puede haber imputación de responsabilidad al Estado por *falla del servicio* o por *riesgo excepcional*. En el primer caso, se hace referencia a la omisión del Estado en la prestación de los servicios de protección y vigilancia a su cargo, lo que configura la omisión y el consecuente deber de reparar. En el segundo caso, el Consejo de Estado hace referencia a situaciones en que el Estado en desarrollo de su accionar expone a ciertos particulares al riesgo de desplazamiento causado por un tercero y rompe con ello el principio de igualdad frente a las cargas públicas.
8. En casos de participación, autoría, aquiescencia o complicidad de un agente del Estado en circunstancias de desplazamiento forzado, el Consejo de Estado indica que es diferente la responsabilidad penal del agente de la responsabilidad civil o administrativa del Estado, siendo válido reconocer perjuicios y repararlos en el proceso administrativo sin que se haya condenado aún al funcionario público.
9. El dolor, la angustia, y la desolación que produce el desplazamiento forzado en sus víctimas y que constituye el daño moral de este delito, es un *hecho notorio*. En el marco del desplazamiento, el daño material incluye el daño emergente y el lucro cesante por abandono de tierras y bienes, así como es evidente la alteración de las condiciones de existencia de las personas desplazadas.
10. El hecho de que las víctimas de desplazamiento forzado retornen a sus lugares de origen no puede ser utilizado en ningún escenario como criterio para aminorar los montos indemnizatorios a los que tienen derecho.
11. Los bienes, servicios y sumas de dinero que las víctimas de desplazamiento forzado hayan recibido en el marco de la atención que el Estado debe propenderles, no puede descontarse de ningún monto indemnizatorio u otra medida de reparación, en cuanto estas se basan en la responsabilidad del Estado y aquellas en el principio de solidaridad.

Presentación crítica de la situación actual de la política de VJR

Avances y retrocesos en materia de reparación

En relación con el componente de medidas que constituyen el *derecho a la reparación integral* de las víctimas de desplazamiento forzado, se tiene como primer dato de diagnóstico el hecho de que el Gobierno Nacional ha implantado una estrategia en la que en una misma ruta se define para las víctimas el suministro de medidas de atención y el ulterior otorgamiento de medidas de reparación. Dicha estrategia es presentada por el Gobierno a la Corte bajo el nombre de Modelo de Atención, Asistencia y Reparación Integral Integral a las Víctimas (MAARIV).

La lógica principal de esta estrategia es la *no simultaneidad* en la entrega de medidas de atención y de reparación, con base en un propósito de unificar/articular la intervención estatal en clave de acompañamiento a las personas desplazadas (Cfr. Gobierno, 2015a). Lo anterior en el sentido de que la ruta tiene como una de sus premisas principales la postergación del reconocimiento de medidas de reparación a las víctimas a un momento en el que con base en estrategias de medición y evaluación establecidas por la UARIV, para dicha institución las personas se encuentren en las condiciones materiales suficientes para que no sea necesario seguir suministrándoles ayudas humanitarias.

Se trata de un mecanismo de intervención que no se ve sustentado en criterios de razonabilidad jurídica *superior*, al menos desde el punto de vista de las fuentes jurisprudenciales que se destacaron anteriormente. Ni los estándares internacionales ni los jurisprudenciales de orden constitucional supeditan la entrega de medidas de reparación a víctimas de desplazamiento forzado a algún aspecto externo a la dimensión del daño. Además, los estándares establecen que las medidas *individuales* de reparación deben ser reconocidas y otorgadas a las personas y no a los hogares.

Actualmente, en Colombia ocurre lo contrario. En su informe anual de 2015 sobre la política de atención y reparación a personas desplazadas, el Gobierno Nacional explica lo siguiente:

> Si al hogar víctima de desplazamiento forzado se le identifican carencias en la subsistencia mínima, *no podrá ser priorizado para recibir las medidas de reparación integral* (indemnización como una de ellas) y continuará recibiendo atención humanitaria hasta una nueva medición que se hará el año siguiente. (Gobierno, 2015a, p. 107, énfasis nuestro)

En este caso, puede interpretarse que hacer esperar a las víctimas para obtener medidas administrativas de resarcimiento como la indemnización, que no se reconoce individualmente sino por hogares, hasta que no se vean "superadas sus condiciones de carencias" es un condicionamiento de la entrega de dichas medidas en tanto las personas (los hogares) en las peores circunstancias de vulnerabilidad y precariedad económica no podrían acceder inmediata y directamente a la reparación.

La única salvedad al respecto se refiere a la edad o discapacidad, situación en la que no existe claridad por cuanto se trata de atributos de "vulnerabilidad" inherentes a las personas y no a los hogares. También se hace referencia a la "composición del hogar", lo cual adolece de ambigüedad en tanto no se sabe si se hace alusión a la composición numérica o a atributos subjetivos de cada uno de sus integrantes.

A pesar de las salvedades, el Gobierno es claro en afirmar que el acceso a las medidas de reparación, el cual solo es posible una vez las personas (o los hogares) dejen de recibir atención humanitaria, se encuentra supeditado *en todos los casos* a la disponibilidad presupuestal anual (Cfr. Gobierno, 2015a, p. 108).

En términos de política, lo anterior significa que los resultados de la política de VJR en su componente de medidas administrativas de reparación se encuentran condicionados a los resultados de la política de asistencia y atención humanitaria. Podría pensarse que las víctimas que no acceden aún al componente administrativo de medidas de reparación podrían solicitarlo en procesos judiciales, pero resulta difícil suponer que personas de escasos recursos y en situación de marginalidad económica y social, cuenten con facilidades para acceder a procesos judiciales complejos como son los penales y los contencioso-administrativos.

En otras palabras, la relación de coherencia entre una y otra política no se presenta en términos de complementariedad sino de subordinación, lo cual comprometería la superación del ECI a la luz de los criterios que se destacaron en la primera parte del presente documento e incluso de los principios de la parte general de la Ley 1448 de 2011 que es finalmente la base jurídica *de segundo nivel* que sustenta el modelo de intervención aquí descrito.

Ahora bien, al presentar los resultados sobre goce efectivo del derecho a la reparación integral, el Gobierno Nacional (UARIV, 2015a) informa lo siguiente:

> En la concepción actual, la reparación integral no es vista como una erogación estatal asistencialista, sino como un verdadero reconocimiento del derecho a la reparación integral que se garantiza a partir de la identificación de necesidades y

> capacidades que tienen las víctimas a través de la construcción participativa del Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral. (p. 98)

Se trata de un punto de partida razonable con base en el cual se pueden presentar analíticamente los aspectos que el Gobierno considera como avances en términos de GED en este componente de la política. Lo primero que es importante señalar es que en los resultados que el Gobierno presenta a la Corte en los cinco componentes del derecho a la reparación —con base en la encuesta gubernamental de goce efectivo de derechos (EGED), realizada por la UARIV y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)— se da cuenta del carácter incipiente de la implementación de varias de las medidas, como es el caso de las de satisfacción, rehabilitación y garantías de no repetición.

Lo anterior, en la medida que el Gobierno presenta resultados de percepción de las víctimas para concluir, con base en dicha percepción, que la aparente o supuesta poca importancia que atribuyen las víctimas a ciertas facetas de dichas medidas lleva a la necesidad de plantear estrategias de pedagogía y socialización de los derechos, circunstancia que la Corte Constitucional ha venido ordenando desde 2004. De esta manera, el Gobierno señala la necesidad de "desarrollar un plan de socialización de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras" (UARIV, 2015a, p. 103).

Desde el punto de vista de la eficacia e idoneidad de la intervención institucional para el GED, no resulta razonable que a 15 años de declaratoria del ECI y casi 4 de implementación de la Ley 1448 de 2011, se siga insistiendo que en relación con varios componentes del derecho a la reparación, se esté en una fase pedagógica o de socialización de su importancia o contenido.

Ahora bien, el Gobierno Nacional presenta como *medidas individuales de satisfacción* otorgadas las siguientes: 1) 14 183 *mensajes estatales de dignificación*, sin especificar cuántos de estos fueron entregados a personas desplazadas; 2) 23 368 libretas militares entregadas a víctimas que tienen derecho a la exención del servicio militar, sin especificar cuántas de ellas son víctimas de desplazamiento forzado; 3) 18 513 personas desplazadas atendidas en la "estrategia de recuperación emocional" entre 2013 y junio de 2014; 4) 1 065 casos de *acompañamiento psicosocial en entrega de restos óseos*; 5) 50 medidas de satisfacción a sujetos de reparación colectiva, incluyendo conmemoraciones, construcción de monumentos públicos, homenajes públicos y actos de reconocimiento más tres medidas correspondientes a órdenes judiciales en el marco de la Ley 975 de 2005, sin que se tengan datos de las personas desplazadas que participaron en la concertación y recepción de estas medidas.

En relación con *medidas de rehabilitación*, llama la atención que para presentar resultados en relación con este componente de la reparación, el Gobierno, con base en su encuesta, simplemente contempla el porcentaje de personas desplazadas que han recibido *atención psicosocial*. En este caso, cuanto menos en la presentación de resultados, el Gobierno confunde medidas de atención con medidas de reparación, en contra de los criterios jurisprudenciales sobre diferenciación de medidas que han sido tan reiterativos en fallos de unificación por parte de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado.

Lo que resulta aún más interesante es que con la misma intervención institucional se estarían cubriendo tres frentes distintos o tres componentes de la política de reparación y de la de atención desde el punto de vista individual: medidas de satisfacción, la rehabilitación de las víctimas y la atención psicosocial.

En este caso, se trata del acceso de las personas desplazadas al denominado Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas (PAPSIVI), implementado por el Ministerio de Salud y Protección Social, que para las medidas de satisfacción obtiene el nombre de "estrategia de recuperación emocional" y, además, se presenta como la principal medida de "rehabilitación psicosocial" de las víctimas de desplazamiento. Lo anterior implica la existencia de iniciativas nominalmente reparadoras pero carentes de un enfoque auténticamente reparador.

Como la CSPPDF indicó previamente a la Corte Constitucional, el enfoque asistencial y temporal de los programas de atención psicosocial puede llegar a restarle dimensiones reparadoras a otros procesos de mayor aliento o sistematicidad, característico de la rehabilitación, y que van más allá de la orientación o asistencia circunstancial o progresiva.

De esta manera, la orientación de la política de atención psicosocial presentada como cumplimiento exclusivo de las obligaciones en materia de rehabilitación como medida de reparación carece de un enfoque de resarcimiento del daño. Sin embargo, el Gobierno informa que esta política puede aceptarse como de rehabilitación por cuanto implica tratamientos médicos y psicológicos.

Lo anterior es una imprecisión pues la dimensión estrictamente médica del restablecimiento de daños que requieren de la readaptación funcional de la persona perjudicada (a través de una suma integral de medidas médicas, sociales, educativas y profesionales) y, a su vez, exige el cubrimiento de múltiples dimensiones, a saber: *rehabilitación médica*, *rehabilitación social* y *rehabilitación vocacional* (OMS, 1969).

Es importante reiterar que la rehabilitación médica implica esfuerzos para desarrollar las capacidades psicológicas y funcionales del individuo, como sostiene la OMS, "a fin de permitirle llevar una existencia autónoma y activa". Por su parte, la

rehabilitación social "trata de integrar o de reintegrar a una persona marginada en la sociedad" mediante, entre otras alternativas, la disminución de cargas económicas y sociales que pueden obstaculizar su recuperación. Finalmente, la *rehabilitación vocacional* suministra medios para que la víctima pueda obtener y conservar un empleo adecuado.

Si bien, el PAPSIVI se presenta como un modelo de intervención relativamente integral en términos nominales, si se revisa la ruta de atención asociada a dicho programa, se evidencia que su enfoque es particularmente de asistencia y atención médica, haciendo referencia a un modelo asociado al de seguridad social en salud, basado en intervenciones ambulatorias, de valoración médica, triage, atención prioritaria en el sistema ordinario de salud, y un componente más reducido de atención psicosocial.

En lo referente a las *medidas de restitución*, el Gobierno presenta como resultados, sus avances en dos frentes: 1) retorno y reubicación, mediante el cual se busca restituir al menos catorce derechos por persona en situación de desplazamiento forzado; y 2) restitución de tierras.

En relación con el primer frente, el Gobierno presenta como parte de los resultados de política casos de retorno en los cuales las víctimas retornaron sin acompañamiento institucional. En otras palabras, presenta como resultados de política situaciones que se llevaron a cabo su ausencia. Sobre este particular, cabe reiterar, en lo que respecta a la reparación de daños ocasionados por el desplazamiento forzado, lo presentado por la CSPPDF en documento especializado en este tema. Particularmente, se percibe la ausencia de estrategias para garantizar la coherencia externa del retorno con la política de reparación, encaminadas a la superación del ciclo del desplazamiento desde un enfoque de restablecimiento de derechos y de resarcimiento de daños.

Dicha coherencia permite cruzar los principios del retorno con el núcleo esencial de varios componentes del derecho a la reparación. Por ejemplo, el principio de dignidad puede verse sufragado mediante la garantía de las medidas individuales y colectivas de satisfacción; la seguridad del retorno se encuentra vinculada a la restitución de bienes patrimoniales, por cuanto implica la garantía de seguridad jurídica de la permanencia en el lugar de regreso; la voluntad del retorno podría tener relación con la recuperación de la capacidad de agencia y de la ciudadanía que se encuentra a la base de las medidas inmateriales de reparación como salvaguarda de un ámbito de elección sin presiones.

Desde el punto de vista del segundo frente, el de restitución de tierras, se destacan varios aspectos. En primer lugar, la propia encuesta gubernamental de

goce efectivo de derechos (EGED-GOB 2013-2014) arroja que un porcentaje muy significativo de las personas desplazadas (38,9 %) ostentaría relaciones de *tenencia* (arrendamiento, aparcería, etc.) con las tierras que se vieron forzadas a dejar en abandono con ocasión del desplazamiento.

Esta circunstancia obliga a reiterar la necesidad de que el Gobierno dé cumplimiento a lo establecido en la Sentencia C-715 de 2012, en el sentido que a las personas que detentan relaciones de tenencia con las tierras forzadas a dejar en abandono, se les debe proteger mediante el mecanismo de indemnización de los daños asociados a dicha circunstancia, en tanto no se encuentran incluidos en el mecanismo de restitución establecido en la Ley 1448 de 2011.

En criterio de la CSPPDF, cuando la Corte señala en la sentencia en mención que "las víctimas que ostentan la calidad de tenedores, si bien no pueden ser reparadas en estrictos términos jurídicos por medio de la restitución, sí pueden y deben serlo a través de la indemnización" que prevé la Ley 1448 de 2011, está planteando la obligación en cabeza de quien administra el Programa Administrativo de Indemnizaciones, de incluir a las víctimas de despojo o abandono que ostentaban relaciones de tenencia sobre los bienes así afectados, dentro del universo de personas a las que debe reconocérsele un monto de indemnización administrativa específico.

Dicho de otra manera, a la luz de la providencia citada y de los propios resultados de la EGED-GOB 2013-2014, este se encuentra aún en deuda de modificar el artículo 149 del Decreto 4800 de 2011 (art. 2.2.7.3.4. del Decreto 1084 de 2015), en el sentido de incluir en la tabla de indemnizaciones administrativas un monto correspondiente al hecho victimizante adicional y autónomo consistente en el "despojo, usurpación o abandono forzado de la tenencia".

En segundo lugar, se presentan como rutas de restitución una de carácter administrativo y otra de carácter mixto. La primera se reduce a esfuerzos del Ministerio de Agricultura de titulación de bienes baldíos con base en un mecanismo de intervención en seis (6) casos, con lo cual no podría hablarse propiamente de una ruta de restitución sino de una estrategia de pilotaje. También se suman como parte de este pilotaje, cinco (5) casos de registro de la propiedad en predios baldíos urbanos, es decir, esfuerzos aislados de formalización que responden solo parcialmente a una de las aristas de la restitución (la jurídica).

En relación con la ruta mixta, implementada en virtud de la Ley 1448 de 2011 que establece un sistema de justicia transicional para la restitución de tierras despojadas o forzadas a dejar en abandono en el marco del conflicto armado, el Gobierno describe que para principios de 2015 se contaba con 566 sentencias de restitución

proferidas, que suponen el reconocimiento del derecho a la restitución desde el punto de vista jurídico y material, es decir, la formalización de la propiedad en cabeza de la víctima reclamante, la entrega del predio y órdenes encaminadas a garantizar su permanencia en él.

Sin embargo, la información oficial consultada no da cuenta de cuántas de dichas sentencias se han cumplido a cabalidad desde el punto de vista del GED. A pesar de que la CSPPDF presenta, a la par de este, un documento referente específicamente a la política de restitución de tierras, es importante señalar en este espacio que los procesos y sentencias de restitución cuentan con una serie de vicisitudes que es preciso visibilizar a la Corte como un llamado a que las instituciones encargadas de la materia tomen medidas en clave de derechos.

Tal vez la entrega del bien restituido sea la traducción de buena parte de los esfuerzos institucionales y de las víctimas para volver a la situación anterior al despojo o abandono forzado de tierras. Sin embargo, no en todos los casos se surte con éxito la entrega de los predios, entendida esta como el cúmulo de garantías para usar y disfrutar de la tierra. Tal vez el principal obstáculo para el uso y disfrute de los inmuebles restituidos sea la falta de coordinación interinstitucional para hacer sostenible la restitución.

Puede que los predios sean reconocidos en los procesos y entregados en nombre de la restitución, pero si no existen estrategias articuladas y ágiles de generación de ingresos —vivienda, adecuación de suelos, garantías de acceso (a los predios y a los mercados)—, la restitución podría convertirse en un mecanismo de promoción del mercado de tierras a costa del sufrimiento de las víctimas, y a pesar del mecanismo de protección contemplado en el artículo 101 de prohibición de enajenación de los predios restituidos en los dos años subsiguientes a la sentencia.

Lo anterior significaría repetir la amarga experiencia de Sudáfrica, advertida por múltiples organizaciones antes de la expedición de la Ley 1448. La ausencia de medidas transformadoras y de apoyo posrrestitución obliga a las víctimas a enajenar o a desprenderse del usufructo de sus predios para que agentes económicos que no son sujetos de especial protección jurídica, transformen los usos del suelo y del territorio. En aquellos casos donde se establezca una relación entre los intereses sobre dichos usos y los fenómenos de destierro forzado, la realidad anteriormente descrita significaría el uso de los dispositivos transicionales de justicia para *legalizar el despojo.*

En cierta medida, esta situación se debe a la falta de coordinación interadministrativa para llevar a cabo órdenes complementarias que las y los jueces de restitución emiten en sus fallos. Instituciones como la Unidad Administrativa Especial de Gestión

de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD) o el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER) cuentan con estrategias y recursos para proyectos productivos, subsidios y apoyos destinados a las víctimas restituidas en su condición de sujetos de reforma agraria. Sin embargo, estas instituciones no cuentan actualmente con mecanismos eficientes de coordinación en lo referente a sus intervenciones misionales en los territorios que son escenario de la política de restitución.

Generalmente, las instituciones esperan a que sean las órdenes judiciales de restitución las que tracen el derrotero para la coordinación, cuando las normas jurídicas misionales y transicionales son claras en los deberes en la materia. A pesar de ello, las principales justificaciones gubernamentales para no llevar a cabo intervenciones coordinadas es el carácter supuestamente abstracto e indeterminado de las órdenes judiciales. Adicionalmente, se requiere del fortalecimiento y mayor protagonismo de la UARIV en su rol de entidad coordinadora del Sistema Nacional de Atención y Reparación a Víctimas (SNARIV) pues es finalmente a dicho sistema al que se destinan las órdenes complementarias de restitución.

Probablemente, si en la etapa administrativa se llevaran a cabo labores previas de coordinación para el cumplimiento de este tipo de medidas, las órdenes de restitución se llevarían a cabo en un entorno de alistamiento para la aplicación de estrategias encaminadas a reconstruir los proyectos de vida individuales y colectivos de las víctimas y la sostenibilidad del retorno y la restitución, superándose los dilemas que en materia de coordinación presenta actualmente el cumplimiento de los fallos.

También, situaciones de contexto se convierten en circunstancias que impiden el GED del derecho a la restitución. Tanto el entorno de desarrollo económico en las zonas de restitución, como las prioridades sobre el uso del territorio promovidas por el Estado, cuestionan la eficacia de la política en clave de derechos. Específicamente, el Gobierno Nacional promueve o apoya a través de sus planes de desarrollo o de iniciativas normativas proyectos de desarrollo que pueden entrar en contradicción con el entorno que se requiere para hacer sostenible y duradera la restitución de tierras, en su mayoría reconocida a personas campesinas de escasos recursos.

Es el caso de los actos jurídicos y actividades de intervención territorial asociadas a la llamada por el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, "locomotora minero-energética". En efecto, puede asegurarse que la intervención minera se ha convertido en uno de los aspectos que impiden el GED a la restitución de tierras en ciertos territorios, mientras en aquellos casos en que las y los jueces o magistrados de restitución han constatado, mediante ejercicios de ponderación, la necesidad de suspender títulos de concesión minera por considerarlos obstáculos para la satisfacción del derecho

a la restitución —ya sea, por ejemplo, porque el acceso al subsuelo afecta la pacífica propiedad superficiaria o porque las actividades de explotación a gran escala generan riesgos de reasentamiento por razones ambientales— han recibido la resistencia de las instancias gubernamentales encargadas de la gestión de la agenda extractiva.

Hasta tal punto ha llegado la problemática que el reciente Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, en artículos actualmente demandados por inconstitucionalidad, ha optado por impedir a las y los jueces aplicar los test de ponderación constitucional que algunos han empleado en relación con la permanencia de los títulos mineros en los territorios o la prevalencia del derecho fundamental a la restitución, estableciendo como única medida aplicable a los casos en los que se yuxtaponen la titulación minera con las pretensiones de restitución, la de compensación, mientras la presencia de estas concesiones debe ser considerada para el PND como causal de restitución imposible.

Se trata de disposiciones que atentan contra la independencia judicial, el derecho a la restitución como medida de reparación preferente para las víctimas de desplazamiento forzado, los derechos de acceso a la justicia y a la tutela efectiva de los derechos fundamentales para la población despojada en territorios donde hay títulos mineros y contra los principios constitucionales que establecen que las autoridades judiciales son la principal garantía de independencia y legitimidad en relación con decisiones que afectan los derechos fundamentales de las personas.

La anterior situación se produce cuando algunas sentencias empiezan a acercarse a circunstancias en las que la titulación minera puede considerarse espuria, es decir, asociada a los fenómenos del despojo, llevada a cabo en provecho de las circunstancias de victimización o de violencia o en detrimento de derechos fundamentales como la consulta previa a pueblos étnicamente diferenciados, como se plantea en el caso del Resguardo Embera Katío del Alto Andágueda.

Al parecer, con miras a evitar este tipo de cuestionamientos a las decisiones extractivas en los territorios, la UAEGRTD ha creado un grupo asesor de alto nivel en asuntos Ambientales, Mineros, Energéticos y de Infraestructura (AMEI) encargado de revisar la viabilidad jurídica de las pretensiones de restitución que busquen afectar o cuestionar la legitimidad de licencias ambientales, concesiones mineras y petroleras y otros megaproyectos llevados a cabo en contextos que activarían la competencia de los jueces de restitución.

En casos como el de la restitución de derechos territoriales de pueblos étnicamente diferenciados, esta circunstancia es de especial relevancia porque los Decretos Ley 4633 y 4635 de 2011 contemplan la formulación de las demandas étnicas como

un proceso de concertación previa entre la Dirección de Asuntos Étnicos (DAE) de la UAEGRTD y las comunidades y pueblos victimizados, de manera que si algunos de ellos consideran que la exploración o extracción minera llevada a cabo sin consulta previa en sus territorios representa una afectación territorial en los términos de los artículos 110 del decreto ley 4635 y 144 del 4633, y el grupo AMEI luego de revisar la demanda considera que no es oportuno presentar ante el juez ese tipo de pretensiones, se estaría actuando en contra de la confianza legítima depositada por las comunidades en la UAEGRTD y contra la normativa transicional especialmente diseñada para proteger a los sujetos colectivos étnicamente diferenciados víctimas de despojo y otras afectaciones territoriales.

Además, este escenario desfiguraría los principios de filosofía política que gobiernan el sistema mixto de justicia para la restitución que parten del supuesto según el cual quien está llamado a estimar o desestimar las pretensiones con base en la dinámica probatoria es el juez o jueza y no un grupo de profesionales administrativos que dependen orgánicamente de la subdirección de la UAEGRTD.

Otra de las situaciones que está impidiendo el GED a la restitución en los casos donde ya existen fallos de reconocimiento del derecho, es la resistencia que algunos pobladores actuales de los territorios han ejercido contra las entregas materiales de los predios, como ocurre en varios municipios de la Costa Atlántica, particularmente en la zona de Montes de María, a pesar que la microfocalización supone que la institucionalidad administrativa ha precavido este tipo de situaciones conflictivas al establecer en qué zonas se puede restituir y en cuáles no con base en criterios de seguridad no solamente militares sino también de lo que podría considerarse "seguridad humana". Atado a lo anterior, resultan preocupantes los casos de amenazas y asesinatos de personas y líderes reclamantes de tierras, lo cual exige una imposición de medidas concertadas de protección por parte del Estado.

Según cifras de la Fundación Tierra y Vida, se cuentan 67 reclamantes de tierras asesinados en Colombia desde 2008 hasta el 12 de abril de 2015. Por su parte, la UAEGRTD citada por el periódico *El Tiempo* asegura que desde 2011, han sido asesinadas a junio de 2015 nueve (9) personas reclamantes de tierras en el sistema de justicia para la restitución de la Ley 1448 de 2011 (*El Tiempo*, 2015). Al tiempo, informes como el de Human Rights Watch (HRW) de 2013 aseguran que varias autoridades públicas han indicado directamente que las amenazas proferidas contra las víctimas reclamantes de tierra en Colombia son consideradas "autoamenazas", razón por la cual se niegan solicitudes de las víctimas ante la Unidad Nacional de Protección (UNP).

Finalmente, es oportuno alertar a la honorable Corte Constitucional sobre las estrategias que algunos opositores a las pretensiones de las víctimas de despojo y abandono forzado de tierras están generando para hacer nugatorio el GED. Particularmente, se están empezando a conocer casos en los que los opositores en un proceso de restitución, bajo el sistema mixto contemplado en la Ley 1448 de 2011, denuncian penalmente a las víctimas reclamantes con el argumento de haber incurrido en fraude procesal por solicitar la aplicación de las presunciones de despojo establecidas en el artículo 77 de la norma citada.

Con lo anterior, los opositores evaden las cargas probatorias establecidas en el proceso transicional de restitución de tierras y obtienen por parte de los jueces penales la orden de suspensión de dicho proceso como medida cautelar en el proceso penal.

Lo anterior sucede a pesar de que, como sostiene DeJusticia en concepto de octubre de 2015 dentro del proceso de tutela T-4.841.815, "el procedimiento mixto de restitución prevé diversas garantías a favor de los terceros intervinientes y opositores, por lo que éstos pueden debatir la cuestión de fondo de la restitución en el mismo proceso sin necesidad de recurrir a otros procedimientos de la justicia ordinaria". (Dejusticia, 2015).

En efecto, la orden de suspensión en este caso desconoce el carácter preferente, especial y específico de la acción de restitución y, por ende, los derechos fundamentales de las víctimas reclamantes, consideradas victimarios en el proceso penal ordinario.

En relación con las *medidas de indemnización*, en el informe analítico sobre la medición de indicadores de goce efectivo de derechos de la población desplazada de la UARIV (2015a), el Gobierno Nacional señala que los casos de reconocimiento de indemnizaciones administrativas en el marco de la Ley 1448 de 2011 han sido solo por otros hechos victimizantes. De esta manera, el panorama de avance no es alentador, pues el Gobierno informa que buena parte de sus logros en materia de indemnización administrativa para población registrada como desplazada obedece al cumplimiento de solicitudes represadas en vigencia de normas cuyo enfoque reparador, como se señala en la primera parte del presente documento, ha sido cuestionado por la propia jurisprudencia de la Corte: la Ley 418 de 1997 y el decreto 1290 de 2008 (cfr. UARIV, 2015a, p. 117).

Igualmente, como ya se ha mencionado con anterioridad en relación con el MAARIV, el Gobierno presenta un modelo de priorización de la entrega de los montos indemnizatorios basado en la situación de vulnerabilidad económica de las víctimas de desplazamiento forzado, pero no como sería lógico en un Estado social de derecho, otorgarles en primer lugar las indemnizaciones a quienes se encuentren

en condiciones materiales de extrema vulnerabilidad o marginación, sino a quienes ya hayan superado su situación de carencias.

En efecto, el Decreto 1377 de 2014 (integrado al 1084 de 2015) literalmente *supedita* el acceso a la indemnización administrativa por parte de las víctimas de desplazamiento forzado al cumplimiento de tres condiciones. Esta situación hace que el instrumento normativo en mención se aparte sustancialmente de los principios y normas internacionales que establecen que el reconocimiento y entrega de la indemnización a víctimas de violaciones a derechos humanos no pueden verse condicionados, y particularmente incumple criterios jurisprudenciales de razonabilidad recogidos en la primera parte del presente documento.

El decreto mencionado establece con toda claridad que las víctimas de desplazamiento *solamente podrán acceder* a los montos de indemnización administrativa contemplados en la Ley 1448 de 2011: 1) si el hogar voluntariamente comienza su proceso de retorno o reubicación en un lugar distinto al de expulsión, incluyendo la reubicación en lugar de recepción; 2) si el hogar ha suplido sus carencias en materia de subsistencia mínima y se encuentra en proceso de retorno o reubicación en el lugar de su elección; 3) si el hogar ha solicitado a la UARIV acompañamiento para el retorno o la reubicación y no pudo realizarse por condiciones de seguridad, siempre y cuando hayan suplido sus carencias en materia de subsistencia mínima.

Son dos, entonces, las grandes condicionantes que actualmente tienen los hogares desplazados para acceder a la indemnización, entendida esta como parte de lo que el decreto en mención denomina "Ruta de reparación": haber iniciado un proceso de retorno o reubicación y haber suplido sus carencias en materia de subsistencia mínima. Se trata de condicionamientos porque de no llevarse a cabo los supuestos establecidos en la norma, no se abren las puertas de la ruta donde la indemnización administrativa es, según el propio Gobierno Nacional, la "puerta de entrada" (UARIV, 2015a, p. 101).

En el primero de los casos, si una persona pertenece a un hogar que no ha iniciado un proceso de retorno o reubicación, no podrá iniciar su ruta de reparación hasta que no empiece a retornar o reubicarse. Es decir, acceder a la indemnización se convierte en una forma de incitar el retorno o la reubicación, de influir en la voluntad de las víctimas para retornar o reubicarse. En el mejor de los casos, acceder a la indemnización se convertiría en un incentivo para retornar, pero también puede convertirse en una forma para presionar que los hogares decidan quedarse definitivamente en el lugar de recepción, es decir, para que renuncien al retorno.

Ahora bien, resulta preocupante el condicionamiento del acceso a la indemnización a que los hogares hayan suplido sus carencias en relación con su subsistencia mínima, porque quiere decir que las personas desplazadas en situación de extrema vulnerabilidad económica son excluidas, por dicha razón, del *acceso actual* a su derecho legítimo e independiente a la indemnización del daño ocasionado con el desplazamiento forzado.

El Decreto 1377 de 2014 contempla una excepción a este condicionamiento referido a la edad o condición de discapacidad de, lo que podría suponerse, al menos uno de los integrantes del hogar desplazado. Otra de las excepciones es "la composición del hogar", pero, como se menciona en otros apartados del presente documento, esa excepción es de tal ambigüedad que no permite avizorar los casos en que aplica.

Por otro lado, el decreto en mención señala que las víctimas de desplazamiento forzado solo podrán recibir un máximo de 40 SMMLV a título de indemnización administrativa, independientemente del número de hechos victimizantes del que hayan sido perjudicadas.

Ello quiere decir que si, por ejemplo, el desplazamiento forzado fue producto del asesinato del cónyuge de la víctima, y si a esta se le reconoció el monto máximo establecido para este hecho victimizante (40 SMMLV, conforme al Decreto 4800) en tanto fue el único reclamante de la indemnización, no se le reconocerá ningún monto por el desplazamiento. Esta determinación normativa carece de sustento constitucional al menos desde el punto de vista del bloque de constitucionalidad en lo referente al derecho a la reparación integral de las víctimas de desplazamiento forzado.

Adicionalmente, como parte de sus avances, el Gobierno Nacional ha destacado en sus informes la implementación de un "Programa de Acompañamiento para la Inversión Adecuada de los Recursos, el cual busca que las medidas de reparación económica impacten positivamente y se traduzcan en una mejora de las condiciones de vida de las víctimas, a través de la conformación de proyectos o planes de inversión" (UARIV, 2015a, p. 117).

En virtud de dicho programa, la UARIV orienta a las víctimas para la destinación de los recursos a ellas asignadas a título de indemnización, en proyectos asociados a ofertas institucionales de derechos económicos, sociales y culturales como vivienda o acceso a tierras. Así, la entidad mencionada le informa a la Corte Constitucional que las víctimas de desplazamiento a las que se les reconoció indemnización administrativa por hechos diferentes al desplazamiento, "se les brindó orientación inicial en los siguientes rubros: adquisición de vivienda (68 979, personas, 32 %);

proyectos productivos (43 501 personas, 21 %); educación superior (16 918 personas, 8 %); y adquisición de terrenos rurales (7 374 personas, 4 %)" (UARIV, 2015a, p. 117).

Lo anterior significa que, con base en la *orientación* de la UARIV para la inversión de la indemnización, esta medida no se estaría entregando como una de reparación, sino como una de generación de ingresos con lo cual no se cumplirían ni las obligaciones del Gobierno en materia de política de generación de ingresos —por tratarse de una medida claramente insuficiente para estabilizar socioeconómicamente a las víctimas desde el respeto de su autonomía— ni tampoco sus obligaciones en materia de reparación —por implicar una prestación en derechos sociales que obliga a las víctimas a acceder a ellos entregando el dinero recibido por ellas a título de indemnización administrativa—.

En este caso, la orientación institucional se encuentra dirigida a que las víctimas *inviertan* sus montos indemnizatorios en un abanico muy reducido de posibilidades o programas institucionales que, al menos jurídicamente, no deberían llevarse a cabo con dinero de las víctimas sino en el marco de otras políticas que hacen parte de la atención a ellas, a saber: la de vivienda, la de educación, la de acceso a tierras a quienes fueron despojados de ellas, y en la que más se ha insistido aquí, la de generación de ingresos.

En efecto, la UARIV (2015a) señala que buena parte de los logros en su gestión de la inversión de las víctimas de los montos de indemnización está relacionada con la "creación o fortalecimiento de empresas productivas o activos productivos", mediante "asistencia, asesoría y acompañamiento a víctimas interesadas en invertir toda o parte de su indemnización administrativa, en una idea de negocio o el fortalecimiento de un emprendimiento productivo que les permita generar ingresos de forma adecuada y sostenible" (p. 118), intervenciones típicas de una política de generación de ingresos.

Lo anterior puede confundir a las víctimas por cuanto los mensajes estatales de dignificación, según la propia información del Gobierno, les comunican a ellas "que la indemnización no es el pago por un hecho sino el inicio de la ruta de reparación integral en la cual no sólo se tienen en cuentan los daños materiales, sino también los morales y psicológicos" (UARIV, 2015a, p. 101).

En lo referente a las *garantías de no repetición*, en el análisis de los resultados de la EGED-GOB 2013-2014, el Gobierno Nacional solo ofrece resultados de percepción en un subcomponente que denomina "acceso a la justicia". En este caso, como ya lo ha mencionado la CSPPDF en documentos recientemente dirigidos a la Corte Constitucional, el Gobierno, al tiempo que presenta una confusión entre medidas para satisfacer el derecho a la justicia y garantías de no repetición, plantea

la existencia de bajos niveles de presentación de denuncias penales por parte de las víctimas de desplazamiento forzado.

A pesar de lo anterior, en la presentación que el Gobierno hace de los avances en materia de prevención y protección tanto en el informe de análisis de la EGED-GOB 2013-2014 (DANE y UARIV, 2015; UARIV, 2015a) como en los otros documentos aquí referenciados, se pueden observar aspectos de la política que impactarían el subcomponente de garantías de no repetición en materia de reparación.

Así, se destaca del informe mencionado que para el Gobierno, "el 91,8 % de las personas no ha sufrido un nuevo desplazamiento y el 80 % ningún otro hecho victimizante; en total, el 76 % de las personas encuestadas no ha sido víctimas por ningún hecho victimizante" (UARIV, 2015a, p. 129). Para el Gobierno, esto se debe a "que las personas se desplazan a zonas en donde se sienten más seguras, donde es menor el riesgo de volver a ser victimizadas" (129). En otras palabras, el Gobierno presenta como un avance en materia de garantías de no repetición, la permanencia de las víctimas de desplazamiento en los lugares de recepción o asentamiento, es decir, supone como solución duradera solamente la permanencia de los hogares desplazados en el lugar de desarraigo.

En otros informes, el Gobierno afirma que tiene avances en "la implementación de las acciones y medidas tendientes a prevenir las violaciones a los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad personal" (Gobierno, 2015b, p. 30). Este es un punto de partida importante, en tanto las garantías de no repetición deben impactar en el caso de la política de VJR, la no ocurrencia de nuevas situaciones de desplazamiento forzado y la definición del desplazamiento hace referencia a la necesidad de huir para salvaguardar principalmente estos derechos.

A su vez, el Informe Anual 2015 del Gobierno señala

> la aplicación de los instrumentos como la Red Nacional de Observatorios, el índice Riesgo de Victimización, los planes integrales de prevención de violaciones de derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario, los informes de riesgo y las recomendaciones emitidas por la CIAT (Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas), así como los planes de contingencia, constituyen herramientas relevantes para el análisis y la prevención de las violaciones a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad personal. (Gobierno, 2015a, p. 129)

En ninguno de los informes consultados, el Gobierno hace referencia a avances en relación con garantías de no repetición vinculadas a los siguientes aspectos: 1) la

aplicación de sanciones a los responsables de los hechos de desplazamiento forzado (en el mejor de los casos, enfoca sus informes al acceso de las víctimas a trámites judiciales pero no presenta sanciones efectivamente aplicadas); 2) diseño e implementación de medidas especiales de prevención a los grupos de personas desplazadas expuestos a mayor riesgo como mujeres, niños, niñas y adolescentes, adultos mayores, líderes sociales, miembros de organizaciones sindicales y defensoras/es de derechos humanos; 3) diseño e implementación con enfoque diferencial de una estrategia general de comunicaciones en derechos humanos y DIH; 4) avances en la estrategia única de capacitación y pedagogía en materia de respeto de los Derechos Humanos y del DIH dirigido a funcionarios públicos y miembros de la Fuerza Pública; 5) mecanismos de fortalecimiento de la participación efectiva de las poblaciones vulneradas o vulnerables, en sus escenarios comunitarios, sociales y políticos, para contribuir al ejercicio y goce efectivo de sus derechos culturales; 6) fortalecimiento del Sistema de Alertas Tempranas (SAT); 7) garantías de control efectivo por las autoridades civiles sobre la Fuerza Púbica en territorios afectados por el desplazamiento o donde se encuentran personas u hogares desplazados; 8) diseño e implementación de estrategias de pedagogía en empoderamiento legal para las víctimas de desplazamiento forzado; 9) derogatoria de normas o actos administrativos que hayan permitido o permitan la ocurrencia de desplazamientos forzados o fenómenos de despojo y abandono forzado de tierras y territorios; 10) avances de campañas nacionales de prevención y reprobación de la violencia contra la mujer, niños, niñas y adolescentes desplazados.

Avances y retrocesos en materia de verdad

En materia del derecho a la verdad, el Gobierno ha señalado a la Corte Constitucional que sus principales avances tienen que ver con procesos de reconstrucción de memoria (Gobierno, 2015a, p. 307), reconociendo que no existe medición, ni resultados ni avances para la dimensión individual de este derecho, en tanto dichos procesos "no son individualizables" (307).

Por otro lado, el Gobierno Nacional (UARIV, 2015b) aduce a la Corte que la aprobación de la Ley 1448 de 2011 ha representado una respuesta contundente a las falencias y vacíos detectados por el alto tribunal en la materia, especialmente porque a través de esta norma se creó el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH), establecimiento público del orden nacional adscrito al Departamento Administrativo de Prosperidad Social (DPS) y se establecieron medidas de satisfacción como "contribución al esclarecimiento histórico".

En este punto, el Gobierno presenta como avances en relación con el derecho a la verdad, las actividades que la entidad anteriormente mencionada realiza para la reconstrucción colectiva de la memoria histórica, las cuales, en su criterio, no pueden individualizarse, de manera que no se trata del esclarecimiento histórico de los hechos y circunstancias específicas que dan lugar a los procesos de victimización de cada persona. Por esta razón, y por considerar que el derecho a la verdad no es exclusivo de las víctimas sino que también atañe a la sociedad entera, el Gobierno considera que no puede hablarse de (y por tanto no le es dado a la Corte Constitucional medir) *goce efectivo del derecho.*

Para la fecha de elaboración del presente documento, se destaca el lanzamiento por parte del CNMH de una serie de investigaciones intitulada *Una nación desplazada* (2015) en la que se privilegian algunas lecturas o enfoques sobre el fenómeno del desplazamiento forzado en Colombia (éxodo rentista, disputas territoriales, escalamiento del conflicto armado), algunos de sus efectos (como la descampesinización y la reconfiguración territorial), las cifras asociadas al fenómeno en un sentido general (cifras de impunidad, costos fiscales, costos de indemnización) y se destacan algunos casos emblemáticos (v. g. Catatumbo o Buenaventura). En el marco de la serie mencionada, el CNMH presenta ante la sociedad colombiana lo que la institución considera el "Informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia" (CNMH, 2015).

De esta manera, puede señalarse que actualmente el Gobierno Nacional no contempla una política o una estrategia de política para la satisfacción del derecho a la verdad de las víctimas de desplazamiento forzado entendido como el derecho a saber las causas, circunstancias y agentes de su victimización, que se base en el criterio de goce efectivo del derecho como criterio de razonabilidad, en tanto parte de la concepción según la cual las iniciativas e informes que emite el CNMH en cumplimiento del *deber de memoria del Estado*, serían suficientes para responder a las exigencias que la Corte Constitucional ha considerado como necesarias para el cumplimiento de las obligaciones estatales en lo referente a la verdad en sentido individual y colectivo, así como en sentido histórico.

Precisamente, el Gobierno presenta como estrategias para superar los vacíos detectados por la Corte Constitucional en la materia (Cfr. UARIV, 2015b), actividades de reconstrucción de memoria de carácter colectivo, informes académicos y otros esfuerzos de acompañamiento en programas o iniciativas administrativas de reparación colectiva, basados en un enfoque de medidas de satisfacción o de redignificación de las víctimas que participan en ellos.

De manera complementaria, el Gobierno Nacional presenta a la Corte como una de sus estrategias una política pública de conservación de archivos que busca preservar esfuerzos institucionales y de la sociedad civil relacionados con la memoria histórica del conflicto armado, complementada por la proyección de un Museo Nacional de la Memoria (MNM) en el que se buscaría promover la no repetición mediante un abordaje pedagógico del conflicto armado con las nuevas generaciones.

En ninguno de los casos, el Gobierno informa a la Corte sobre el diseño o implementación de alguna estrategia o enfoque específicamente dirigido a la memoria del desplazamiento forzado. Solo se informa que, en el caso del MNM, hubo participación de las víctimas, entre ellas, algunas de desplazamiento forzado, en la proyección del futuro edificio, llevada a cabo en tres dimensiones (social, física y museológica).

En este orden de cosas, el Gobierno reconoce que la tarea en materia de verdad sobre el desplazamiento forzado en Colombia se encuentra a medias:

> en cumplimiento del deber de memoria del Estado, no es posible establecer en qué momento la población, en este caso desplazada, da por cumplido plenamente el derecho a la verdad... el papel del CNMH, entonces, no es construir una verdad que sea apropiada por todos y alcanzar un punto en el que se pudiera afirmar que existe goce efectivo del derecho a la verdad. (UARIV, 2015b)

Es importante destacar que el Gobierno presenta como un aporte al derecho a la verdad, la suscripción de acuerdos de contribución a la verdad entre desmovilizados de grupos paramilitares y el CNMH, de conformidad con la Ley 1424 de 2010. Sin embargo, como la CSPPDF lo ha reiterado en diferentes documentos, no es adecuado indicar que esta estrategia, evidentemente diseñada para otorgar beneficios penales a los desmovilizados que no se vieron favorecidos por los contemplados en la Ley 975 de 2005, es un instrumento inadecuado para la satisfacción de los derechos fundamentales de sus víctimas.

De hecho, el propio Gobierno reconoce el carácter parcial de esta estrategia y su finalidad en favor de los victimarios cuando señala a la Corte que el mecanismo no judicial de contribución a la memoria contemplado en la Ley 1424 está diseñado para resolver la situación jurídica de los desmovilizados y, de paso, "recopilar relatos y revelaciones importantes sobre las estructuras paramilitares" (UARIV, 2015b).

Finalmente, es de destacar que en el Informe Anual (Gobierno, 2015a) se hace una exhaustiva presentación de la "Política pública de archivos sobre graves viola-

ciones a Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, Memoria Histórica y Conflicto Armado". Allí, el Gobierno Nacional presenta un programa orientado a tres objetivos:

> 1) conformar un archivo con documentos originales o copias fidedignas referidos a las graves violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al DIH, 2) la creación y la implementación de un Registro Especial de Archivos y Memoria Histórica y 3) el desarrollo de acciones pedagógicas que conduzcan a la apropiación social de los archivos. (Gobierno, 2015a, p. 312)

El Gobierno señala explícitamente que la política no se ha implementado y que actualmente se están identificando estrategias de focalización y priorización para su "futura implementación" (Gobierno, 2015a, p . 313).

También indica el Gobierno que ha elaborado a través del CNMH y el Archivo General de la Nación (AGN), una primera versión (no definitiva ni aún aprobada) de un protocolo para la gestión documental de archivos sobre derechos humanos y DIH. Además, señala como avance, la expedición por parte del AGN del Acuerdo 004 de 2015, "por el cual se reglamenta la administración integral, control, conservación, posesión, custodia y aseguramiento de los documentos públicos relativos a los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario que se conservan en archivos de entidades del Estado".

Por otro lado, el Gobierno indica que durante la vigencia 2015 el Centro de Documentación del CNMH realizó el acopio y procesamiento técnico de 1 620 documentos de archivo o colecciones documentales de derechos humanos y memoria histórica, reportando que a 2015 "el Archivo de Derechos Humanos y Centro de Documentación del CNMH cuenta con 100 868 documentos de archivo y colecciones documentales de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitarios disponibles para la consulta de las víctimas y la sociedad en general en el Centro de Documentación del CNMH" (Gobierno, 2015a, p. 314).

En su política de archivos sobre derechos humanos, el Gobierno adicionalmente presenta los siguientes avances: 1) una "Guía para el acopio documental de expedientes sobre restitución de tierras" que ha dado como resultados, el acopio de 183 expedientes y sentencias (2015a, p. 316). 2) apoyo a dos procesos colectivos de Memoria Histórica y Archivo de Derechos Humanos (2015a, p. 319). 3) algunas estrategias pedagógicas y de divulgación masiva para la apropiación social de la memoria histórica e intervenciones en procesos de reparación colectiva con impacto

en grupos de investigación de cinco (5) universidades (2015a, pp. 320-321). 4) un proceso de socialización interna de la "Estrategia de Participación de Víctimas" y sensibilización pedagógica a funcionarios y contratistas del CNMH sobre la importancia de la participación de las víctimas en los procesos de Memoria Histórica con base en un paquete de cartillas, documentales y audiovisuales(2015a, pp. 321 y 322).

Las conclusiones del propio Gobierno sobre avances en el derecho a la verdad son contradictorias. La principal de ellas sostiene que "ha sido evidente que el Gobierno Nacional se ha posicionado como una plataforma de expresión para las víctimas de desplazamiento forzado y como agente de reconstrucción de su memoria histórica, el cual contribuye de manera relevante al goce efectivo de su derecho a la verdad" (2015a, p. 322).

En efecto, ninguno de los resultados aportados por el Gobierno en sus informes sobre la labor del CNMH en relación con la conservación de archivos hace referencia específica al desplazamiento forzado ni las beneficia directamente, en virtud de algún programa o componente especialmente dirigido a ellas. A excepción de la guía de acopio de expedientes de restitución de tierras y del hecho de que las consultas que hacen las entidades judiciales a la base de datos del CNMH se circunscriban a esta materia, no existe entre los avances gubernamentales alguna labor que impacte específicamente a las víctimas de desplazamiento.

Además, el Gobierno comparte una idea que no es exacta cuando sostiene que sus entidades son una plataforma de expresión para las víctimas de desplazamiento forzado. Es posible que entidades como el CNMH acompañe algunas iniciativas de reconstrucción de memoria, pero ello no puede suponer que dicha entidad se convierta en vocera de las víctimas, precisamente porque su origen institucional y su adscripción a la rama ejecutiva del poder público, restringe dichas posibilidades.

Es más exacto suponer que los esfuerzos de reconstrucción de memoria desde los órganos gubernamentales aquí resaltados sean la expresión del relativo cumplimiento del deber de memoria que recae sobre el Estado en relación con el desplazamiento forzado. Sin embargo, el derecho a la verdad no se satisface solamente con este tipo de esfuerzos, ni el deber de memoria puede considerarse como un relato oficial de las circunstancias de victimización.

De esta manera, la participación de las víctimas es indispensable para evitar la imposición de relatos emblemáticos desde entes gubernamentales. La Ley 1448 de 2011 establece mecanismos de participación de las víctimas, entre los cuales se cuentan las Mesas de Participación Efectiva, las cuales, lastimosamente, no se habían instalado al momento de presentar el Gobierno su informe anual 2015 a la Corte.

Lo anterior significa que al menos desde el punto de vista del diseño establecido en la ley anteriormente nombrada, los esquemas de participación de las víctimas de desplazamiento en el marco de la política de archivos sobre derechos humanos pueden considerarse marginales. Además, si la estrategia de garantía de la participación de las víctimas que presenta el Gobierno se circunscribe únicamente a estos espacios, esta se estaría reduciendo a un nivel consultivo, dejando a un lado el fomento necesario de las expresiones de memoria social que obliga a tener a las víctimas en un nivel protagónico (Cfr. Antequera, 2010).

Finalmente, en sus informes el Gobierno insiste en manifestarle a la Corte que resulta impreciso hablar de goce efectivo del derecho a la verdad, con base en su imposibilidad de ejecutar mecanismos que articulen sus esfuerzos de reconstrucción de memoria y de entrega de medidas administrativas de reparación, con el debido esclarecimiento de los hechos individuales que dan lugar a circunstancias de desplazamiento, cuanto menos en relación con las víctimas de este delito que eventualmente se han visto beneficiadas por dichos esfuerzos. A pesar de ello, concluye sus presentaciones de la insipiente política de memoria afirmando que esta "contribuye de manera relevante al goce efectivo de derecho a la verdad" de las personas en situación de desplazamiento.

En efecto, el propio Gobierno en su respuesta al Auto 298 de 2015 reconoce expresamente a la Corte lo impreciso e inadecuado que resulta presentar esfuerzos parciales de reconstrucción de memoria como resultados en la satisfacción del derecho a la verdad de las víctimas de desplazamiento forzado. En sus palabras:

> [L]os procesos de reconstrucción de memoria no son individualizables y no es posible, a partir de las metodologías desarrolladas por el CNMH, garantizar que todas las víctimas reconozcan como esclarecido el derecho a la verdad histórica a partir del trabajo concreto sobre su caso y sobre los hechos victimizantes de los que fueron objeto. (Gobierno, 2015b, p. 38)

No se requiere hacer mayores disquisiciones ante la propia revelación que hace el Gobierno en relación con el equivocado enfoque que confunde políticas de memoria con satisfacción del derecho a la verdad. Que existan en cabeza del CNMH iniciativas de reconstrucción de la memoria es altamente positivo y necesario para las víctimas, pero es un error epistemológico y de política pública sostener que el derecho a la verdad se ve satisfecho únicamente con estas iniciativas, porque se estaría reduciendo este

derecho a un concepto restringido y parcial de su contenido. Si bien salvaguardar la memoria es fundamental para el esclarecimiento histórico del desplazamiento forzado, dicho esclarecimiento no se circunscribe solamente al acopio de las diversas memorias que se pueden empoderar en torno a dicho fenómeno.

La verdad tiene un contenido de amarre de dichas memorias y una dimensión normativa o jurídica que no tienen las memorias presentadas aisladamente, en tanto la verdad se encuentra comprometida con la construcción (colectiva, independiente y participativa) de un relato *responsabilizante* y, en su dimensión social, emana de instancias *extrajudiciales* y en ningún momento de instituciones *administrativas*.

Lo anterior se debe, al parecer, a una circunstancia más estructural en la que la institucionalidad gubernamental "ha empleado especialmente los conceptos de memoria y verdad indistintamente, que si bien son complementarios, son diferentes entre otras cosas, por los momentos en los que su centralidad resulta pertinente para los propósitos de la transición genuina" (Vargas, 2014b, p. 109).

Es necesario que el Gobierno deje de confundir sus esfuerzos en relación con la memoria del desplazamiento forzado con las obligaciones del Estado en materia de verdad. Ello por cuanto la confusión implica reducir el alcance polifacético de este derecho (dimensión social, dimensión jurídica o judicial, dimensión individual, dimensión colectiva, deber de memoria) a una sola de sus aristas.

Mientras, la labor del CNMH no está exenta de los usos políticos de la memoria y debe salvaguardar sus esfuerzos de cualquier tipo de distorsión que pretenda eventualmente hacer pasar algún tipo de memoria parcializada por verdad oficial (absoluta y universalizada) sobre el desplazamiento en Colombia.

Ahora bien, resulta indispensable salvaguardar esa memoria, que claramente servirá de base y fuente de consulta indispensable para los escenarios de esclarecimiento histórico en términos de verdad, mediante el fortalecimiento de la política archivística. Si bien el Acuerdo 004 de 2015 del AGN puede considerarse un avance significativo en la materia (especialmente mediante la creación de un Comité Técnico de Archivos de Derechos Humanos y DIH en el AGN con el objetivo de "facilitar el desarrollo de la función archivística" en la materia), su concordancia con la Ley 1712 de 2014 hace necesario que en la política se contemple un mecanismo o estrategia de desclasificación de archivos y documentos que contengan información sensible en relación con el desplazamiento forzado, en tanto actualmente a la luz de la norma anteriormente mencionada, es restringido el acceso a la información considerada como clasificada, a pesar de que esta sea pública.

Especialmente, frente a las obligaciones que el Estado tiene de ajustar su normativa e institucionalidad para garantizar el derecho a la verdad, mediante, por ejemplo, la construcción de archivos funcionales a la labor de una futura Comisión de la Verdad, la desclasificación de información reservada sobre derechos humanos de entidades como las Fuerzas Militares o los órganos de inteligencia y contrainteligencia resulta necesaria en términos de acceder a los datos necesarios para establecer relaciones entre el conflicto armado, la violencia política y los contextos sociales, políticos, culturales y económicos en los que estos se pudieron ver circunscritos.

Al tenor del artículo 19 de la Ley 1712, se tiene como información clasificada, precisamente, toda la que puede considerarse vinculada a este tipo de circunstancias, como aquellos documentos referidos a: 1) la defensa y seguridad nacional, 2) la seguridad pública, 3) las relaciones internacionales, 4) la prevención, investigación y persecución de los delitos y las faltas disciplinarias, mientras que no se haga efectiva la medida de aseguramiento o se formule pliego de cargos, según el caso, y 4) la estabilidad macroeconómica y financiera del país.

En especial la desclasificación de ciertos documentos militares será de especial utilidad para una Comisión de la Verdad. En los avances presentados por el Gobierno en los informes aquí analizados, no se hace referencia alguna a este aspecto de una política de conservación de archivos cuya finalidad sea la satisfacción del derecho a la verdad.

En el caso de los documentos de inteligencia y contrainteligencia, resulta importante conocer por parte del CNMH el estado de avance del informe que ordena presentar la Ley 1621 de 2013 a la Comisión Asesora para la Depuración de Datos y Archivos de Inteligencia y Contrainteligencia (art. 30), instalada en julio de 2014, que desde la perspectiva del deber de memoria histórica del Estado estaría llamado a recomendar al Gobierno Nacional sistemas y mecanismos para garantizar la desclasificación aquí planteada.

Igualmente, resulta necesario que el Gobierno presente estrategias para adecuar al marco de justicia transicional la autorización otorgada por la ley anteriormente citada al presidente de la República de ordenar la desclasificación total o parcial de documentos de inteligencia y contrainteligencia, vinculados en este caso al desplazamiento forzado, con el objetivo de entregarlos a la futura Comisión de la Verdad, en tanto este derecho es claramente de interés general.

Finalmente, es necesario estudiar la pertinencia de reducir el término de levantamiento automático de la reserva que pesa sobre estos documentos de treinta (30)

años contados a partir de la recolección de la información reservada, establecido en el artículo 33 de la citada Ley 1621, si se tiene en cuenta que, por ejemplo, la Ley 1448 de 2011 reconoce a víctimas de desplazamientos forzados acaecidos desde el 1.º de enero de 1985.

La desclasificación y levantamiento de reserva aquí destacados son de gran utilidad para la labor de una Comisión de la Verdad que, cuanto menos al tenor del acto legislativo 001 de 2012, se encuentra en la obligación de incluir dentro de su mandato el esclarecimiento de las actores y factores vinculados con las causas profundas del conflicto y de la vulneración de derechos a las víctimas de desplazamiento forzado, con el fin de cerciorarse de la verdad e impedir la desaparición de pruebas, garantizándose previamente la preservación de los archivos relativos a las violaciones de los derechos humanos y el derecho humanitario, y la posibilidad de consultarlos.

Metodológicamente hablando, esto se obtiene, entre otras estrategias, mediante la formulación de una hoja de ruta que conceptualmente diferencie entre *información*, *hallazgos*, *archivos y datos clasificados*, *evaluados y analizados* con base en el principio de *no alteración* de las fuentes del esclarecimiento. En este caso, la Comisión de la Verdad constituye un espacio participativo en el que las fuentes suministradas por las víctimas y sus propios relatos o testimonios son el principal de los expedientes a consultar y divulgar.

Lo anterior por cuanto para la CSPPDF, el informe que produzca la Comisión de la Verdad debe utilizar como fuentes las declaraciones de las víctimas reclamantes, los testimonios y otras pruebas utilizadas para reconocer sus derechos, así como informes oficiales y no oficiales no solo para llenar los vacíos dejados por la falta de información oficial, sino también para contribuir a la transformación democrática que implica el que sean reconocidas y valoradas las versiones de los hechos tradicionalmente excluidos. En este punto es muy importante acudir a procesos de esclarecimiento de la verdad e iniciativas de memoria llevados a cabo por la sociedad civil.

Avances y retrocesos en materia de justicia

En su informe anual de 2015, el Gobierno Nacional presenta a la Corte Constitucional como parte de avance en relación con el goce efectivo del derecho a la justicia de las víctimas de desplazamiento forzado,

> la ejecución de acciones que han estado enfocadas a habilitar, mejorar y asegurar un escenario institucional sólido que le facilite a las víctimas de desplazamiento

> el acceso y ejercicio a mecanismos de orientación, atención, promoción de sus derechos y acceso a la justicia. (Gobierno, 2015a, p. 338)

Los resultados presentados por el Gobierno en esta materia se circunscriben predominantemente al ámbito de justicia transicional constituido por la normativa contenida en las leyes 975 de 2005, 1448 de 2011 y 1592 de 2012, presentando solamente de manera marginal referencias a acciones institucionales vinculadas al acceso a la justicia ordinaria de la población en situación de desplazamiento, específicamente en lo referente a investigaciones penales en el marco de las leyes 600 de 2000 y 906 de 2004.

Al tiempo, el Gobierno reconoce que su EGED-GOB 2013-2014 no es una herramienta idónea para medir el goce efectivo del derecho a la justicia en tanto las preguntas formuladas en dicha encuesta solamente capturan la percepción de las víctimas, destacándose un déficit de denuncias del delito de desplazamiento forzado por parte de estas, que asciende al 86 %.

Los avances en la materia son resumidos por el Gobierno Nacional de la siguiente manera:

> 1) [Expedición d]el Decreto 3011 de 2013 a través del cual se pusieron en marcha las reformas estructurales introducidas por la Ley 1592 de 2012 al procedimiento de Justicia y Paz; 2) las contribuciones del Ministerio de Justicia y del Derecho en torno al fortalecimiento institucional de las entidades encargadas de atender a las víctimas de violaciones de Derechos Humanos e infracciones al DIH para que ellas puedan ejercer la reclamación efectiva de sus derechos a la verdad, la justicia y a la reparación. (Gobierno, 2015a, 338)

Desde el punto de vista de la Fiscalía General de la Nación (FGN), el Gobierno destaca la expedición de la directiva 001 de 2012 que en su criterio "erige un nuevo modelo de investigación ajustado a premisas de priorización, que logra una caracterización más adecuada del hecho del desplazamiento forzado y una respuesta más adecuada y efectiva por parte de la Fiscalía" (Gobierno, 2015b, p. 63).

Adicionalmente, dentro de las acciones reportadas por la FGN, el Gobierno presenta a la Corte: 1) avances en los procesos de restitución de tierras en el marco de la Ley 975 de 2005 (Grupo de Persecución de Bienes, adscrito a la Dirección de Fiscalía Nacional Especializada de Justicia Transicional); 2) registro de reportes en el sistema de información de la Dirección de Fiscalía Nacional Especializada de Justicia Transicional, apoyo psicosocial y orientación jurídica a víctimas y coordinación de audiencias de incidente de

reparación para garantizar la asistencia de las víctimas a las mismas; 3) definición de la situación jurídica de los bienes ofrecidos, entregados y denunciados por los postulados máximos responsables y postulados que hicieron parte de las imputaciones colectivas dentro del plan de priorización; 4) imputaciones o atribuciones de responsabilidad por el delito de desplazamiento; 5) respuestas a solicitudes de información en los sistemas misionales de la entidad, elevadas por despachos judiciales de restitución de tierras y la UAEGRTD; 6) trámite de compulsas recibidas de jueces civiles del circuito y magistrados de las salas civiles especializadas en restitución de tierras.

Entre las iniciativas del Ministerio de Justicia, se destacan como respuestas a las falencias identificadas por la Corte Constitucional en materia de justicia, el mejoramiento de la medición y del Sistema de Información Interinstitucional de Justicia y Paz, y la reactivación del Comité Interinstitucional de Justicia y Paz y trabajo en la Mesa Técnica de preparación de incidentes de reparación integral.

En el marco de estas acciones, el Gobierno Nacional presenta cifras actualizadas en relación con la investigación y sanción de hechos de desplazamiento forzado en el marco de Justicia y Paz, haciendo referencia a la existencia de 135 482 formularios que hacen referencia a este tipo de hechos y a un 13 % de dichos hechos reconocidos y sancionados en sentencias.

En la presentación de estas cifras, el Gobierno comete la imprecisión de indicar la existencia de 17 132 sentencias en los casos de desplazamiento forzado (Cfr. Gobierno, 2015a, p. 327, tabla 105). En el entendido que actualmente existen veinte (20) sentencias parciales contra miembros de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) y doce (12) sentencias proferidas en segunda instancia en Justicia y Paz (Cfr. CNMH, 2015), podría interpretarse que el Gobierno hizo realmente referencia a 17 132 hechos de desplazamiento forzado involucrados en las 32 sentencias.

Adicionalmente, es importante mencionar que para el CNMH (2015), "en el año 2014 se encontraban activas 14 612 investigaciones por el delito de desplazamiento en la Fiscalía General de la Nación" (p. 311). Igualmente, según esta fuente oficial, en desarrollo de la estrategia nacional para la investigación del delito de desplazamiento forzado como delito autónomo consistente en la creación de la Unidad Nacional de Desplazamiento Forzado y Desaparición Forzada (hoy denominada Eje Temático de Desaparición y Desplazamiento Forzados de la Dirección de Fiscalías Nacionales), "entre 2010 y 2013 se profirieron cuarenta y siete sentencias por el delito de desplazamiento" (CNMH, 2015, p. 317). También informa el CNMH que entre las doce sentencias de segunda instancia en justicia y paz, solamente en cinco (5) hubo sanciones por el delito de desplazamiento (CNMH, 2015, p . 318).

Estas cifras disienten de los esfuerzos presentados por el Gobierno en relación con el goce efectivo del derecho a la justicia de las víctimas de desplazamiento forzado en tanto muestran claramente una situación de impunidad sobre dicho delito en Colombia, particularmente si el número de hechos de desplazamiento investigados y sancionados penalmente, que apenas supera los 150 000 casos[7], se contrasta con el número de personas que se encuentran registradas como víctimas de desplazamiento forzado conforme a las propias cifras oficiales: 6 963 482 de personas o más de 1,4 millones de hogares conforme al Registro Único de Víctimas (RUV), con corte al 1.º de noviembre de 2015.

Esta situación es bastante preocupante si se tiene en cuenta que en el Auto 008 de 2009 de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional señaló que uno de los factores que mantienen el ECI en relación con la población desplazada, es la "altísima impunidad frente al delito de desplazamiento". Desde este enfoque, resulta alarmante que el Gobierno Nacional no presente estrategias para hacer frente a esta problemática, cuanto menos desde el punto de vista del acceso a la justicia por parte de las víctimas de desplazamiento forzado.

Como se expresa a lo largo del presente documento, el acceso a las instancias judiciales, que junto con la lucha contra la impunidad sobre el fenómeno del desplazamiento en Colombia hace parte del núcleo esencial del derecho a la justicia, garantiza también el acceso de las víctimas a medidas de reparación y al esclarecimiento judicial como una de las aristas de su derecho a la verdad.

De allí que sea necesario exigir al Gobierno Nacional, o a la autoridad correspondiente de administración de justicia, por un lado, un reporte sobre los casos contencioso-administrativos y de reparación civil tratados en la justicia ordinaria en relación con el desplazamiento forzado, como parte del diagnóstico del estado del acceso de las víctimas a los derechos a la verdad y a la reparación por la vía judicial.

En sus reportes, como se menciona en la parte introductoria, el Gobierno ha centrado la descripción de sus pocos avances en la materia, en el marco de la justicia transicional, con particular énfasis en los escenarios de justicia y paz (Ley 975 de 2005), lo que en principio solo muestra parte de la situación en relación con la impunidad.

Una recomendación que surge alrededor de esta problemática es la identificación de las circunstancias que desestimulan el acceso de las víctimas de desplazamiento forzado a la justicia a la luz de sus rasgos socioeconómicos, de género u orientación

7 Número de casos que se encuentran actualmente en investigación tanto en la justicia ordinaria como en el marco de justicia transicional al que se refiere la Ley 975 de 2005 o de *Justicia y Paz*.

sexual, edad y pertenencia étnica, entre otras. Al invisibilizar estas circunstancias, el Gobierno alimenta el grave panorama de impunidad sobre este delito, o de ausencia de medidas judiciales de reparación, particularmente en relación con víctimas diferenciadas de desplazamiento forzado.

La Corte Constitucional, por ejemplo, ha contribuido a identificar este tipo de circunstancias en relación con la violencia de género en la que se enmarca el impacto desproporcionado y diferencial del desplazamiento forzado en las mujeres. Así, en el Auto 092 de 2008, la Corte, haciendo especial referencia a la violencia sexual, indicó que sobre esta "se desarrolla un triple proceso de invisibilidad oficial y extraoficial, silencio por parte de las víctimas, e impunidad de los perpetradores". La impunidad, entonces, a la luz del enfoque diferencial de género, demuestra la carencia de idoneidad de las acciones que el Estado actualmente presenta como fórmulas para garantizar el derecho a la justicia de las víctimas desplazadas.

En términos de barreras de acceso a la justicia, se podrían identificar algunas vinculadas con factores que impiden que las víctimas denuncien los hechos de desplazamiento forzado, por un lado, y con la ausencia de controles en relación con las obligaciones que los entes estatales tienen de garantizar el trámite de investigaciones de oficio, por el otro. Al carecer de este enfoque, el Gobierno en sus informes no presenta ninguna acción al respecto.

Como se ha mencionado en líneas anteriores, la Corte Constitucional en el Auto 008 de 2009 reconoce la existencia de presiones y amenazas en las zonas donde se han iniciado procesos administrativos, civiles, agrarios y penales para la reclamación de tierras por parte de población desplazada, como factor que impide el esclarecimiento de la verdad y un acceso real a la justicia.

Por su parte, la Tercera Encuesta de Verificación de Derechos (CSPPDF-CID, 2010) identifica dentro de los principales factores que dan lugar a la imposibilidad de denunciar por parte de las víctimas, situaciones de temor o amenazas en su contra y falta de interés o de confianza por parte de las víctimas en instancias estatales por considerarlas cooptadas por grupos de poder basado en la coacción o parte de los actores de victimización en algunos casos.

Desde el punto de vista del acceso a la justicia, es válido resaltar la existencia de barreras culturales, la probable ausencia de recursos económicos suficientes para las personas que les permitan solventar costos procesales y la existencia de barreras específicas de género en términos de factores económicos, culturales y geográficos que afectan desproporcional y diferencialmente a las mujeres en comparación con los hombres (Cfr. Betancur, 2015).

De hecho, en el Auto 092 de 2008 de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional enlista una serie de factores que contribuyen a la impunidad del desplazamiento forzado, la violencia sexual y el marco de violencia de género en el que éstos se ven inscritos en relación con las mujeres, entre los cuales se destacan, para efectos del desplazamiento forzado, los siguientes:

1. La desconfianza de las víctimas y sus familiares ante el sistema de justicia, principalmente por su inefectividad en la investigación y juzgamiento de este tipo de casos.
2. El miedo justificado a las amenazas de retaliaciones contra quienes denuncien lo ocurrido por parte de los perpetradores o miembros de su grupo, aunado a la falta de acompañamiento y protección estatal para las víctimas y sus familias ante estos riesgos.
3. Factores culturales tales como la vergüenza, aislamiento y estigmatización sociales generados sobre una mujer por el hecho de haber sido víctima de violencia sexual, que en muchos casos las llevan a ellas, e incluso a sus propias familias y comunidades, a abstenerse de denunciar.
4. La ignorancia y desinformación de las víctimas sobre sus derechos y los procedimientos existentes para hacerlos efectivos, particularmente en el caso de mujeres y jóvenes de procedencia rural, con bajos niveles educativos y socioeconómicos, que les impiden conocer los modos de funcionamiento de las instituciones públicas y las rutas de acceso a la administración de justicia.
5. La casi total impunidad de los perpetradores, particularmente si pertenecen a grupos armados ilegales. Impunidad que, en criterio de la Corte, se predica tanto del sistema de justicia penal ordinario como del sistema establecido por la Ley de Justicia y Paz, Ley 975 de 2005.

El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Justicia específicamente, se encuentra en el deber de coordinar espacios con otras autoridades estatales como la FGN y el Consejo Superior de la Judicatura (o quien haga sus veces) para determinar e instaurar estrategias encaminadas a superar estas barreras y a estimular el acceso a la justicia de las víctimas de desplazamiento forzado. Si no se garantiza la existencia de este tipo de estrategias, será imposible para el Estado superar sus graves cifras de impunidad en el sentido de pocos casos sometidos a trámites judiciales de esclarecimiento y sanción de hechos de desplazamiento forzado.

A lo anterior se suma la necesidad de fortalecer estrategias de investigación del delito de desplazamiento forzado que no se limiten solamente a la definición del

mismo como un criterio de priorización del ejercicio de la acción penal en la justicia ordinaria sino que garanticen una coordinación encaminada a garantizar la justicia en relación con casos de desplazamiento y otras facetas asociadas, como es el caso específico del despojo o abandono forzado de tierras y territorios.

Así, si bien la directiva 001 de 2012 de la FGN, tal como la presenta el Gobierno Nacional ante la Corte, constituye un significativo avance para la investigación del desplazamiento como crimen de sistema llevado a cabo en contextos de macrocriminalidad organizada, como en documentos anteriores ha recomendado la CSPPDF, para que este modelo de investigación sea completamente acorde con la lucha contra la impunidad del desplazamiento en todas su facetas, debe fortalecer sus estrategias para determinar responsabilidades financieras, económicas, de redes de relación entre estructuras criminales y sujetos opacos o grises, con el objetivo de esclarecer los hechos y contribuir a su reparación integral desde el punto de vista de la identificación de las y los beneficiarios del desplazamiento forzado y del despojo patrimonial a él asociado.

Desde la perspectiva penal, específicamente, existen aspectos que determinan la metodología de investigación con el objetivo de lograr el GED a la verdad de las víctimas con base en su derecho a la justicia, desde un enfoque reparativo o de satisfacción. El enfoque reparativo tiene que ver, en este caso, con el hecho de que a través del esclarecimiento y determinación de los sujetos grises u opacos —que tras telones de aparente legalidad o actuando en un ámbito que confunde la ilegalidad con la legalidad, han procurado encubrir su participación en delitos de lesa humanidad— estos deben contribuir con sus patrimonios a la obtención de recursos para la reparación integral de las víctimas de los aparatos de poder cuyo actuar criminal y violento fue funcional a sus intereses privados.

En relación con las instancias de justicia transicional actualmente existentes en Colombia sobre la materia, lo anterior se traduce, por ejemplo, en un eje de relación de las intervenciones institucionales (FGN, UAEGRTD, jueces penales, salas de justicia y paz, jueces y salas de restitución de tierras) que permita esclarecer el contexto de las violaciones vinculadas al desplazamiento forzado con base en los avances existentes tanto en la justicia penal ordinaria como en la transicional, así como en una hermenéutica relativamente armónica establecida por las y los jueces penales y de restitución que dote de coherencia los criterios de aplicación de las categorías de imputación penal con las de aplicación de la buena fe exenta de culpa en restitución de tierras, en los casos donde ello resulte pertinente en relación con los opositores actuales al retorno de las víctimas.

Un ejemplo de acción estratégica asociada a lo anteriormente señalado es la orientación de los criterios subjetivos de priorización de la investigación penal por parte de la FGN hacia la determinación de eventuales responsabilidades sobre el desplazamiento de parte de opositores cuyo examen de conducta en el proceso de restitución no solamente dio por no probada la buena fe exenta de culpa, sino que llevó a indicar mala fe o dolo en las circunstancias de despojo.

La forma operativa con que se puede llevar a cabo esta estrategia es cuanto menos la compulsa de copias por parte del juez de restitución a la FGN para garantizar el inicio de investigaciones encaminadas a determinar la eventual responsabilidad penal de opositores y funcionarios públicos en la continuidad del delito de desplazamiento forzado a través del despojo o de su resistencia *de facto* a la entrega del bien restituido.

Lo anterior dotaría de efectividad el acceso a la justicia como tutela efectiva de los derechos de las personas desplazadas desde la lucha contra la impunidad pues permitiría que la articulación de investigaciones y sanciones sobre el desplazamiento culminara en el retorno efectivo de las víctimas, es decir, en la cesación del ciclo de este delito.

Eso se da en el sentido de que la imposibilidad de volver al predio por parte de las personas desplazadas por factores de poder vigentes en los territorios, mediando su voluntad informada y previa para hacerlo, manifiesta claramente la continuidad del delito. De allí que sea coherente pensar en la judicialización del despojo o abandono forzado de tierras y territorios a la luz de la tipificación del delito de desplazamiento forzado.

En su informe sobre persecución penal del desplazamiento forzado, la Comisión Intereclesial de Justicia y Paz y Abogados sin Fronteras Canadá (2015) señalan que el abandono forzado y el despojo material, administrativo o jurídico que esté dirigido a impedir que las personas desplazadas retornen y que efectivamente se prolongue dicho abandono, se deben tipificar como desplazamiento forzado porque los actos arbitrarios de coacción y de violencia que dan lugar a estos constituyen el momento en que se consuma el desplazamiento mismo.

Por otro lado, en el informe citado se resalta la metodología aplicada por el Juzgado Quinto Penal del Circuito Especializado de Medellín en sentencia con radicado 05001 31 07 005 2011 01799 de 30 de octubre de 2014, proferida en el caso del desplazamiento forzado de las comunidades afrodescendientes de las cuencas de los ríos Curvaradó y Jiguamiandó, pues allí se identifican estrategias de esclarecimiento del desplazamiento mediante el reconocimiento de la autoría en el delito de otros

actores diferentes a los miembros de los grupos o estructuras de poder armado, como los actores de las "economías legales".

Con base en esta sentencia, se puede concluir que la investigación, esclarecimiento judicial y sanción de hechos de desplazamiento forzado pasa necesariamente por la determinación de niveles de responsabilidad en términos de participación en la comisión del delito, omisión de deberes de prevención, capacidad de poder de mando sobre las estructuras de poder armado en el seno de las cuales se estructura y materializa el delito, relaciones de colaboración a dichas estructuras, beneficio económico o de otro tipo, entre otros.

La CSPPDF ha insistido en el reconocimiento de la multiplicidad de actores y del carácter complejo y multicausal del delito de desplazamiento como razón necesaria de la aplicación de estrategias de judicialización que den cuenta de la sistematicidad y generalidad de este delito, al tiempo que garanticen mecanismos de imputación de responsabilidad que, además de sancionarlo, contribuyan a identificar fuentes de financiación de su reparación y la satisfacción del derecho a la verdad de las víctimas en lo concerniente a la verdad judicial. Lastimosamente, los informes analizados del Gobierno no muestran ninguna reflexión que indique estrategias de Estado al respecto.

También resulta indispensable indagar a la FGN sobre cambios en la dinámica denunciada en el Informe Nacional sobre Desplazamiento del CNMH (2015) en el sentido de la poca sanción del desplazamiento forzado en ámbitos como el de Justicia y Paz. De mantenerse dicha dinámica en relación con este delito cobran vigencia los exhortos que en 2009 hiciera la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia en el sentido que dada la constatada situación de impunidad en el marco de la aplicación de la Ley 975 de 2005 y las dificultades que han surgido para la culminación de los pocos juicios, "sería conveniente la creación de una comisión de la verdad que ajustada a las necesidades particulares de nuestra realidad, operara paralelamente con los procesos judiciales, cumpliendo roles complementarios en el esclarecimiento de la verdad que busca la sociedad" (Sentencia del 21 de septiembre de 2009, Proceso n.º 32022).

De esta manera, es importante indicar que sobre la Comisión de la Verdad establecida en el acto legislativo 001 de 2012, como ya se ha mencionado, es necesario que recaiga un mandato específico de investigación del desplazamiento forzado, complementaria a la que están llamadas a llevar a cabo las autoridades judiciales. Con base en esta idea, resulta oportuno, entonces, que dicho mandato y los actuales esfuerzos en materia de memoria y conservación de archivos se vean orientados hacia

la visión de una Comisión de la Verdad con atributos de esclarecimiento y eventual sanción no judicial del delito de desplazamiento en Colombia.

Lo anterior implica una discusión sobre las relaciones entre el esclarecimiento y la sanción del desplazamiento forzado o, lo que es lo mismo, entre el derecho a la verdad y el derecho a la justicia de las víctimas de esta grave violación a los derechos humanos en términos del deber estatal de preservar a la sociedad del olvido de este tipo de violaciones para garantizar su no repetición.

En esta materia es importante insistir a la Corte que actualmente el Gobierno no ofrece avances de cumplimiento del goce efectivo del derecho a la verdad de las víctimas de desplazamiento, sino solamente (y de manera marginal) en su dimensión de deber de memoria del Estado y en ausencia de criterios de integralidad y autonomía de las iniciativas de preservación memorística reconocidas o promovidas desde el CNMH.

Con base en lo anterior, la política de conversación de archivos y los ejercicios de memoria deben enmarcarse en un protocolo de entrega de archivos, documentos y antecedentes a la Comisión de la Verdad que debe contener:

1. Mecanismos de articulación y coordinación entre los actores institucionales previos y la Comisión.
2. Protocolos de procesamiento, clasificación, análisis y evaluación de archivos.
3. Protocolos diferenciales para archivos judiciales y para otro tipo de archivos (como por ejemplo los que surgen de los acuerdos de que trata la Ley 1424).
4. Mecanismos de respeto por el principio de *no alteración de archivos* mediante la vigilancia y control del Ministerio Público como elemento preventivo del deterioro, pérdida o manipulación de archivos.
5. Diseño e implementación de una cadena de custodia de los archivos para lo cual la experiencia de la FGN en materia penal podría contribuir a determinar algunos lineamientos.
6. Protocolos o acuerdos de confidencialidad *diferencial* sobre información cuyo acceso público pondría en riesgo a las víctimas.
7. Diseño e implementación de una estrategia de colaboración-coordinación entre FGN, UAEGRTD, UARIV, Salas de Justicia y Paz y Salas de Restitución de Tierras (a través del Consejo Superior de la Judicatura o quien haga sus veces) para que la Comisión de la Verdad tenga conocimiento de los distintos niveles de asociación entre las investigaciones y sanciones penales respecto del desplazamiento interno y los casos de despojo y abandono forzado de tierras y territorios con base en el principio de *articulación entre verdad judicial y verdad histórica*.

En el estado actual de cosas, resulta esencial y urgente el diseño de un mecanismo de emergencia para prevenir la alteración de los archivos. Para ello resulta necesaria la articulación entre el AGN y el CNMH para que estos centralicen las copias fidedignas de los archivos de las demás entidades judiciales y gubernamentales, nacionales y territoriales, con base en una sistematización previa que facilite el acceso a la información por parte del personal que hará parte de la Comisión de la Verdad.

Aunado a lo anterior, debe garantizarse que los resultados de la política de memoria se conozcan periódicamente y hagan parte de la pedagogía social en relación con la verdad histórica y de la estrategia única de capacitación y pedagogía dirigido a los funcionarios públicos y a los miembros de la Fuerza Pública, establecidas en el artículo 149 de la Ley 1448 de 2011 como *garantías de no repetición*.

En criterio de la CSPPDF, las normas transicionales en las que ha enmarcado el Gobierno Nacional sus acciones en materia de VJR para la población desplazada, generan *tensiones y dilemas* en lo referente a la superación de la grave situación de impunidad existente en relación con el desplazamiento forzado.

La impunidad, como se profundiza más adelante, presupone una prolongada e injustificada brecha significativa de tiempo entre el hecho victimizante y el momento en el que este es esclarecido y sancionado adecuadamente. El tiempo es, en este caso, uno de los factores que genera dilemas para estrategias como la *priorización de casos en la justicia penal*, por cuanto esta presupone una intervención escalonada de la justicia e incluso la exclusión de casos que no entrarían en los criterios subjetivos (calidad de la víctima y caracterización del victimario) y objetivos (gravedad y representatividad) desarrollados por la FGN por mandato de la Ley 1592 de 2011 en la Directiva n.º 001 de 2012.

En la priorización, al verse afectado el derecho a la justicia de las víctimas de casos no priorizados, debe ser *inadmisible* la exclusión de casos de desplazamiento forzado de la investigación penal. En todo caso, la Comisión de la Verdad debe darle especial importancia a los casos no priorizados para suplir la impunidad inherente al compás de espera que puede llegar a representar la tardanza en la justicia penal.

En sentido estricto, en cuando al desplazamiento forzado, en principio, por su especial connotación, gravedad y masividad, todos los casos que versen sobre este delito deben estar incluidos en la priorización penal, sin excepción, más aún cuando existe un ECI en el que se ha establecido y reiterado la centralidad de la investigación penal en una política de VJR.

De esta manera, desde la perspectiva de los criterios subjetivos de priorización, al tiempo que el desplazamiento interno involucra en casi todos los casos a sujetos

de especial protección constitucional y las leyes 1448 de 2011 y 1592 de 2012 han establecido a las personas desplazadas como sujetos de priorización diferencial en todas las intervenciones institucionales, la connotación del desplazamiento como crimen de sistema permite identificar determinadores, máximos responsables, financiadores, beneficiarios, entre otros, lo cual se refleja con mayor contundencia en la relación entre el desplazamiento y el despojo o abandono de tierras y territorios.

Igualmente, desde la perspectiva de los criterios objetivos, la gravedad y representatividad del desplazamiento interno en general están claramente constatadas por la Corte Constitucional por cuanto esta violación compleja implica la violación sistemática de varios derechos fundamentales a multiplicidad de personas, y garantizar una investigación penal autónoma y sistemática en todos los casos es un aporte a la superación del ECI.

No puede olvidarse que el principio de intangibilidad del derecho a la verdad, que no reemplaza al derecho a la justicia, constituye un factor determinante y que debe aplicarse de manera muy exigente para que la ausencia de aportes del victimario en el esclarecimiento de la verdad sea una *causal automática* de *priorización del caso*, ya que las normas transicionales en las que se enmarcan las intervenciones del Gobierno en materia de VJR contemplan que "para que procedan los criterios de selección y priorización, el grupo armado deberá contribuir de manera real y efectiva al esclarecimiento de la verdad", lo cual debe interpretarse en favor de los derechos de las víctimas y no exclusivamente en favor de la situación jurídica o procesal de los victimarios.

Precisamente, el deber de memoria como expresión del derecho a la verdad debe ser un elemento de radical centralidad en la superación de la impunidad y en el esclarecimiento histórico de violaciones como el desplazamiento forzado, porque la justicia transicional presupone una justicia *anamnética* que trata las violaciones a derechos humanos como injusticias radicales que es preciso reparar mediante una memoria contundente de estas.

Sin memoria no puede haber un elemento de medición real de la *integralidad* de la reparación, incluso en casos judiciales. Como se ha insistido en el presente documento, normas como la Ley 1448 de 2011 han sacrificado la integralidad de la reparación por otros principios de intervención institucional que ponen en tensión algunos derechos de las víctimas. Una de las estrategias para que la memoria contribuya a la integralidad de la reparación es el énfasis que la institucionalidad debe hacer en el *contenido redignificante de las acciones estatales como criterio de razo-*

nabilidad de la política pública, a través de la investigación y sanción efectivas del delito de desplazamiento forzado.

De esta manera, la centralidad del desagravio moral de las víctimas es el punto de enlace entre justicia, verdad y reparación. El suministro de medidas de reparación administrativa como las indemnizaciones, por ejemplo, si no se encuentra acompañado de un acontecimiento real, efectivo y particular de desagravio público y redignificante, contribuye a desdibujar la integralidad de la reparación, más aún en un escenario que por la masividad y complejidad de las violaciones, ha excluido a parte de las víctimas de su ámbito de intervención o ha recortado el alcance de las medidas de reparación sin una memoria de los daños que permita demostrar la razonabilidad de dicho recorte.

Conclusiones y recomendaciones de política

A continuación se presenta una serie de recomendaciones para ajustar la política, a la luz de los criterios jurisprudenciales destacados en la primera parte del documento y de las falencias y situaciones críticas de política identificadas en la segunda, desde los criterios jurisprudenciales mencionados, como pautas de razonabilidad para el diseño de la política de VJR.

Las siguientes recomendaciones o conclusiones también parten de una principal constatación con base en el diagnóstico crítico y los criterios de razonabilidad anteriormente destacados, que no existe actualmente en Colombia una política *integral* de VJR. En este sentido, la principal recomendación al Gobierno Nacional y demás instituciones con obligaciones en la materia (FGN, Consejo Superior de la Judicatura o el órgano que haga sus veces) es acoger dichos criterios con el objetivo de *ajustar de manera coordinada y articulada* sus planes, programas, decretos, acuerdos y resoluciones.

Si bien en normas como la Ley 1448 de 2011 se establecen parcialmente principios que contribuyen a definir la axiología de una política en el sentido dado por los criterios jurisprudenciales aquí destacados (v. g. dignidad, coherencia externa e interna, enfoque diferencial, complementariedad), y que la definición de los derechos a VJR hace parte de la orientación general de las intervenciones institucionales en favor de las víctimas al tenor de la ley mencionada, no se percibe actualmente una articulación real entre los distintos programas, rutas y mecanismos de entrega de medidas planteados por el Gobierno Nacional a la Corte Constitucional en los

documentos analizados, como parte de su cumplimiento en los componentes de derecho asociados a VJR.

En este sentido, puede afirmarse que existe una oferta nominal de medidas enfocadas hacía la reparación en una ruta administrativa específica pero que carece de interrelación con la dinámica de los procesos y medidas judiciales, excepto en los casos marginales de cumplimiento de órdenes o exhortos establecidos en sentencias proferidas en ámbitos de justicia transicional (Justicia y Paz y Restitución de Tierras). Sin embargo, aún en dichos escenarios marginales, se perciben problemas graves de coordinación interadministrativa para que se garantice el GED en el marco de los fallos judiciales.

Igualmente, la ruta administrativa de reparación cuenta con problemas de enfoque que contribuyen a la postergación de la entrega de las medidas que componen este derecho en el escenario administrativo. Esta situación se lleva a cabo en contra del diáfano criterio establecido por la Corte Constitucional referente a que es deber del Estado priorizar la reparación de las personas desplazadas en razón de su situación de vulnerabilidad.

Además, la postergación aquí destacada desliga la entrega de las medidas de reparación administrativa de los esfuerzos relativos que existen en materia de memoria *en abstracto* (es decir, referidas a violaciones a derechos humanos y no al desplazamiento forzado concretamente), entre otras razones porque estos últimos no tienen la vocación, capacidad ni orientación necesarias para satisfacer la dimensión individual del derecho a la verdad de las personas desplazadas.

Si a lo anterior se suma el preocupante diagnóstico en materia de *impunidad sobre el desplazamiento forzado* destacado en la segunda parte del presente documento, puede afirmarse que la entrega de medidas de reparación administrativa puede verse situada en un plano de distorsión sobre su significado y alcance, ya que las pocas víctimas que las han recibido no han obtenido un correlativo esclarecimiento real y sanción a los responsables del desplazamiento forzado en Colombia, a la medida de las obligaciones internacionales y criterios jurisprudenciales que rigen las funciones públicas en la materia.

En otras palabras, los derechos a VJR para la población en situación de desplazamiento forzado se encuentran en un plano crítico de insatisfacción, lo cual refuerza la necesidad de una articulación entre medidas, políticas, programas y estrategias para que haya en Colombia un entorno *integral* no nominal de redignificación, desagravio y resarcimiento individual y colectivo de las víctimas del desplazamiento forzado como paso fundamental para superar el ECI y alcanzar la

paz, por cuanto actualmente no se ha determinado la magnitud y alcance del daño en todos los casos, siendo este el punto de partida para la definición de una política de esta naturaleza.

Así lo indicó a la Corte Constitucional la propia CSPPDF en febrero de 2011 con base en Rincón (2008):

> La insatisfacción de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas del desplazamiento forzado significaría, entonces, la perpetuación del ECI, pues satisfacer el contenido de estos derechos implica tener en cuenta, no sólo las medidas que conforman la noción de integralidad de la reparación, sino, fundamentalmente, la conexión íntima que existe entre la realización plena de los derechos inicialmente violados y el contenido del derecho a la reparación. (CSPPDF, 2011, p. 78)

Necesidad de garantizar la interrelación entre los derechos

Para la Comisión de Seguimiento, conforme a buena parte de los criterios jurisprudenciales aquí destacados,

> existe una interdependencia conceptual y operativa entre los derechos a la verdad, la justicia y la reparación, de tal manera que éstos forman parte de un todo al cual debe responder la política pública de manera integral, ya que cada uno de ellos obedece a la finalidad de desagraviar a las víctimas, conforme a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. (CSPPDF, 2011, pp. 75 y 76)

Lo anterior significa que si bien

> cada uno de estos derechos tiene una identidad propia que corresponde sólo a uno de los componentes de la política pública, ellos se encuentran interrelacionados, de tal forma que las medidas que se contemplen para la satisfacción de uno de éstos no pueden entenderse, diseñarse e implementarse de manera autónoma respecto de los derechos restantes. (CSPPDF, 2011, pp. 75 y 76)

De esta manera,

> mientras que el derecho a la justicia ofrece espacios importantes para la realización de ciertos componentes de los derechos a la verdad y a la reparación,

> algunos elementos del derecho a la verdad constituyen formas de justicia y de reparación, y, finalmente, el derecho a la reparación se realiza a través de los canales que ofrece el derecho a la justicia y comprende, dentro de las distintas formas específicas de reparación, elementos de justicia y de verdad (Restrepo, 2010, p. 376, citado en CSPPDF, 2011, p. 76)

Para la Corte Constitucional, esta interrelación o integralidad de la verdad, la justicia y la reparación obedece al carácter fundamental e innominado de dichos derechos que solo es posible reconocer a través de un esclarecimiento previo de las situaciones victimizantes que permita caracterizar a los sujetos de la política pública mediante el reconocimiento de los daños infligidos, lo cual se desprende de una variedad de derechos de carácter fundamental establecidos en el *bloque de constitucionalidad*[8].

El reconocimiento de los perjuicios supone, por un lado, la identificación del objeto mediante el cual se imputa responsabilidad a quienes perpetraron los abusos y a quienes se beneficiaron de ellos, al tiempo que permite redignificar a las víctimas y asegurarles un lugar específico y diferencial en la intervención estatal. De esta manera, los derechos aquí destacados tienen su fundamento en el reconocimiento de la subjetividad social y política de las víctimas y, por ende, su satisfacción inicia con los esfuerzos reales y efectivos de la institucionalidad y de la sociedad por corregir la *invisibilización* de la que han sido objeto las víctimas de desplazamiento interno, lo cual constituye un primer paso en los complejos esfuerzos que son exigibles al Estado para superar la impunidad y resarcir la complejidad de los daños.

En este caso, la impunidad tiene dos efectos relacionados con el factor *tiempo*. Por un lado, contribuye a perfeccionar el cometido de los victimarios para quienes el desplazamiento no tiene solamente una expresión física sino que también tiene un propósito adicional toda vez que quienes desplazan a las personas no solamente pretenden su destierro sino *restarle significancia moral a su conducta*. La ausencia

8 En su jurisprudencia la Corte Constitucional ha señalado en reiteradas ocasiones que el derecho de las víctimas de delitos a conocer la verdad de lo ocurrido y el derecho de la sociedad a esclarecer procesos de macrocriminalidad que afectan de manera masiva y sistemática los derechos humanos de la población, son derechos constitucionales que se desprenden del derecho de acceso a la administración de justicia (art. 29 y 229 C.N.), del derecho a no ser objeto de tratos crueles inhumanos o degradantes (art. 12), así como de la obligación estatal de respeto y garantía plena de los derechos, el debido proceso y el derecho a un recurso judicial efectivo, consagrados en los artículos 1, 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH).

de investigación y sanción contribuye a este propósito *hermenéutico*, como lo llamaría W. Benjamin (citado en Reyes, 2011), que subyace a toda violación grave de derechos humanos.

Por el otro lado, la impunidad es un mensaje de desinterés estatal por resolver la situación victimizante de las personas perjudicadas por el desplazamiento interno por cuanto agrava y prolonga injustificadamente la *brecha de incertidumbre* temporal existente entre el acaecimiento de los hechos que dieron lugar al desplazamiento interno y el presente de la víctima. En este sentido, compromete gravemente la cesación de la condición de víctima por prolongar el ciclo del desplazamiento desde la reproducción del daño moral que este ocasiona.

La impunidad supone resolver los efectos materiales e inmateriales de una violación grave a los derechos humanos mediante el olvido y el paso del tiempo, con lo cual la brecha de incertidumbre trasciende de lo personal a lo societal ya que se traduce en una *desconfianza radical y justificada* de las víctimas hacia el Estado, primero ausente, aquiescente o inoperante frente al acaecimiento de los hechos victimizantes (falla en la prevención), y segundo, silencioso e ineficaz en su esclarecimiento, sanción y reparación (incertidumbre en el resarcimiento).

Esta brecha, a su vez, prolonga injustificadamente la situación de desplazamiento, con lo cual se perpetúan sus efectos dañinos y la pérdida de ciudadanía de la víctima que es una de las expresiones más contundentes del daño inmaterial asociado al destierro. De allí que una política de VJR deba tener (de cara a la integralidad y coherencia entre los tres derechos, y a su relación intrínseca con las *garantías de no repetición*), un contenido radical de dignificación como componente de satisfacción moral y eje transversal de la intervención institucional. El contenido redignificante y de reivindicación moral para las víctimas de desplazamiento interno permite contribuir acertadamente a la superación de la sensación de *liminalidad forzada* que es inherente al sujeto *desplazado*[9].

Lo anterior supone su inclusión en la comunidad política y la recuperación de su protagonismo en las decisiones que lo afectan, lo cual lo sitúa en un plano de

9 En este caso, se hace referencia a que "el desplazado se define a sí mismo como un ser transitorio, [de manera que] todos los dispositivos de representación hacen que él o ella se definan y vivan un estado de liminalidad forzada… [puesto que] el desplazado se encuentra en estado de fragmentación bruta… en la inmediatez de su existencia, los desplazados viven como partículas separadas". (Cfr. Castillejo, 2000, pp. 20 y 21).

futuro que puede contribuir a sustraerlo de la sensación de eterno presente vacío que supone el *no estar*, inherente a todo proceso de desarraigo.

La dislocación entre duración y permanencia que resulta especialmente acentuada en la condición de desplazado o desplazada, puede corregirse mediante la contribución a la reconstrucción del proyecto de vida, la sutura de las fracturas generadas en la vida comunitaria, la transformación de las condiciones de precariedad que facilitaron el desplazamiento interno (y que contribuyen a su prolongación) y la oferta promocional de espacios, alternativas, estrategias y mecanismos de rearraigo.

En esta propuesta son vitales tres elementos: el enfoque participativo, el enfoque diferencial (y sus consecuentes enfoques subdiferenciales) desde la perspectiva de la eliminación real y efectiva de los esquemas de discriminación y marginación que hacen parte de las causas del desplazamiento, y la reconstrucción o creación de confianzas interpersonales y en la institucionalidad.

De esta manera, la recomendación transversal a las que a continuación se resumen hace referencia a la necesidad que el Estado cuente con mecanismos y estrategias de coordinación, articulación, coherencia e interrelación entre las distintas medidas encaminadas a satisfacer los derechos a VJR.

Puede decirse con contundencia, especialmente con base en el informe nacional sobre desplazamiento del CNMH, que todos los esfuerzos administrativos para contribuir a la reparación de las víctimas se están llevando a cabo en un marco de preocupante impunidad sobre el delito de desplazamiento y de ausencia de incentivos positivos para las víctimas que les permitan sentirse motivadas y seguras para denunciar los hechos victimizantes o participar en procesos judiciales donde se esclarezcan y sancionen.

En este contexto, las medidas de reparación se presentan aisladas, desprovistas de un orden de continuidad o lógica de atadura entre estas y los derechos a la verdad y a la justicia, en sus dimensiones individual y colectiva. De permanecer el alto grado de impunidad sobre el delito de desplazamiento que actualmente reina en Colombia, dichos esfuerzos pueden interpretarse como estrategias para auspiciar el silencio y aquiescencia de las víctimas.

Es por esta razón que las instancias administrativas y judiciales están a tiempo para contribuir a la superación de esta situación y para hilar entre sí, tanto las medidas administrativas y judiciales de reparación, como el cumplimiento de sus obligaciones en materia de verdad y de justicia.

Para ello, se requiere desde el punto de vista de la arquitectura institucional de un ente independiente y participativo, dotado de suficientes capacidades y funciones presupuestales y operativas, al que se encargue de coordinar y articular el cumplimiento de las obligaciones del Estado en relación con estos tres derechos, tanto en la esfera judicial como en la administrativa, mediante la aplicación de criterios de interrelación de medidas y de coherencia entre estas.

Lo anterior se plantea con el objetivo de garantizar una intervención institucional más comprehensiva e integral que contribuya a superar el estado de cosas actual caracterizado por la realización de actividades y programas aislados, que en el mejor de los casos atienden aristas parciales de los derechos, pero que no ofrecen a las víctimas una intervención de conjunto que vea complementadas las medidas administrativas con las judiciales de reparación, y a estas con la superación de la impunidad sobre el desplazamiento forzado y el esclarecimiento de la verdad tanto individual y colectiva de los hechos que han dado lugar a esta forma compleja, masiva y sistemática de victimización.

Recomendaciones de política en materia de verdad

- **Distinción entre iniciativas de memoria y derecho a la verdad.**

Mientras el propio Gobierno Nacional reconoce que los procesos de reconstrucción de memoria no son individualizables y no es posible a través de ellos garantizar el derecho a la verdad de las víctimas individualmente, se recomienda replantear el enfoque actualmente vigente en las políticas presentadas por el Gobierno a la Corte que confunde políticas de memoria con satisfacción del derecho a la verdad.

Si bien salvaguardar la memoria es fundamental para el futuro esclarecimiento histórico del desplazamiento forzado, y una de las aristas del derecho a la verdad es el deber estatal de memoria, dicho esclarecimiento no se circunscribe solamente al acopio de las diversas memorias que se pueden empoderar en torno a dicho fenómeno. Con base en la anterior premisa, se recomienda al Gobierno Nacional presentar un informe sobre sus estrategias de articulación entre los diversos programas de derechos humanos y DIH, conservación de archivos, pedagogía ciudadana, entre otros, para diseñar una estrategia de articulación entre las iniciativas de memoria centralizadas y descentralizadas y los avances que en materia de verdad judicial pueden ofrecer diversas instancias no administrativas (FGN, jueces, representantes de víctimas en procesos judiciales, etc.), con el objetivo de preparar una serie de

análisis de conjunto de los distintos relatos existentes sobre el desplazamiento forzado, garantizando en el contraste de fuentes y en la elaboración de informes, la máxima participación no solo consultiva sino enfática y protagónica de las víctimas de desplazamiento forzado.

- **Fortalecimiento de la política de conservación y protección de archivos.**

Se recomienda ajustar la normativa e institucionalidad para garantizar el derecho a la verdad, mediante la creación de un protocolo de entrega de archivos a la futura Comisión de la Verdad y la desclasificación de información reservada sobre derechos humanos de entidades como las Fuerzas Militares o los órganos de inteligencia y contrainteligencia.

En el caso de los documentos de inteligencia y contrainteligencia, se recomienda al CNMH presentar a la Corte Constitucional avances del informe que ordena presentar la Ley 1621 de 2013 a la Comisión Asesora para la Depuración de Datos y Archivos de Inteligencia y Contrainteligencia (art. 30), instalada en julio de 2014, en lo concerniente a las recomendaciones de desclasificación de archivos útiles para el esclarecimiento del desplazamiento forzado.

Se recomienda al Gobierno Nacional presentar a la Corte Constitucional estrategias para adecuar al marco de justicia transicional la autorización otorgada por la ley anteriormente citada al presidente de la República de ordenar la desclasificación total o parcial de documentos de inteligencia y contrainteligencia, vinculados en este caso al desplazamiento forzado, con el objetivo de entregarlos a la futura Comisión de la Verdad.

- **Fortalecimiento de escenarios judiciales de esclarecimiento de la verdad sobre el desplazamiento: penales, contencioso-administrativos y de restitución.**

Para la Corte Constitucional, la especial protección constitucional de las víctimas de desplazamiento forzado genera la obligación para el Estado de fortalecer el acceso a escenarios judiciales que no solamente se circunscriban al ámbito penal, sino que también impliquen desde las esferas contencioso-administrativas, civiles, agrarios, de restitución de tierras, entre otras, la garantía de los derechos a la verdad y la reparación. Se recomienda al Consejo Superior de la Judicatura, o quien haga sus veces, presentar a la Corte la estrategia de redistribución de asuntos planteada en el Auto 008 de 2009, desde el enfoque de la garantía del derecho a la verdad en ámbitos judiciales.

En el caso de restitución de tierras, se recomienda a la UAEGRTD y a las y los jueces y salas civiles especializadas en la materia, contribuir a estrategias de coordinación con la FGN, los jueces y juezas penales y las salas de Justicia y Paz, para garantizar el esclarecimiento del desplazamiento forzado a la luz de la reconfiguración territorial asociada al despojo y abandono forzado de tierras y territorios, con base en la elaboración de contextos que contribuyan a la satisfacción del derecho a la verdad de las víctimas. En este caso, sería importante que una institución independiente se encargara de acopiar y sistematizar las decisiones penales y de restitución con el objetivo de establecer órdenes de relación analítica entre estas.

- **Garantías mínimas para la Comisión de la Verdad: el desplazamiento como tema específico de esclarecimiento.**

En relación con la Comisión de la Verdad, establecida en el acto legislativo 001 de 2012, es necesario que se establezca un mandato específico de investigación del desplazamiento forzado, complementaria a la que están llamadas a llevar a cabo las autoridades judiciales. Resulta oportuno que dicho mandato y los actuales esfuerzos en materia de memoria y conservación de archivos se vean orientados hacia la visión de una Comisión de la Verdad con estos atributos de esclarecimiento y como escenario de eventuales sanciones no judiciales de ciertos responsables del delito de desplazamiento en Colombia.

Se precisa determinar estrategias de política pública encaminadas a garantizar la complementariedad entre escenarios judiciales y comisión de la verdad, a través de la identificación de criterios y estrategias para el flujo de información y entrelazamiento entre la verdad judicial, iniciativas de memoria histórica y la verdad social que se desprenda de un escenario comisional, reconocido como un espacio complementario a los escenarios judiciales de esclarecimiento de la verdad y de los programas administrativos de reparaciones.

Un elemento fundamental para garantizar que no sean los discursos hegemónicos y radicalmente amnésicos los que finalmente se impongan tanto en la narrativa histórica de los procesos individuales de victimización como en relación con el contexto sociopolítico en el que se ven enmarcados, es necesario que las iniciativas de esclarecimiento establezcan metodologías participativas de investigación y asuman el objeto de indagación como un fenómeno sistémico y complejo enmarcado en el actuar de redes ilícitas criminales y aparatos de poder armado.

Recomendaciones de política en materia de justicia

- **Desplazamiento, acceso a la justicia y tutela efectiva.**

Es necesario que el Ministerio de Justicia identifique las circunstancias que desestimulan el acceso de las víctimas de desplazamiento forzado a la justicia a la luz de sus rasgos socioeconómicos, de género u orientación sexual, edad y pertenencia étnica, entre otras, con el objetivo de diseñar y aplicar estrategias para superarlas y responder al grave panorama de impunidad que actualmente persiste sobre este delito.

Se recomienda dotar de efectividad el acceso a la justicia como tutela efectiva de los derechos de las personas desplazadas desde la lucha contra la impunidad para garantizar la articulación de investigaciones y sanciones sobre el desplazamiento encaminadas a la cesación del ciclo de este delito. Una estrategia para ello consiste en solicitar al Gobierno que evite aplicar herramientas o dispositivos normativos que contribuyan a desestimular o desincentivar el acceso a la justicia por parte de las víctimas de desplazamiento forzado, como la equiparación de los montos judiciales de indemnización a los establecidos en programas administrativos de reparaciones, acuerdos de transacción u otras modalidades encaminadas a eludir litigios sobre el desplazamiento.

Se recomienda al Gobierno Nacional y a las autoridades judiciales competentes como es el caso de la FGN, promover la judicialización del despojo o abandono forzado de tierras y territorios a la luz de la tipificación del delito de desplazamiento forzado.

- **La investigación del delito de desplazamiento forzado a la luz de las metodologías sobre macrocriminalidad.**

Se recomienda al Gobierno presentar a la Corte Constitucional un inventario de mecanismos de articulación entre el derecho a la justicia y el derecho a la verdad y su estado de avance. Para ello es menester reorientar sus estrategias para la satisfacción del derecho a la verdad, al enfoque jurisprudencial según el cual este derecho no se reduce al simple conocimiento general de lo que sucedió sino que debe ser una verdad responsabilizante, es decir, encaminada a identificar los autores, beneficiarios o usufructuarios del desplazamiento forzado en aras de establecer sanciones que garanticen la no repetición de las violaciones y a determinar las fuentes de financiación de la reparación de las víctimas en escenarios de justicia transicional.

Se recomienda a la FGN fortalecer sus estrategias de priorización conforme al enfoque según el cual la investigación, esclarecimiento judicial y sanción de hechos de desplazamiento forzado pasa necesariamente por la determinación de niveles de

responsabilidad en términos de participación en la comisión del delito, omisión de deberes de prevención, capacidad de poder de mando sobre las estructuras de poder armado en el seno de las cuales se estructura y materializa el delito, relaciones de colaboración a dichas estructuras, beneficio económico o de otro tipo, entre otros.

La CSPPDF ha insistido en el reconocimiento de la multiplicidad de actores y del carácter complejo y multicausal del delito de desplazamiento como razón necesaria de la aplicación de estrategias de judicialización que den cuenta de la sistematicidad y generalidad de este delito, al tiempo que garanticen mecanismos de imputación de responsabilidad que además de sancionarlo, contribuyan a identificar fuentes de financiación de su reparación y la satisfacción del derecho a la verdad de las víctimas en lo concerniente a la verdad judicial. Lastimosamente, los informes analizados del Gobierno no muestran ninguna reflexión que indique estrategias de Estado al respecto.

- **Relación entre esclarecimiento y sanción no penal del desplazamiento forzado: rol de la Comisión de la Verdad.**

La CSPPDF ha insistido en que el mandato de una Comisión de la Verdad debe constituir una respuesta a la necesidad de develar las actores y factores vinculados con las causas profundas del conflicto y de la vulneración de derechos a las víctimas, de tal forma que establezca los hechos relativos a las graves violaciones a los derechos humanos perpetradas en forma masiva o sistemática, con el fin de cerciorarse de la verdad e impedir la desaparición de pruebas, garantizándose previamente la preservación de los archivos relativos a las violaciones de los derechos humanos y el derecho humanitario, y la posibilidad de consultarlos.

Desde la perspectiva de la *priorización de casos* planteada en el sistema penal desde la Ley 1592 de 2011 y la Directiva FGN n.° 001 de 2012, resulta indispensable que aquellos que no son investigados prioritariamente admitan un esclarecimiento histórico, por un lado, y un cúmulo de sanciones extrapenales de carácter *cautelar* que eventualmente pueden ser administradas por una Comisión de la Verdad, por el otro. Estas sanciones deben contar con un especial enfoque de redignificación y de justicia restaurativa para las víctimas.

En un contexto de priorización de la investigación penal, al verse claramente afectado el derecho a la justicia de las víctimas de casos no priorizados, la Comisión de la Verdad debe darle especial importancia a estos casos para suplir la impunidad inherente al compás de espera que puede llegar a representar la tardanza en la justicia

penal. Con base en lo anterior, se recomienda a la FGN para que aplique la ausencia de aportes del victimario en el esclarecimiento de la verdad como *causal automática* de *priorización del caso.* Al tiempo, se recomienda al CNMH presentar un reporte periódico sobre esta situación a la FGN en el marco de las acciones llevadas a cabo en cumplimiento de la Ley 1424.

- **Examen de buena fe exenta de culpa y derecho a la justicia en restitución de tierras.**

Se recomienda a las autoridades judiciales competentes en materia penal y de restitución de tierras contribuir con una hermenéutica relativamente armónica que dote de coherencia los criterios de aplicación de las categorías de imputación penal con las de aplicación de la buena fe exenta de culpa en restitución de tierras, en los casos donde ello resulte pertinente en relación con los terceros que actualmente se oponen al retorno material de las víctimas.

Se recomienda a la FGN orientar los criterios subjetivos de priorización de la investigación penal hacia la determinación de eventuales responsabilidades sobre el desplazamiento de parte de opositores cuyo examen de conducta en el proceso de restitución no solamente dio por no probada la buena fe exenta de culpa, sino que llevó a indicar mala fe o dolo en las circunstancias de despojo.

Se recomienda a las y los jueces y salas civiles especializados en restitución de tierras compulsar copias a la FGN para garantizar el inicio de investigaciones encaminadas a determinar la eventual responsabilidad penal de opositores y funcionarios públicos en la continuidad del delito de desplazamiento forzado a través del despojo o de su resistencia de facto a la entrega del bien restituido, en los casos en que aplique.

- **Necesidad de estrategias para la prevención del desplazamiento forzado y el destierro involuntario.**

Resulta indispensable que el Gobierno Nacional presente a la Corte estrategias de coordinación y coherencia entre sus instrumentos y avances en materia de prevención de nuevos hechos de desplazamiento forzado y las garantías individuales y colectivas de no repetición del desalojo forzoso de personas. Para ello se debe diferenciar entre intervenciones llevadas a cabo en zonas y territorios donde habitan personas desplazadas, y aquellas que se ejecutan en territorios en riesgo de desplazamiento.

Resulta importante alertar a la Corte Constitucional sobre los riesgos de reasentamiento involuntario que generan los proyectos de exploración y explotación de

recursos naturales no renovables, inclusos aquellos apoyados por el Estado a través de sus agencias encargadas de promover la denominada *locomotora minero-energética*, en contextos conflictivos donde se destaca la intervención territorial de las empresas extractivas apoyadas por la Fuerza Pública.

A la luz de las normas internacionales sobre desplazamiento interno, las situaciones de reasentamiento involuntario por megaproyectos de desarrollo debe ser considerado como una forma de desplazamiento que puede llegar a cuestionar eventualmente los avances que sobre seguridad humana ofrezcan eventuales acuerdos de paz. Por esta razón, es necesario que se emitan y se fortalezcan medidas cautelares o de protección en relación con comunidades que se encuentran en riesgo de destierro involuntario, ya sea por actividades ilegales e incluso criminales de extracción de recursos naturales no renovables, o por la implantación de proyectos formales sin una ponderación previa de los derechos que estos puedan llegar a ocasionar sin una concertación previa con las comunidades (en especial en lo referente a derechos colectivos), especialmente con las que pertenecen a pueblos étnicamente diferenciados y cuyo arraigo al territorio hace parte esencial de su pervivencia física y cultural, la cual se encuentra amparada por el carácter público y constitucional de la diversidad étnica y cultural del Estado Social de Derecho.

Recomendaciones de política en materia de reparación

- **Recuperación de agencia y autonomía como principal modelo de satisfacción.**

Se recuerda al Gobierno Nacional que conforme a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, el proceso de restablecimiento y de reparación integral a las víctimas de desplazamiento forzado es una cuestión de justicia restaurativa y distributiva y no puede tener un carácter asistencialista o paternalista. Si bien puede afirmarse que nominalmente se cuenta con un principio de *dignidad* en relación con las acciones que el Gobierno lleva a cabo en materia de reparación administrativa, es importante que este principio se materialice en una articulación sólida entre la política de generación de ingresos y las medidas administrativas de reparación, encaminada a la contribución del Estado a la recuperación de la capacidad de agencia de las víctimas de desplazamiento forzado para garantizar la vigencia de sus derechos, no interfiriendo en sus decisiones sobre inversión de las medidas de reparación sino ofreciendo espacios para reactivar los proyectos de vida, desde el punto de vista económico y emocional, y garantizándoles prioritariamente a estas víctimas su acceso a derechos económicos, sociales y culturales, sin condicionar

dicho acceso ni confundirlo en la práctica con el acceso a medidas administrativas de reparación como la indemnización.

En tanto el Gobierno presenta un modelo de priorización de la entrega de los montos indemnizatorios administrativos basado en la situación de vulnerabilidad económica de las víctimas de desplazamiento forzado, para otorgarles en primer lugar las indemnizaciones a quienes ya hayan superado su situación de carencias, se recomienda a la UARIV reorientar la entrega de estas medidas administrativas de reparación de manera que no se vea condicionada a la entrega y prestación de servicios asociados a la política de asistencia y atención humanitaria. La mejor manera para lograrlo es aplicar la regla de intervención focalizada establecida en la jurisprudencia de la Corte Constitucional en el sentido de priorizar la entrega de medidas administrativas de reparación a las víctimas de desplazamiento forzado no por sus condiciones económicas.

Los vacíos en el GED de los derechos de VJR interpelan a una falencia estructural de la política que puede definirse como la ausencia de orientación hacia la recuperación de la capacidad de agencia y autonomía de las víctimas. Se recomienda a la UARIV reorientar o reforzar sus esfuerzos hacia este horizonte, teniendo en cuenta que este enfoque puede ser considerado como una medida de satisfacción, por cuanto implica un mensaje simbólico a las víctimas de su reparación como recuperación de su ciudadanía. Es importante recordar que para la propia Corte Constitucional, estos parámetros guardan un sentido reparador en tanto "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". Sentencia T-754/06, numeral 6.3).

- **Fortalecimiento de garantías para la restitución patrimonial.**

Se recomienda al SNARIV establecer estrategias de coordinación interinstitucional para la definición y aplicación de programas, y no solo de medidas aisladas, que garanticen entornos propicios para la recuperación de agencia, proyectos de vida, autonomía y sostenibilidad en los casos de restitución de tierras y de retornos con base en la garantía de la seguridad alimentaria de las víctimas retornadas o restituidas. En este caso, se apela a la aplicación de la coherencia entre estas políticas y la de VJR en clave de satisfacción de derechos desde un enfoque *transformador.* Lo anterior

aplica en tanto en el presente informe se ha señalado que, en los casos de restitución patrimonial, el principal obstáculo para el uso y disfrute de los inmuebles restituidos es la falta de coordinación interinstitucional para hacer sostenible la restitución.

Se recomienda a la UARIV, la UAEGRTD, el INCODER y el Ministerio de Agricultura y a las y los jueces y salas especializadas en restitución de tierras establecer un espacio de coordinación para garantizar: 1) la colaboración interadministrativa para llevar a cabo de manera eficiente las órdenes complementarias que las y los jueces de restitución emiten en sus fallos; 2) el ordenamiento y articulación en los territorios de la ejecución de estrategias y recursos para proyectos productivos, subsidios y apoyos destinados a las víctimas restituidas en su condición de sujetos de reforma agraria y que provengan de diferentes instituciones; 3) garantizar que en la etapa administrativa del trámite de restitución de tierras, y con base en el mapa de microfocalización de la UAEGRTD, se lleven a cabo labores previas de coordinación y alistamiento de los territorios para la aplicación de estrategias encaminadas a reconstruir los proyectos de vida individuales y colectivos de las víctimas y la sostenibilidad del retorno y la restitución.

- **Importancia de la no supeditación de las órdenes judiciales a los estándares administrativos de reparación: el caso de las indemnizaciones.**

Para la Corte Constitucional, los términos procesales desproporcionadamente reducidos y algunas reglas procesales que reducen el interés de las víctimas en la reparación judicial, impiden a las víctimas acceder a la justicia, lo que implica, en cierta medida, la denegación de este derecho. Igualmente, la Corte Suprema ha señalado que la complementariedad entre la reparación judicial y la administrativa implica que las y los jueces no pueden verse supeditados en sus decisiones, a las tablas, criterios y tarifas establecidas por el poder ejecutivo para programas administrativos de reparación o de indemnización, caracterizados no solo por responder de manera masiva y parcial a las víctimas de las violaciones, sino por encontrarse limitados por restricciones fiscales.

Con base en lo anterior, se recomienda a las y los jueces inaplicar el artículo 10 de la Ley 1448 de 2011 en el que se supedita la decisión judicial en materia de indemnizaciones a las tablas y montos establecidos en el programa administrativo de reparaciones establecido en el Decreto 4800 de 2011. Es importante recordar que mediante Sentencia C-180 de 2014 la Corte Constitucional declaró inexequible el inciso 4 del artículo 23 de la Ley 1592 de 2012 cuyo tenor es idéntico al del artículo aquí destacado de la Ley 1448.

Se recomienda a la Corte Constitucional recordarle al Gobierno Nacional que las normas, criterios o decisiones administrativas encaminadas a limitar los criterios que en derecho están llamados a aplicar los funcionarios judiciales para la tasación de los daños y el reconocimiento de la reparación integral, son desincentivos no legítimos que impiden que las víctimas accedan a la justicia para obtener medidas de reparación integral.

- **La rehabilitación como algo más allá de la atención médica psicosocial.**

Se recomienda una reformulación de la estrategia de rehabilitación basada en el acceso de las víctimas de desplazamiento forzado al PAPSIVI, por cuanto, tal como se observa en su ruta, en los informes de Gobierno analizados en el presente documento el enfoque asistencial y temporal de los programas de atención psicosocial puede llegar a restarle dimensiones reparadoras a otros procesos de mayor aliento o sistematicidad, característico de la rehabilitación, y que van más allá de la orientación o asistencia circunstancial o progresiva.

Es necesario que la reformulación anteriormente recomendada enfoque la intervención estatal en materia de rehabilitación a la readaptación funcional de la persona desplazada a través de un sistema integral y participativo de medidas médicas, sociales, educativas y profesionales, encaminadas a permitirle a la víctima llevar una existencia autónoma y activa mediante el fortalecimiento de sus capacidades psicológicas y funcionales, su reintegración cultural y económica a la sociedad y el suministro de medios para que la persona desplazada pueda obtener y conservar un empleo adecuado, a través de la articulación de la política de VJR con la política de generación de ingresos.

- **Establecimiento de sanciones pecuniarias como fuente de financiación de las medidas de reparación.**

Es importante que el Gobierno Nacional recuerde que no es válido supeditar el GED de la población desplazada a la disponibilidad de recursos públicos o sostenibilidad fiscal en materia de reparación de daños, por cuanto la Corte Constitucional ha insistido en la necesidad de que el Estado y la sociedad en general realicen los esfuerzos presupuestales necesarios para contar con fuentes de financiación adecuados para lograr la garantía de los derechos a VJR de las víctimas de desplazamiento forzado. Esta necesidad obliga a indagar sobre el alcance de la responsabilidad asumida por el Estado en programas de reparación administrativa y de su correlativa obligación de repetir contra los responsables de las violaciones

en el entendido que como indica la Corte Constitucional, "el deber de reparar recae sobre el responsable del delito que causó el daño, de tal forma que el presupuesto general de la nación no es la única fuente de recursos para financiar el pago de las indemnizaciones". (Sentencia C-370 de 2006).

Conforme a los criterios jurisprudenciales aquí destacados, no es ni jurídica ni éticamente sostenible que el Estado apele a la carencia de recursos públicos para negar u oponerse a las pretensiones de integralidad en las medidas de reparación para las víctimas, porque el carácter subsidiario de su responsabilidad en la materia parte del principio según el cual es su función investigar-sancionar la dimensión económica de las violaciones para garantizar su resarcimiento. Se recomienda al Gobierno Nacional tener en cuenta que una de las fórmulas más elementales para superar los problemas de la real o supuesta insuficiencia presupuestal para pagar indemnizaciones justas a la totalidad de víctimas de desplazamiento forzado, es asumir la reparación con base en una labor decidida de persecución del patrimonio de los autores y beneficiarios del desplazamiento forzado, que garantice la financiación justa y suficiente de las medidas de reparación y en aquellos casos en que el Estado haya asumido los costos de dicha reparación, haya un compromiso serio y sistemático de sus autoridades y representantes para *repetir* contra lo que denomina la propia Corte Suprema de Justicia "agentes de primera, segunda y tercera zona" del desplazamiento forzado y del despojo o abandono forzado de tierras y territorios[10].

De esta manera, se solicita a la Corte Constitucional considerar la pertinencia de ordenar al Gobierno Nacional y exhortar a la FGN a presentar avances en lo relativo al cumplimiento de los artículos 19, 46 y 150 de la Ley 1448 de 2014 y 11 de la Ley 1592 de 2012 referentes, respectivamente, a: 1) la ejecución de medidas necesarias para garantizar de manera preferente la persecución efectiva de los bienes de los victimarios con el fin de fortalecer el Fondo de Reparaciones; 2) la compulsa de copias en casos donde

10 Lo anterior en el entendido que la justicia transicional se caracteriza por encontrar soluciones diferentes a las sanciones punitivas para que los responsables y beneficiarios de violaciones a derechos humanos como el desplazamiento, "rindan cuentas" a la sociedad. En relación con los beneficiarios económicos y políticos del actuar macrocriminal asociado al desplazamiento forzado de personas, y al despojo y abandono de tierras y territorios, la asunción de responsabilidades de cara a establecer sanciones funcionales a los propósitos de reparación integral puede llevarse a cabo por la vía de la investigación penal o del esclarecimiento histórico en instancias como Comisiones de la Verdad. Si no se presentan avances en la materia, los programas administrativos y demás esfuerzos estatales de contribución a la reparación podrían presentarse como formas indirectas de eximir a los perpetradores y sus beneficiarios de su deber de reparar, lo cual es inconcebible ética y jurídicamente.

se pueda inferir apoyo económico, de manera voluntaria, de una persona natural o jurídica nacional o extranjera, con filial o subsidiaria en el territorio nacional a una estructura macrocriminal responsable de desplazamientos forzados, e incidentes de reparación abiertos en casos donde se haya declarado la responsabilidad penal con base en este tipo de circunstancias; 3) el alcance y dimensión de las medidas adoptadas para lograr el desmantelamiento de las estructuras económicas y políticas que se han beneficiado y que han dado sustento a los grupos armados responsables de hechos de desplazamiento forzado; 4) las labores investigativas llevadas a cabo por la FGN en coordinación con la UAEGRTD, con el objetivo de esclarecer el patrón de macrocriminalidad de despojo y abandono forzado de tierras.

Epílogo. La reparación colectiva como programa puente entre las políticas de verdad, justicia, reparación y paz

En el presente documento no se abordó el tema de la reparación colectiva ni de las medidas diferenciales de reparación dirigidas a pueblos étnicamente diferenciales en tanto se requiere de un documento especializado para poder ofrecer una lectura analítica y de conjunto de las acciones llevadas a cabo por el Gobierno Nacional para la satisfacción del GED a VJR en estas dos dimensiones.

Sin embargo, para efectos de la coherencia del presente documento, se considera oportuno dejar esbozada a la Corte Constitucional la idea según la cual el Programa de Reparación Colectiva para personas desplazadas puede ser considerado como la estrategia puente entre una política de VJR y las políticas que necesariamente tienen que generarse para la consecución de la paz territorial, estable y duradera en el escenario de un eventual acuerdo exitoso en la materia.

Lo anterior se logra si al programa de reparación colectiva se le otorga la importancia que actualmente parece no tener en el marco de las intervenciones del Gobierno en materia de reparaciones administrativas, y si se le enfoca en este sentido de conformidad con lo que a continuación se expone.

En el entendido que el actual programa de reparación colectiva tiene dos componentes claramente diferenciados pero complementarios: uno material y otro simbólico, sobre ambos puede establecerse un enfoque desde la perspectiva de la reconstrucción democrática como paz duradera, es decir, como fin final de los esfuerzos transicionales de reparación masiva a las víctimas de desplazamiento forzado.

Como sostienen Garay y Vargas (2015), desde el punto de vista material, el programa de reparación colectiva debe enmarcarse en un ámbito de justicia *recons-*

tructiva, por cuanto tiene el deber de impactar sobre los sistemas de exclusión social en los que se erige la violencia política y social que da lugar al conflicto armado en sentido amplio. Igualmente, desde el punto de vista simbólico, la reparación colectiva tiene una carga de dignificación basada en el *reconocimiento político* del sujeto colectivo marginado de sus posibilidades de participación e incidencia política por la vía de la victimización.

No puede olvidarse que el desplazamiento forzado de personas en Colombia es un fenómeno colectivo en el que la subjetividad política de las personas desplazadas y su relación con el entorno o comunidad política de origen se ven fracturadas. De esta manera, su reparación colectiva, desde su dimensión política, no puede entenderse como una faceta complementaria o marginal de los programas masivos de reparación de derechos.

Es necesario entonces promover, desde la reparación colectiva, la reconstrucción de ciudadanías y de subjetividades políticas destinadas a fortalecer la diversidad democrática y la vigencia de los derechos humanos, de cara al posconflicto armado. Para ello es preciso fomentar una memoria desprovista de relatos impuestos, encaminada a reconstruir la dimensión, incidencia, importancia y finalidad política de los grupos, comunidades y organizaciones desplazadas en Colombia.

Esto es importante pues la paz está vinculada a la superación del ECI, es decir, es la protección y garantía de la vigencia de derechos negados o vituperados, y la reparación colectiva a la población desplazada, lo que tendría que constituir un acto *holístico* de corrección de injusticias estructurales que las iguala, positivamente, a otros sujetos vulnerados por los factores subyacentes o vinculados al conflicto o por las disputas violentas de carácter territorial que la justicia transicional busca resolver por la vía del diálogo y la transformación democrática.

En este orden de ideas, el resarcimiento colectivo de las víctimas a través de la garantía de la dimensión colectiva de los derechos VJR, en el sentido *holístico* anteriormente destacado, tiene una afirmación pública y social, de carácter democrático, que consiste en el reconocimiento de la subjetividad política y ciudadanía de las víctimas, como derecho a incidir en las decisiones públicas que les afectan.

Para ello, resulta necesario interpelar a su sufrimiento como dato necesario para el proyecto de futuro que supone la no repetición y la superación de los abusos por la vía transicional puesto que la interpelación desde la experiencia del sufrimiento exige que todo marco de justicia transicional tenga "en cuenta el dolor acumulado y su significación" ya que "sin tenerlo en cuenta, cualquier salida política a la violencia será en falso" (Reyes, 2008).

Referencias

AGN (Archivo General de la Nación). (2005). *Acuerdo 004. Por el cual se reglamenta la administración integral, control, conservación, posesión, custodia y aseguramiento de los documentos públicos relativos a los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario que se conservan en archivos de entidades del Estado*. Recuperado de: http://www.archivogeneral.gov.co/sites/default/files/NoticiasAdjuntos/Acuerdo%20No.%20004%20de%202015.pdf.

Antequera, J. (2010). *Por una política pública de la Memoria Histórica: Fundamentos y principios*, Ponencia presentada en el marco del Seminario Internacional Itinerante "Diálogos, desafíos y abordajes de la Memoria Histórica en Colombia", Bogotá.

Betancur, C. (2015). *Jurisdicción agraria: Viabilidad jurídica y ámbito de competencias*. Bogotá: concepto dirigido a la OACP.

Castillejo, A. (2000). *Poética de lo otro: antropología de la guerra, la soledad y el exilio interno en Colombia.* Bogotá: ICANH y Colciencias.

CNMH (Centro Nacional de Memoria Histórica). (2014). *Archivos de graves violaciones a los DD. HH., infracciones al DIH, memoria histórica y conflicto armado: Elementos para una política pública,* Bogotá: Centro Nacional de Memoria Histórica. Recuperado de: http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2014/archivosDDHH/archivos-de-graves-violaciones-DDHH.pdf.

CNMH (Centro Nacional de Memoria Histórica). (2015). *Una nación desplazada: informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá: CNMH-UARIV. Recuperado de: http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2015/nacion-desplazada/una-nacion-desplazada.pdf.

Comisión Intereclesial de Justicia y Paz y Abogados sin Fronteras Canadá (2015). *Una mirada al desplazamiento forzado: Persecución penal, aparatos organizados de poder y restitución de tierras en el contexto colombiano.* Bogotá: Autores, con el apoyo de Unión Europea y Proyecto Convergencia.

CSPPDF (Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado) y CID (Centro de Investigaciones para el Desarrollo de la Universidad Nacional de Colombia). (2010). *El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado: Aplicar políticas públicas idóneas y suficientes II, vol. 9*. III Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada (ENV-CSPPDF-CID). Bogotá: CODHES (Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento). Recuperado de: http://www.codhes.org/~codhes/images/Encuestas/Vol%209%20Observancia%20de%20derechos%20II%20III%20ENV%20julio%202011.pdf.

CSPPDF (Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento). (2011). *El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado: Instituir una política integral de verdad, justicia y reparación, vol. 8*. Bogotá: CODHES (Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento). Con el apoyo de la Embajada del Reino de los Países Bajos en Colombia. Recuperado de: http://www.codhes.org/~codhes/images/Encuestas/Vol%208.%20Verdad%20justicia%20y%20reparacin%20feb%202011.pdf.

Congreso de la República. (2005). *Ley 975. Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios*. Recuperado de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0975_2005.html.

Congreso de la República. (2010). *Ley 1424. Por la cual se dictan disposiciones de justicia transicional que garanticen verdad, justicia y reparación a las víctimas de desmovilizados de grupos organizados al margen de la ley, se conceden beneficios jurídicos y se dictan otras disposiciones.* Recuperado de: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=41055.

Congreso de la República. (2011). *Ley 1448. Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones*. Recuperado de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1448_2011.html.

Congreso de la República. (2012a). *Acto legislativo 01. Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos de justicia transicional en el marco del artículo 22 de la*

Constitución Política y se dictan otras disposiciones. Recuperado de: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=48679.

Congreso de la República. (2012b). *Ley 1592. Por medio de la cual se introducen modificaciones a la Ley 975 de 2005*. Recuperado de: http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/Documents/LEY%201592%20DEL%2003%20DE%20DICIEMBRE%20DE%202012.pdf.

Corte Constitucional. (2004). *Sentencia T-025. Acción de tutela instaurada por Abel Antonio Jaramillo, Adela Paola Montaño, Agripina María Núñez y otros contra la Red de Solidaridad Social, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Protección Social, el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Educación, el INURBE, el INCORA, el SENA, y otros*. Recuperado de: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm.

Corte Constitucional. (2006). *Sentencia C-370. Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 2, 3, 5, 9, 10, 11.5, 13, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 31, 34, 37 numerales 5 y 7, 46, 47, 48, 54, 55, 58, 62, 69, 70 y 71 de la Ley 975 de 2005 "Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios", y contra la ley en su integridad*. Recuperado de: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/c-370-06.htm.

Corte Constitucional. (2008). *Auto 092. Protección de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado por causa del conflicto armado, en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004, después de la sesión pública de información técnica realizada el 10 de mayo de 2007 ante la Sala Segunda de Revisión.* Recuperado de: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2008/a092-08.htm.

Corte Constitucional. (2009a). *Auto 004. 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, después de la sesión pública*

de información técnica realizada el 21 de septiembre de 2007 ante la Sala Segunda de Revisión. Recuperado de: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2009/a004-09.htm.

Corte Constitucional. (2009b). *Auto 005. 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*. Recuperado de: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2009/a005-09.htm.

Corte Constitucional. (2009c). *Auto 008. Persistencia del estado de cosas inconstitucional declarado mediante Sentencia T-025 de 2004*. Recuperado de: http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/Autos/2009/A008-09.htm.

Corte Constitucional. (2011). *Auto 219. Seguimiento a las acciones adelantadas por el gobierno nacional para la superación del estado de cosas inconstitucional, declarado mediante Sentencia T-025 de 2004*. Recuperado de: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8444.pdf?view=1.

Corte Constitucional (2013). *Sentencia SU-254. Acción de tutela instaurada por: Carlos Alberto González Garizabalo y otros en contra de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional.* Recuperado de: http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2013/SU254-13.htm.

DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística) y UARIV (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas). (2015). *Presentación de Resultados Encuesta de Goce Efectivo de Derechos EGED-GOB 2013-2014*, 12 de junio. Recuperado de: http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/EGED/Presentacion_EDGE_2013_14.pdf.

Dejusticia (Centro de Estudios Derecho, Justicia y Sociedad). (2015). Concepto sobre el proceso de tutela T-4.841.815, Accionados: Juez Promiscuo Municipal con funciones de control de garantías de Aracataca - Juez Segundo Civil Del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Santa Marta, 20 de octubre. Bogotá: Dejusticia.

DPS (Departamento para la Prosperidad Social). (2014). *Decreto 1377*. Recuperado de: http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Decretos/2014/Documents/JULIO/22/DECRETO%201377%20DEL%2022%20DE%20JULIO%20DE%202014.pdf.

El Tiempo. (2015).Van nueve reclamantes de tierras asesinados en 4 años. Recuperado de: http://www.eltiempo.com/politica/justicia/asesinatos-de-reclamantes-de-tierras/15926336.

Garay, L. J. y Vargas, F. (2015). *Análisis de la política administrativa de reparación colectiva (RC) a la luz del goce efectivo de derechos (GED)*. Bogotá: Documento de consultoría preparado para CODHES (Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento).

Gobierno de Colombia (2015a). *Informe anual del Gobierno Nacional.*

Gobierno de Colombia (2015b). *Informe al Auto 298 de 2015.*

MinInterior (Ministerio del Interior y de Justicia). (2008). *Decreto 1290 de 2008. Por el cual se crea el Programa de Reparación Individual para las Víctimas de los Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley*. Recuperado de: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6261.

OMS (Organización Mundial de la Salud). (1969). Segundo Informe del Comité Experto en Rehabilitación Médica. *Serie de Informes Técnicos*, 419, 1-26. Recuperado de: http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/38490/1/WHO_TRS_419_spa.pdf.

Restrepo, E. (2010). El desplazado como paria: la garantía de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas del delito de desplazamiento forzado en Colombia. En: Rodríguez Garavito, C. (coord.). *Más allá del desplazamiento forzado: políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia* (pp. 292-431). Bogotá: Universidad de los Andes, ASDI, Embajada de Suecia, UNHCR-ACNUR, Colección Estudios CIJUS.

Reyes, M. (2008). *Justicia de las víctimas: terrorismo, memoria, reconciliación*. Barcelona: Anthropos.

Reyes, M. (2011). *Tratado de la injusticia*. Barcelona: Anthropos.

Rincón, T., (2008). Consideraciones sobre una política pública específica de reparación orientada a las víctimas de desplazamiento forzado. En: CODHES, *Desplazamiento forzado, ¿Hasta cuándo un estado de cosas inconstitucional?, Tomo I*. Bogotá: Koninkrij der Nederlanden y Fondo Glogal para la Paz y la Seguridad del Ministerio de Relaciones Exteriores de Canadá.

UARIV (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas). (2015a). *Informe analítico sobre la medición de indicadores de goce efectivo de derecho de la población desplazada*.

UARIV (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas). (2015b). *Aclaración parcial al informe del Auto 298 de 2015 de la Unidad para las Víctimas en nombre del SNARIV y el Gobierno Nacional.*

Vargas, F. (2014a). *Propuesta de criterios para una política de verdad, justicia y reparación para víctimas de desplazamiento forzado.* Bogotá: Documento preparado para el Equipo Nacional de Verificación de la CSPPDF (Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado).

Vargas, F. (2014b). Hacía una verdad que fluya y permanezca como un río: ¿qué puede esperarse de una Comisión de la Verdad en Colombia? En: Antequera Guzmán, J. (Comp.), *Retos y desafíos de la Comisión de la Verdad para Colombia,* (pp. 97-128). Bogotá: Centro de Memoria, Paz y Reconciliación.

Elementos para una valoración de la política de protección

Elaborado por Clara Leonor Ramírez Gómez y
revisado por el Equipo Nacional de Verificación

Contenido

Lista de siglas 719

Antecedentes 721

Cambios legales 727

Elementos de valoración de la política de protección 730

Conclusiones 735

Referencias 736

Lista de siglas

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
CERREM	Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas
CRER	Comité de Reglamentación y Evaluación del Riesgo (Ministerio del Interior)
CSMCL-1448-2011	Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011
ECI	Estado de cosas inconstitucional
GED	Goce efectivo de derechos
GVP	Grupo de Valoración Preliminar
RUV	Registro Único de Víctimas
SNAIPD	Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada
SMMLV	Salario mínimo mensual legal vigente
SNDDHH	Sistema Nacional de Derechos Humanos
UARIV	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas
UNP	Unidad Nacional de Protección

Antecedentes

En la Sentencia T-025 de 2004, que declaró la existencia del estado de cosas inconstitucional (ECI), la Corte Constitucional constató que los derechos a la vida y a la seguridad personal de la población desplazada, en especial de sus líderes y representantes, eran objeto de violaciones masivas y sistemáticas y que no se habían adoptado por parte de las autoridades medidas apropiadas para conjurar las causas de la violencia y garantizar el GED.

La Sentencia 025 incluye el derecho a la seguridad personal como uno de los derechos fundamentales violados y define los riesgos del desplazamiento como "específicos, individualizables, concretos, presentes, importantes, serios, claros y discernibles, excepcionales y desproporcionados" y se remitió para explicar el alcance a los principios rectores del desplazamiento interno, especialmente los principios 8, 10, 12, 13, y 15.

Entre los problemas señalados por la Corte con respecto a la respuesta Estatal se señala que "no ha sido adecuada", se han desatendido los requerimientos de protección, hay demora en el procesamiento aprobación o implementación de las medidas de protección, se rechazan peticiones y las medidas efectivamente implementadas no son las adecuadas frente a la magnitud del riesgo. Esta situación ocasiona nuevos desplazamientos, retornos (en condiciones poco seguros) o desplazamiento internacional en busca de refugio o protección.

El derecho a la seguridad personal ha sido definido por la Corte Constitucional (Sentencia T-719 de 2003) como el "derecho a recibir protección estatal frente a riesgos extraordinarios que el individuo no tiene el deber jurídico de soportar". Señala la misma Sentencia las obligaciones de las autoridades para preservar el derecho:

> 1. La obligación de identificar el riesgo extraordinario[…] [y] advertir oportuna y claramente sobre su existencia a los afectados. Por eso, no siempre es necesario que la protección sea solicitada por el interesado. 2. La obligación de valorar, con

> base en un estudio cuidadoso de cada situación individual, la existencia, las características (especificidad, carácter individualizable, concreción, etc.) y el origen o fuente del riesgo que se ha identificado. 3. La obligación de definir oportunamente las medidas y medios de protección específicos, adecuados y suficientes para evitar que el riesgo extraordinario identificado se materialice. 4. La obligación de asignar tales medios y adoptar dichas medidas, también de manera oportuna y en forma ajustada a las circunstancias de cada caso, en forma tal que la protección sea eficaz. 5. La obligación de evaluar periódicamente la evolución del riesgo extraordinario, y de tomar las decisiones correspondientes para responder a dicha evolución. 6. La obligación de dar una respuesta efectiva ante signos de concreción o realización del riesgo extraordinario, y de adoptar acciones específicas para mitigarlo o paliar sus efectos. 7. La prohibición de que la Administración adopte decisiones que creen un riesgo extraordinario para las personas en razón de sus circunstancias, con el consecuente deber de amparo a los afectados.

En el Auto 185 del 2004 la Corte Constitucional señaló la importancia de diseñar e implementar una política de protección a la población desplazada que, entre otras acciones, cree programas de protección y prevención. Como respuesta, el Gobierno Nacional amplió la cobertura del Programa de Protección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, para incluir a dirigentes de organizaciones de población desplazada y creó el Comité de Reglamentación y Evaluación del Riesgo (CRER).

En el proceso de seguimiento a la Sentencia T-025 se produce en 2007 el Auto 200 que, además de ordenar el diseño de un programa de protección específico para la población desplazada, señaló que para ella, cuando se presenten ciertas condiciones, existe una *presunción de riesgo* que ampara a líderes y representantes y a otras personas en situación de desplazamiento que acrediten ante las autoridades encontrarse en riesgo excepcional. Cuando la presunción es activada y no es desvirtuada por las autoridades se deben adoptar medidas de protección que sean adecuadas (fáctica y temporalmente) y eficaces (oportunas e idóneas). Señala así mismo algunas fallas sistemáticas reiterativas en la protección a líderes y personas desplazadas y la necesidad de adoptar correctivos para asegurar el goce efectivo del derecho GED.

El principal problema identificado es que las autoridades no otorgan la prioridad necesaria a los casos, a su vez las personas en riesgo no reciben las medidas de protección adecuadas y eficaces, viéndose así afectado el GED a la vida y a la integridad personal.

La Corte señala varias categorías de fallas:

1. Fallas en el diseño del sistema de protección

a. Desarticulación entre el programa de protección y el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD): el programa no es un componente de la política de atención al desplazamiento, se canaliza a través del programa ordinario de protección del Ministerio del Interior.

b. Centralización en Bogotá, lo cual implica que se incrementen las necesidades de movilidad y de adelantar trámites adicionales; implica también desconocimiento por parte de las autoridades centrales de las condiciones en las regiones (los estudios de riesgo desarrollados por autoridades locales son modificados por las oficinas del nivel central) y ausencia de canales fluidos para la implementación de medidas que requieren estrecha coordinación con autoridades territoriales.

c. Problemas de autosostenimiento material de los beneficiarios de medidas de protección. La desarticulación con el sistema de atención genera impactos negativos, en particular cuando las medidas implican traslado. Los protegidos quedan desprotegidos en cuanto a subsistencia material, lo cual muchas veces obliga al retorno de las personas al lugar donde el riesgo es patente.

d. Desprotección de los miembros de la familia de las personas en riesgo. El sistema no prevé la extensión de las medidas protectoras a las familias, solo en ayuda económica de emergencia durante un mes.

e. Ausencia de un enfoque diferencial que promueva los derechos de sujetos de especial protección constitucional, como indígenas, afrocolombianos, adultos mayores, madres, menores, docentes. Para ello se deben adecuar el estudio y la evaluación de riesgo y medidas de protección que respondan a particularidades que aumentan niveles de riesgo.

2. Fallas en la implementación práctica del sistema, lo cual incluye fallas en:

a. Recepción y procesamiento de solicitudes

- Demoras injustificadas y excesivas en la respuesta, en la elaboración de los estudios de riesgo y en la coordinación con las autoridades relevantes.
- Respuestas inadecuadas: mecánicas, ambiguas, basadas en una interpretación restrictiva del alcance de la protección e insensibles a las necesidades especiales de los peticionarios.
- No es claro que se siga el procedimiento de adopción de medidas provisionales en casos de urgencias sin esperar la reunión del CRER.

b. En la coordinación interinstitucional para la operatividad
- Demora de varios meses en el envío a nivel territorial.

c. En la realización de los estudios de riesgo
- No son consistentes —resultados divergentes en estudios realizados a una misma persona en cortos periodos—.
- No toman en cuenta todos los factores de amenaza y arrojan a veces resultados contraevidentes.
- Las medidas asignadas no concuerdan con los resultados de los estudios.
- Los peticionarios no son informados sobre las razones de las medidas y no cuentan con la oportunidad de controvertir los resultados.

d. En la conformación y funcionamiento del CRER.
- Oportunidad y periodicidad de las reuniones (una vez al mes, así haya extraordinarios).
- Aunque se prevé que habrá 4 representantes de población desplazada no es claro el procedimiento de selección y designación.

e. En la asignación e implementación de medidas individuales de protección
- Medidas que no responden al nivel de riesgo.
- Medidas que no guardan correspondencia con las condiciones de vida de los solicitantes.
- Demoras recurrentes en la adopción de las medidas y su implementación efectiva.

f. Informalidad y falta de claridad procedimental

Posteriormente, en el Auto 009 de 2009, la Corte se pronuncia sobre la persistencia del ECI y reitera la existencia de vacíos en la política de prevención del desplazamiento forzado y de protección de los derechos a la vida, a la integridad y a la seguridad personales. La Corte plantea que tanto la Procuraduría General de la Nación como la ACNUR han considerado necesario revisar el programa de protección de líderes y de la población desplazada, para desarrollar un instrumento estándar de valoración de riesgo, específico para los que enfrenta esta población y para remover los factores que posibilitaron la politización del procedimiento hasta entonces adoptado. Se ordena, en consecuencia, que para el 4 de mayo de 2009 el Ministerio del Interior y el Director de Acción Social, con participación de la Po-

licía Nacional y el DAS, diseñen dicho instrumento, para lo cual podrán recurrir al apoyo de la Procuraduría General de la Nación, de la Defensoría del Pueblo y de la Fiscalía. Dispone igualmente que el Ministerio del Interior de oportunidad a las organizaciones de la población desplazada, que con mayor frecuencia hayan solicitado medidas de protección, para que expresen su opinión y propongan criterios de evaluación.

La respuesta del Gobierno fue, en ese entonces, la conformación de un grupo de trabajo específico en el Programa de Protección que atendiera y tramitara las solicitudes de población desplazada. En este marco, entre 2008 y abril de 2010, se recibieron y analizaron 909 casos en el CRER, de los cuales 101 fueron valorados como riesgo extraordinario y 1 como de riesgo extremo; a su vez, se implementó un nuevo instrumento estándar de valoración desde 2009 y se dio impulso:

> a la descentralización del programa a través de ruta de protección mediante la cual las secretarías de gobierno municipales, distritales y departamentales deben recibir y tramitar las solicitudes de protección a través de la Mesa Municipal, Distrital o Departamental de Protección y Prevención en el marco del Comité Local de Atención a la Población Desplazada. (SNAIPD, 2010, p. 376).

El Auto 385 de 2010 se refiere a la solicitud del pronunciamiento por parte del Gobierno Nacional, frente al cumplimiento de la Sentencia T-025 y sus autos de seguimiento. La Corte Constitucional recuerda la orden de reformular, ajustar e implementar diferentes componentes de política pública, entre ellos los relacionados con "5) la adopción de medidas específicas para asegurar la protección del derecho a la vida de la población desplazada en especial en los Autos 054, 093 y 200 de 2008; 008 y 009 de 2009". En este Auto la Corte señala que el ECI persiste a pesar de los avances señalados por el Gobierno y en consideración al cambio de administración señala un plazo para que el nuevo Gobierno se pronuncie sobre los diagnósticos y resultados presentados por el anterior.

En respuesta a este auto, el Gobierno Nacional en su informe anual del primero de julio de 2011, informa sobre acciones de prevención realizadas regionalmente y la formulación de planes de contingencia y prevención en algunos municipios del país, así como el acompañamiento de algunos procesos de retorno[1]. Así mismo, se rela-

[1] Ver (2011). *Informe del Gobierno Nacional a la Corte Constitucional sobre el avance en la superación del estado de cosas inconstitucional declarado mediante la Sentencia T- 025 de 2004.*

cionan acciones de la Mesa Nacional de Prevención y Protección del Desplazamiento Forzado, entre ellas la intención de implementar el Índice de Riesgo de Victimización.

En el Auto 219 de 2011 se valora la corrección de los vacíos señalados en el Auto 008 de 2009 en materia de prevención del desplazamiento forzado, llegando a la conclusión de que de los informes presentados por el Gobierno Nacional en junio y octubre de 2009 y julio de 2010, no se desprende un verdadero avance en el cumplimiento de lo ordenado por el citado auto. La mayor parte de acciones reportadas se referían al anuncio de la construcción de lineamientos e instrumentos. El informe de julio de 2010 señala avances en la formulación de un programa de protección para víctimas de desplazamiento forzado, y en la incorporación en los Planes Integrales Únicos Departamentales, así como en la formulación de protocolo de prevención sin que se presenten los resultados del proceso. Igualmente, se señala la falta de respuesta específica por parte del Gobierno Nacional a las fallas identificadas por la Corte en el Auto 200 de 2007, y la respuesta se limitó en 2009 al tratamiento del tema en los autos con enfoque diferencial.

En el informe del Gobierno de 2010 se presenta como acción la implementación de la ruta de protección y se informa sobre la creación de un instrumento técnico estándar de valoración del riesgo, sin que hasta ese entonces existiera información sobre su implementación ni se presentara un claro cronograma para lograr su aplicación efectiva. Tampoco, señala la Corte, se brinda información sobre el desarrollo de medidas de protección específicas para proteger a la población desplazada. Ordena la Corte al Ministerio del Interior la presentación de un informe que dé respuesta específica y concreta a los vacíos y problemas del programa de protección y establezca una ruta clara para la superación de las fallas (Auto 219, numerales 159 y 160).

Para la Corte, uno de los principales problemas continúa siendo la dificultad de identificar articulación entre los muchos planes de prevención existentes y de valorar su efectividad en materia de protección de los derechos, para concluir que "no es posible todavía hablar de un sistema nacional de prevención del desplazamiento. Persisten las dificultades detectadas en la Sentencia T-025 de 2004 […]". Así mismo señala el Auto (numeral 173) la propuesta de elaborar un protocolo para la prevención del desplazamiento forzado y el diseño de un Sistema Nacional de Derechos Humanos (SNDDHH) y DIH, al cual se articulará la Mesa Nacional de Prevención y Protección.

Contrasta para la Corte lo informado por el Gobierno Nacional con la situación de los pueblos indígenas y de las comunidades afrocolombianas con graves

Pp. 67-71.

afectaciones en su seguridad y vida. Ordena al Gobierno, en consecuencia, que: se establezca un cronograma detallado para el diseño y puesta en marcha del Sistema Nacional de Derechos Humanos; precise las necesidades de capacidad institucional, coordinación interinstitucional y presupuestal necesarias para su operación y sostenibilidad; defina metas claras de cobertura; desarrolle indicadores de GED para el componente de prevención del desplazamiento forzado; aclare la ruta de articulación con el SNDDHH y DIH; aclare las competencias y responsabilidades en materia de prevención de las autoridades tanto nacionales como territoriales y los mecanismos de coordinación; instituya espacios de participación y de respuesta a cada uno de los vacíos señalados en la Sentencia T-025 de 2004 y en el Auto 008 de 2009. La Corte solicita un informe del Gobierno en el que se dé respuesta específica a cada punto.

En cuanto a la protección de los derechos a la vida y a la seguridad de las víctimas de desplazamiento forzado interno en situación de riesgo extraordinario, el Auto 219 de 2011 recuerda las falencias señaladas desde el Auto 200 de 2007. Ante la no satisfactoria respuesta en los informes del Gobierno de 2009 y 2010, la Corte concluye que no se ha dado cumplimiento a los requerimientos del Auto 200 de 2007.

Cambios legales

La aprobación de la Ley 1448 de 2011 y los cambios institucionales realizados en el segundo semestre de 2011 tienen implicaciones en materia de prevención y protección. La Ley 1448 de 2011, en su artículo 31 establece que las autoridades competentes deben adoptar medidas especiales de protección a las víctimas, cuando ello sea necesario, según el riesgo evaluado y cuando exista amenaza contra sus derechos fundamentales a la vida, la integridad física, la libertad y la seguridad personal. Que dichas medidas podrán ser extensibles al núcleo familiar si es necesario y que las autoridades que tengan conocimiento de situaciones de riesgo deberán informar a la autoridad competente para que inicie el procedimiento de protección urgente. Luego, en el artículo 32, la Ley establece los criterios para la revisión e implementación de los programas de protección integral, entre los cuales se encuentran los establecidos en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, para lo cual otorgó un plazo de 6 meses.

Un cambio institucional de importancia grande fue la creación, mediante Decreto 4065 de 2011, de la Unidad Nacional de Protección (UNP), cuyo objetivo es "articular, coordinar y ejecutar la prestación del servicio de protección a quienes determine el Gobierno Nacional, en virtud de sus actividades, condiciones o situaciones" pueda estar

en situación de riesgo extraordinario o extremo. Entre las poblaciones mencionadas se encuentra la de desplazado o líder de grupos de personas desplazadas.

Las funciones de la UNP son amplias; cuenta entre otras instancias con un Consejo Directivo, una subdirección de evaluación de riesgo, y otra subdirección de protección. A la primera subdirección le compete desarrollar la valoración de riesgo de personas, grupos y comunidades pertenecientes a las poblaciones cubiertas por la entidad; desarrollar metodologías y estrategias; realizar análisis y seguimiento de documentos e informes de entidades públicas o no sobre situación de riesgo de personas, grupos o comunidades; mantener canales de comunicación con las poblaciones objeto de los programas; mantener el sistema de información; revaluar por lo menos una vez por año los niveles de riesgo de las personas beneficiarias; "dar traslado inmediato a la Subdirección de Protección de los casos de población en situación de desplazamiento forzado que cumplan con los requisitos de gravedad e inminencia para la activación de la presunción constitucional de riesgo" (UNP, 2011).

A su turno, la subdirección de protección debe, en coordinación con la Policía Nacional y otras entidades competentes, diseñar, formular y ejecutar medidas y mecanismos para la protección de las personas en situación de riesgo extraordinario o extremo; recomendar a la dirección la adopción de medidas transitorias (en casos de gravedad o inminencia) y de las medidas de protección para la población en desplazamiento que cumpla requisitos para activación de presunción de riesgo; implementar las medidas de protección adoptadas por el Director de la Unidad a partir de las recomendaciones del CRER, o de quien haga sus veces; así como hacer seguimiento a las medidas de protección en términos de oportunidad, idoneidad y eficacia. Así mismo, el Decreto 2893 de 2011 asigna al Ministerio del Interior la función de diseñar e implementar las políticas públicas de protección, promoción, respeto y garantía de los derechos humanos.

En el mismo año se expide el Decreto 4912 de 2011[2] por el cual se "organiza el Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la

[2] En 2015 cada sector del Gobierno expidió decretos únicos reglamentarios. Para el Ministerio del Interior se expidió el Decreto 1066 de 26 de mayo de 2015, como Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior. Este decreto integra el Decreto 4066 de 2011; el Decreto 4912 de 2011, que se encuentra ahora en la Parte 4 Derechos Humanos, Título 1, Programa de Protección, 4, Capítulo 2, Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades. Sin embargo, en el texto se hará referencia al Decreto 4912 de 2011, puesto que así era conocido y citado anteriormente.

integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades, del Ministerio del Interior y de la Unidad Nacional de Protección".

Entre las justificaciones para la expedición de este decreto se encuentra la necesidad de unificar los programas de protección existentes. Entre los principios se debe destacar el de consentimiento, que implica que la vinculación al programa requerirá de manifestación expresa, libre y voluntaria por parte del protegido, lo cual puede, en algunos casos, entrar en conflicto con la obligación de informar situaciones de riesgo por parte de cualquier autoridad para activar la protección.

Los grupos de personas que pueden ser objeto de las medidas de protección son 16. Entre ellos se encuentran "9. Víctimas de violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, incluyendo dirigentes, líderes, representantes de organizaciones de población desplazada o de reclamantes de tierras en situación de riesgo extraordinario o extremo". La protección de estas personas será asumida por la UNP.

El decreto establece las medidas de prevención (planes de prevención y planes de contingencia; cursos de autoprotección, patrullajes, revista policial) y las medidas de protección, en virtud del riesgo establecido, definiendo: 1) cinco tipos esquemas de protección con diferentes recursos físicos y humanos, (combinaciones distintas de vehículos blindados o no, conductores, y escoltas); 2) recursos físicos, como vehículos, chalecos, escudos, medios de comunicación; 3) medios de movilización (tiquetes aéreos nacionales o internacionales a su protegido y si es necesario a su grupo familiar; apoyo para transporte marítimo, terrestre o fluvial (hasta 4 SMMLV por mes); 4) apoyo de reubicación temporal (hasta 3 SMMLV por mes y hasta por tres meses, de acuerdo con el tamaño del núcleo familiar, dirigido a suplir el mínimo vital); 5) apoyo de trasteo; 6) medios de comunicación (equipos para alertar en emergencias o reportarse permanentemente); 7) blindaje de inmuebles de sedes centrales de propiedad de organizaciones. También se encarga el programa de esquemas de protección según el cargo, caso en el cual cada entidad del Estado, previo acuerdo, deberá aportar los recursos físicos para la prestación de las medidas de seguridad.

En la estrategia de protección participan varias entidades: Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, Unidad Nacional de Protección, Policía Nacional, Ministerio de Defensa Nacional, Programa presidencial de derechos humanos (o quien haga sus veces), Unidad administrativa especial de atención y reparación a víctimas. Adicionalmente las gobernaciones, alcaldías municipales, la Fiscalía General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación. La estrategia cuenta con dos instancias fundamentales en el estudio del

riesgo y la recomendación de medidas: El Grupo de Valoración Preliminar (GVP) y el Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM).

La Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior es responsable de la formulación de lineamientos de política de protección, del seguimiento y evaluación de la política y de los ajustes necesarios en la misma, así como de proponer criterios parámetros y metas del programa.

La Unidad Nacional de Protección recibe y tramita las solicitudes; solicita la evaluación del riesgo al grupo encargado; atiende las solicitudes de emergencia y de activación de la presunción constitucional de riesgo; presenta ante el GVP la petición de protección, el análisis del caso y el resultado de la evaluación de riesgo en el nivel territorial; presenta ante el CERREM las recomendaciones y medidas sugeridas por el GVP para determinar nivel de riesgo. Finalmente, adopta e implementa las medidas recomendadas por el CERREM, informa al peticionario, hace seguimiento periódico a la implementación de las medidas, da traslado a la Fiscalía de las amenazas y hace seguimiento del avance de los procesos. En el CERREM está prevista la participación, con voz y sin voto, de cuatro delegados de cada una de las poblaciones objeto del programa que participarán en las sesiones de su respectivo grupo poblacional.

La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) es otra de las entidades con atribuciones específicas: brindar información relacionada con la inscripción de la población en situación de desplazamiento en el RUV; adoptar medidas de su competencia y participar en espacios interinstitucionales.

El decreto establece la ruta de protección con que deben contar las gobernaciones y alcaldías para proteger a líderes, representantes y dirigentes y población desplazada acreditada en el RUV. Según la ruta, la persona que requiere protección debe acudir a la Secretaría del Interior o de Gobierno del lugar donde se encuentre para que estas autoridades implementen las medidas a que haya lugar, luego de una valoración inicial de riesgo.

Elementos de valoración de la política de protección

La Corte Constitucional, en el Auto 10 de 2015, solicita información a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, sobre los resultados alcanzados respecto a la política de prevención y protección al desplazamiento en el marco del seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 y a los Autos 200 de 2007, 008 de 2009 y 219 de 2011.

Previamente el Gobierno, en respuesta a los informes de abril y agosto de 2014, había mencionado entre los avances la expedición de la Ley 1448 de 2011 y del Decreto 4100 de 2011, que crea el Sistema Nacional de Derechos Humanos. A juicio de la Corte, sin embargo, el Gobierno Nacional no aporta información detallada que permita valorar avances en el cumplimiento de las órdenes de los Autos 200 de 2007, 008 de 2009, y 219 de 2011.

El Auto 10 de 2015 retoma las preguntas del Auto 200 de 2007, y el Gobierno Nacional responde en informe de febrero de 2015. Sobre esta respuesta se señalarán algunas inquietudes:

1. En el citado informe, el Gobierno Nacional se responde a la inquietud de la Corte sobre la excesiva centralización del programa, informando que según el Decreto 4912 de 2011 solamente el GVP que sesiona nacionalmente define el nivel de riesgo, puesto que las oficinas regionales no ponderan el riesgo de ningún beneficiario. Y que por tanto no es posible que el nivel de riesgo sea reformado por el nivel local, puesto que es solamente en el nivel central donde se determina el riesgo. La respuesta podría considerarse como una forma de mantener la excesiva centralización comentada, pese a la existencia de oficinas regionales y a la realización de CERREM regionales, a propósito de los cuales no es claro si se trata solamente de que el CERREM sesiona regionalmente o a que se han creado CERREM en cada región. Si es así no es clara la relación entre dichas instancias y un GVP nacional. Adicionalmente, tampoco es clara la aplicación de la ruta de protección del artículo 42 del Decreto 4912 de 2011, en la cual alcaldías y gobernaciones tienen la potestad de implementar medidas de prevención y protección y su relación con las decisiones en el nivel central.
2. Sobre el auto sostenimiento de las personas con medidas de protección: La respuesta dada por el Gobierno es que se coordina con la UARIV para que se acelere el otorgamiento de ayudas humanitarias a personas con medidas de protección. No es claro, sin embargo, si estas ayudas son complementarias de las medidas de protección monetarias previstas por el Decreto 4912, o si las sustituyen.
3. En cuanto al enfoque diferencial, el principal avance puede haber sido el establecimiento del CERREM especial mujeres y la Resolución 0805 de 2012. No se ha avanzado tanto en los enfoques étnicos, que aún no cuentan con protocolos específicos, ni se cuenta tampoco con el protocolo para "personas desplazadas procedentes de zonas urbanas, personas desplazadas procedentes de zonas rurales y personas desplazadas intraurbanamente", que según informe del Gobierno Nacional de

> febrero de 2012 deberían estar aprobados junto con los étnicos y los de personas con discapacidad, a finales de diciembre de ese año. Hasta la fecha, parece que solamente se han aprobado dos protocolos: el de mujeres y el de la ruta colectiva.

En efecto, cabe anotar que el 21 de agosto de 2015 se expidió el protocolo para la implementación de la Ruta de Protección Colectiva. Las medidas tomadas con anterioridad que benefician colectivos, informadas por el Gobierno Nacional, se limitan a medios materiales como machetes, botas, carpas, chalecos, botes o motores, entre otras. La resolución mencionada avanza en una definición amplia del tipo de medidas, que buscan contrarrestar el riesgo. Sin embargo, en la medida en que estas últimas deberán ser implementadas por distintas entidades, es necesario fortalecer los mecanismos de coordinación interinstitucional e interestatal tanto para la planificación de las medidas como para su financiación e implementación, cuando estas no recaigan sobre la UNP. La definición de un CERREM-Colectivo, contribuirá seguramente a mejorar la evaluación de las situaciones y el seguimiento de las medidas.

4. En cuanto a las fallas en la realización de estudios de riesgo, no es clara la explicación del informe gubernamental sobre las medidas para corregirlas. Por ejemplo, frente a la falta de concordancia entre las medidas implementadas y los estudios de riesgo correspondiente, la Comisión de Monitoreo y Seguimiento a la Ley 1448 de 2011 (CSMCL-1448-2011), en su informe de 2011, señala que "En lo referente a las Medidas Especiales de Protección (Artículo 31 Ley 1448 de 2011) le preocupa a la Defensoría del Pueblo, los criterios que se están teniendo en cuenta por parte de la Unidad de Protección para otorgar las mismas". Afirma la Defensoría que pese a lo establecido en la Ley,

> en algunos casos, los documentos de advertencia emitidos por el SAT no constituyen soporte suficiente para el otorgamiento de medidas de protección a la víctima y a las poblaciones que la solicitan de manera directa. Con posterioridad a la promulgación de la Ley se han identificado casos de victimización y falta de cumplimiento de garantías de no repetición, expresadas en el no otorgamiento de las medidas de protección ordenadas. (CSMCL-1448-2011 , 2012, p. 321)

Así mismo, señala el informe, que pese a la expedición del Decreto 4912 de 2011, que organiza el Programa de Prevención y Protección, se siguen presentando problemas entre los cuales se destacan: que las medidas entregadas a las víctimas

son las mismas que se otorgaban antes de la expedición de la ley, por lo cual no se tiene en cuenta si la medida es idónea y eficaz a efectos de participación en procesos judiciales y administrativos; que hay incertidumbre en cuanto si la persona solicitante de las medidas conoce los criterios para su evaluación de riesgo.

Más fuerte aún es la crítica expresada por la misma CSMCL-1448-2011 en su tercer informe al Congreso, cuando expresa.

> Cabe mencionar que ante el GVP que se han presentado casos inminentes y de evidentes amenazas contra la vida e integridad que, incluso, se han concretado en atentados directos, en los cuales la Unidad, pese tener conocimiento de la situación, no implementó los trámites de emergencia. Se desconocen los criterios objetivos bajo los cuales se toman estas determinaciones. (p. 344)

Las demoras en los estudios de riesgo es otro de los aspectos identificado como falencia del programa. En su respuesta, el Gobierno Nacional afirma que de las 876 evaluaciones de riesgo a población desplazadas realizadas en 2014, el 22 % superaron el límite de 30 días hábiles establecido para la realización del estudio. Aunque no hay un estudio específico para población desplazada, informes como el presentado por el programa Somos Defensores (Informe Anual 2014) señalan que el plazo de 30 días establecido en el decreto es para la realización del estudio de riesgo, pero que "no dice nada respecto al tiempo que tiene el CERREM para su conocimiento y posterior implementación" (2014, p. 17). Agrega que "varios defensores(as) han interpuesto acciones legales para conocer en definitiva su situación de riesgo", como es el caso de líderes comunales amenazados en Armenia, que recurrieron a la acción de tutela contra la UNP para que diera respuesta sobre el estudio de riesgo de un líder amenazado (2014, p. 18). Así mismo, el informe señala que la propia Defensoría del Pueblo ha hecho llamados a la UNP por la demora en los trámites de las solicitudes de protección, los estudios de riesgo y la aprobación de las medidas de los personeros.

En el tercer informe de la CSMCL-1448-2011, se afirma que

> desde el momento en que una persona solicita activar la ruta de protección hasta la presentación del estudio de nivel de riesgo ante el GVP, los casos tardan aproximadamente de dos a tres meses, posteriormente el proceso entre la evaluación en el GVP y la formulación de medidas en el CERREM está tardando aproximadamente un mes, más otros tiempos para su implementación. (p. 345).

En cuanto a la suspensión de las medidas sin justificación a víctimas de desplazamiento forzado, la respuesta gubernamental se refiere al procedimiento que se sigue y a los esfuerzos porque se comunique el levantamiento de las medidas antes de su implementación. Sin embargo, la comunicación oportuna, que por supuesto debe hacerse, no conjura el riesgo de levantamiento injustificado. El mismo informe de Somos Defensores señala casos extremos en los cuales la disminución de las medidas de protección ha llevado a desenlaces fatales. Tal es el caso de un líder reclamante de tierras y de población desplazada del Cacarica (Chocó), Jesús Adán Quinto, cuyo nivel de riesgo fue declarado como extraordinario y se le asignó un esquema de protección conformado por un vehículo convencional, dos hombres de protección, un chaleco antibalas y un celular. Poco antes del homicidio, acaecido el 9 de abril de 2014, las medidas fueron ajustadas y le retiraron el vehículo y un hombre de protección. Otros tres casos citados por el informe, aunque no se refieren a personas víctimas de desplazamiento, ponen en cuestión la idoneidad de las medidas otorgadas y de su suspensión o modificación, o bien la falta de oportunidad en el otorgamiento o en la implementación de las medidas.

Frente a la Coordinación entre el sistema de atención a víctimas y el programa de protección, el Segundo informe de seguimiento y monitoreo a la implementación de la Ley de víctimas y restitución de tierras 2012-2013, de la Comisión de Seguimiento de los organismos de control (presentado en agosto de 2013), señala que no basta con que la UARIV participe plenamente en los espacios relacionados con protección, sino que "pudiese ser mejor el diálogo y la articulación entre las dos unidades (UNP y UARIV) para trabajar los temas de medidas efectivas,[…] en aras de ofrecer una protección integral a las víctimas" (p. 687). Así mismo, la Comisión reclama esfuerzos en la aplicación de "los principios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad entre los niveles territoriales para el cumplimiento efectivo de la protección".

Valoración del riesgo: coinciden los análisis de Somos Defensores que señala en el informe citado que la matriz de riesgo no puede ser el único criterio para su valoración, con los expresado en el Tercer Informe de la Comisión de seguimiento de los organismos del control al Congreso, cuando señala que, con base en la participación que como invitados permanentes con voz pero sin voto algunos de estos organismos tienen en el GVP y el CERREM. Señala que es necesario socializar las metodologías y protocolos, así como las matrices de evaluación para reconocer la objetividad de las observaciones y conclusiones. La Defensoría del Pueblo, en particular, señala que hay "desconocimiento de escenarios de riesgo advertidos por la entidad […] y de los mapas de riesgo elaborados por las autoridades locales". Mencionan igualmente

el desconocimiento de los Autos 004 y 005 de 2009 respecto de la protección de pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes, así como de los relacionados con mujeres. Todo ello conduce a que "en ocasiones las matrices de riesgo no reflejen las situaciones de vulnerabilidad y contexto por la que atraviesan los evaluados".

Conclusiones

De la revisión realizada a los programas, los informes del Gobierno Nacional y de otras instancias y organizaciones, se concluye:

1. Que ha habido un avance importante con la expedición de los Decretos 4100 y 4912 de 2011, así como con la creación de la UNP para contar con una mejor estructura institucional y organización en materia de prevención y protección.
2. Que pese a este avance, persisten algunos de los problemas identificados por la Corte en el Auto 200 de 2007, que se relacionan principalmente con falencias en la valoración del riesgo, dificultades en la articulación entre el programa de protección y el Sistema de Atención a Víctimas y fallas en la articulación con los niveles territoriales.
3. Que la valoración de riesgo basada únicamente en la matriz utilizada como instrumento por la UNP, puede dejar por fuera los que pasa en determinados contextos, los actores que generan necesidades de protección y riesgos extraordinarios y sobre cuáles son sus intereses. Esto puede llevar a perpetuar la necesidad de medidas de protección sin que se logre mitigar el riesgo en el lugar y del modo en que se produce, y sin que la necesaria articulación entre medidas de prevención y de protección pueda contribuir a que cada vez sea menos necesario el enfoque de protección.
4. El tipo de medidas que se asignan tiene relación con el tipo de análisis que se realiza. El centrarse en medidas materiales, tal como está establecido en el Decreto 4912, no ha mostrado una efectividad en la medida en que las solicitudes de protección no disminuyen. La necesaria sinergia con otras instituciones y la investigación de las amenazas por parte de la Fiscalía brindarían un marco más amplio de protección que podría contribuir a desactivar por lo menos una parte importante de los riesgos.
5. El análisis territorial es muy importante. La concentración del desplazamiento en algunas regiones del país, como lo han identificado tanto informes gubernamentales como de organizaciones no gubernamentales, especialmente en el pacífico, con epicentros en cuatro ciudades principales como son Buena-

ventura, Tumaco, Guapi y Quibdó, hacen necesario otro tipo de medidas que se dirijan a la desactivación de las causas que generan el desplazamiento. De lo contrario, será creciente el número de personas en riesgo extraordinario o extremo y la capacidad institucional y presupuestal será inferior a la necesaria para garantizar los derechos de la población desplazada.

6. La puesta en marcha de la Ruta Colectiva, establecida en el Protocolo recientemente aprobado puede dar luces sobre el tipo de análisis de riesgo y el tipo de medidas que contemplan el contexto como elemento central en la identificación de los riesgos y de las formas de contrarrestarlos.
7. En cuanto a la política pública de prevención de violaciones a la vida, libertad, integridad y seguridad, es urgente que el Ministerio termine —si no lo ha hecho en los últimos meses— su formulación y socialización para que pueda iniciarse por fin su implementación.

Referencias

Congreso de la República. (2011). *Ley 1448. Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones*. Recuperado de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1448_2011.html.

Corte Constitucional. (2003). *Sentencia T-719. Acción de tutela instaurada por Biviana Andrea Flórez Echavarría en contra del Ministro del Interior y de Justicia y de la Dirección General para la Reinserción*. Recuperado de: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/T-719-03.htm

Corte Constitucional. (2004). *Sentencia T-025. Acción de tutela instaurada por Abel Antonio Jaramillo, Adela Polanía Montaño, Agripina María Nuñez y otros contra la Red de Solidaridad Social, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Protección Social, el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Educación, el INURBE, el INCORA, el SENA, y otros*. Recuperado de: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm

Corte Constitucional. (2007). *Auto 200. Adopción de medidas de protección de los derechos a la vida y a la seguridad personal de algunos líderes de la población*

desplazada y ciertas personas desplazadas en situación de riesgo. Recuperado de *http://www.corteconstitucional.gov.co/T-025-04/AUTOS%202007/63.%20%20Auto%20del%2013-08-2007.%20Auto%20200.%20Adopci%C3%B3n%20de%20medidas%20para%20algunos%20l%C3%ADderes.pdf*

Corte Constitucional. (2009a). *Auto 008. Persistencia del estado de cosas inconstitucional declarado mediante Sentencia T-025 de 2004*. Recuperado de: http://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-3490_documento.pdf.

Corte Constitucional. (2009b). *Auto 009. Órdenes como consecuencia del asesinato de líder desplazado.* Recuperado de: http://www.corteconstitucional.gov.co/T-025-04/AUTOS%202009/116.%20Auto%20del%2026-01-2009.%20Auto%20009.%20%C3%93rdenes%20como%20consecuencia%20del%20asesinato%20de%20l%C3%ADder%20desplazado.pdf.

Corte Constitucional. (2010). *Auto 385. Solicitud pronunciamiento del Gobierno Nacional frente al informe de cumplimiento entregado el 1 de julio de 2010, en el marco del seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 y sus Autos de cumplimiento.* Recuperado de: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2010/A385-10.htm.

Corte Constitucional. (2015). *Auto 185. Procede la Sala Plena de la Corte Constitucional a resolver la solicitud de nulidad de la sentencia T-469 de 2013 proferida por la Sala Novena de Revisión*. Recuperado de http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2015/A185-15.htm.

DAFP (Departamento Administrativo de la Función Pública). (2011). *Decreto 40650. Por el cual se crea la Unidad Nacional de Protección (UNP), se establecen su objetivo y estructura*. Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_4065_2011.html.

DP (Defensoría del Pueblo), CGR (Contraloría General de la República), PGN (Procuraduría General de la Nación) y MNPV (Mesa Nacional de Participación de Víctimas). (2014). *Primer informe al Congreso de la República 2013-2014*. Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011 (CSMCL-1448-2011). Recuperado de: http://www.contraloriagen.gov.co/documents/187127222/188324186/Primer-Informe-

Congreso-Comision-Seguimiento-Monitoreo-CumplimientoLey1448de2011.pdf/0474ce89-4549-405f-a710-e4ac353a6eae.

DP (Defensoría del Pueblo), CGR (Contraloría General de la República), PGN (Procuraduría General de la Nación) y MNPV (Mesa Nacional de Participación de Víctimas). (2015). *Segundo informe al Congreso de la República 2014-2015*. Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011 (CSMCL-1448-2011). Recuperado de: http://www.contraloriagen.gov.co/documents/155638087/195060160/Segundo_inf_ley_vicitmas2015.pdf/b16d3ceb-f064-4db1-b6a3-1a241d06757a.

MinInterior (Ministerio del Interior). (2011). *Decreto 4912. Por el cual se organiza el Programa Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades del Ministerio del Interior y de la Unidad Nacional de Protección*. Recuperado de http://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/decreto_4912_de_2011.pdf

SNAIPD (Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada). (2010). *Informe del Gobierno Nacional a la Corte Constitucional sobre la superación del estado de cosas inconstitucional declarado mediante la Sentencia T-025 de 2004*. Recuperado de http://www.acnur.org/t3/uploads/media/COI_2813.pdf?view=1.

Somos Defensores. (2014). *La Divina Comedia. Informe Anual. Sistema de Información sobre Agresiones contra Defensores y Defensoras de Derechos Humanos en Colombia*. Recuperado de: http://somosdefensores.org/index.php/en/publicaciones/informes-siaddhh/132-la-divina-comedia.

La problemática del Registro Único de Víctimas para población desplazada

Elaborado por Andrés Mauricio Mendoza
y revisado por el Equipo Nacional de Verificación

Contenido

Lista de siglas 742
Lista de matrices 742
Lista de figuras 742

Conceptos relevantes 744

Jurisprudencia en materia de registro 745
Auto 178 de 2005 746
Auto 011 de 2009 746
Sentencia T-215 de 2009 747
Auto 385 de 2010 748
Sentencia T-265 de 2010 748
Sentencia T-141 de 2011 748
Auto 219 de 2011 749
Sentencia T-441 de 2012 749
Auto 052 de 2013 750
Auto 119 de 2013 750

Normativa sobre registro 751
Ley 387 de 1997 751
Decreto 2569 de 2000 752
Ley 1448 de 2011 753
Decreto 4800 de 2011 754

Estrategias de política pública para el componente de registro 755
Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas 755
Plan Operativo de Sistemas de Información (POSI) 756
Formato Único de Declaración (FUD) 757

Análisis de las estrategias del Gobierno Nacional frente a las demandas de la Corte Constitucional 759

Conclusiones 761

Recomendaciones de política pública 764

Modificación de los criterios de valoración en consonancia con la jurisprudencia y la normativa internacional 764

Recomendaciones sobre validación de aspectos relacionados con la valoración 765

Recomendaciones sobre diseño institucional 766

Referencias 766

Lista de siglas

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
BACRIM	Bandas Criminales
CNAIPD	Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia
DIDH	Derecho internacional de los derechos humanos
DIH	Derecho internacional humanitario
ECI	Estado de cosas inconstitucional
EPS	Empresa Promotora de Salud
FOSYGA	Fondo de Solidaridad y Garantía
FUD	Formato Único de Declaración
GED	Goce efectivo de los derechos
RNI	Red Nacional de Información
RUPD	Registro Único de Población Desplazada
RUV	Registro Único de Víctimas
SIPOD	Sistema de Información de Población Desplazada
SIPROD	Sistema Integral de Presentación Online de Documentación
SISBÉN	Sistema de Potenciales Beneficiarios para Programas Sociales
SUR	Sistema Único de Registro
UARIV	Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas

Lista de matrices

Matriz 1. Programas y disposiciones del Gobierno 760

Lista de figuras

Figura 1. Ruta de registro de víctimas..... 756

En perspectiva de la garantía del goce efectivo de los derechos (GED) de los más de 6 millones de desplazados, por causa del conflicto armado en sentido amplio en Colombia[1], el presente documento tiene como objetivo general realizar un análisis de los lineamientos de política pública relacionados con el registro de la población desplazada en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD), hoy Registro Único de Víctimas (RUV).

El registro de las personas que se han visto obligadas a desplazarse es el requisito para garantizar el ingreso a la ruta de atención, asistencia y reparación integral, y de esta forma desde el mismo pronunciamiento de la Sentencia T-025 de 2004 (y otras providencias de la Corte Constitucional) se evidencia que muchas veces se ha negado la entrega de ayudas y servicios a causa de que no se ha hecho la inscripción en registro.

Es por esto que resolver las problemáticas del registro es la base de la garantía del GED y además el punto de partida para el reporte de información y de un adecuado engranaje entre las entidades responsables de atención a la población desplazada.

El objetivo final de este documento es ser un insumo que contribuya a la identificación de retos que persisten en la administración del registro de población desplazada en el marco de las disposiciones jurisprudenciales señaladas por la Honorable Corte Constitucional en sus Autos de seguimiento y en la medida de lo posible formular recomendaciones tendientes a la superación de los mismos.

1 Según cifras del RUV el número de personas desplazadas en Colombia alcanza los 6.499.042 con corte a 1 de octubre de 2015.

Conceptos relevantes

Para poder contar con la claridad requerida de los términos que se usarán a lo largo del documento, a continuación se realizará una presentación de los conceptos clave para el componente de registro de población desplazada.

En primer lugar, cabe señalar que el proceso de registro ha tenido hitos y transformaciones en los casi 18 años durante los cuales se han desarrollado diferentes acciones de atención a la población desplazada. A pesar de sus modificaciones procedimentales se puede afirmar que el registro (primer concepto clave) en general (antes RUPD y ahora RUV) es un instrumento para que las víctimas puedan acceder a diferentes programas y medidas del Gobierno Nacional en razón de la vulneración de sus derechos ocurrida con ocasión de los hechos victimizantes que sufrieron.

En este sentido, el RUPD surgió en el marco de la Ley 387 de 1997, reglamentada por el Decreto 2569 de 2000, con el objetivo de efectuar la inscripción de la declaración de los hechos que rinde la población ante el Ministerio Público. Así las cosas, el objetivo del registro es contar con la "información de la población actualizada, según sus características y especificidades, para poder brindar una atención integral" (DPS, 2015).

Ahora bien, la inscripción en el registro se da a través de otro instrumento una declaración (segundo concepto clave) que constituye "un relato libre, espontáneo, preciso y circunstanciado" (DPS, 2015). Para esto se vale de un Formato Único de Declaración (FUD) para recopilar una información completa y estructurada. El Gobierno Nacional, a través de sus páginas oficiales, señala que esta declaración no es un interrogatorio, pero sí busca establecer las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que ocurrieron los hechos victimizantes; con el fin de que luego de la inscripción se realice un proceso de valoración del declarante y posteriormente hacer el reconocimiento de su condición de víctima del desplazamiento forzado.

Entendiendo que el registro es un instrumento, es importante señalar que los sistemas de información (tercer concepto clave) consolidan cifras de varios registros o fuentes de información, en este caso oficiales sobre población en situación de desplazamiento forzado. En su momento el Sistema de Información de Población Desplazada (SIPOD) a cargo de Acción Social era el nodo que articulaba la información sobre este tema y en la actualidad lo es la Red Nacional de Información (RNI) a cargo de la Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas (UARIV).

Jurisprudencia en materia de registro

A partir de la Sentencia T-025 de 2004, que declaró un estado de cosas inconstitucional (ECI), la Corte Constitucional ha generado durante más de 10 años cerca de 300 Autos de seguimiento y mil órdenes. Este rol clave de la Corte Constitucional en el seguimiento a las acciones gubernamentales, en materia de atención al desplazamiento forzado, ha hecho que el Gobierno Nacional haya generado también diversas estrategias de respuesta en perspectiva de suplir los vacíos identificados por la Corte.

Particularmente, en la Sentencia T-025 de 2004, que como se dijo es referente para los demás Autos de seguimiento proferidos por la Corte, se señala que una de las falencias detectadas para declarar el ECI estaba relacionada con el registro de la población desplazada y con la información que este suministra a los programas orientados a la atención a los desplazados.

Puntualmente se indica que: 1) la población desplazada no contaba con "información oportuna y completa acerca de sus derechos, la oferta institucional , los procedimientos y requisitos para acceder a ella y las instituciones responsables," (Corte Constitucional, 2004); 2) los sistemas de información no incluían "la totalidad de las ayudas otorgadas ni los bienes inmuebles abandonados," (Corte Constitucional, 2014); 3) se comprobaba un subregistro de personas desplazadas (especialmente en desplazamientos menores o individuales); 4) el Sistema Único de Registro (SUR) no incluía información de ayudas de entidades diferentes a Acción Social (haciendo mención expresa de servicios de educación, salud y de vivienda); 5) los sistemas de información no identificaban necesidades específicas de grupos con un mayor nivel de vulnerabilidad; y 6) dichos sistemas no identificaban las posibilidades de generación de ingresos en zonas de recepción. También se afirma que los sistemas de registro no incluyen información sobre las tierras abandonadas por los desplazados.

Adicionalmente, en la argumentación de la Sentencia T-025 de 2004, se afirma que hay varios casos en donde se condiciona la entrega de ayudas a la inclusión en el RUPD, cuando es un hecho que muchas veces el desplazamiento genera la pérdida de los documentos de identidad lo cual dificulta dicho registro. En otros casos, los accionantes a pesar de estar inscritos en el RUPD no han recibido ayuda humanitaria.

Entre las disposiciones de esta Sentencia está la dada al Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (CNAIPD) en términos de precisar la situación actual de la población desplazada inscrita en el SUR, determinando su número, ubicación, necesidades y derechos.

Auto 178 de 2005

El Auto 178 de 2005 hace referencia a las órdenes contenidas en los ordinales segundo, cuarto, quinto, octavo y noveno de la parte resolutiva de la Sentencia T-025de 2004, impartidas para superar el ECI en materia de desplazamiento forzado interno. De manera específica, retoma los informes enviados por el Gobierno Nacional en respuesta a la sentencia y advierte que persisten dificultades identificadas como la falta de información sobre la caracterización que adelanta el Gobierno Nacional a la población desplazada. Estas dificultades, constatadas por el Ministerio Público y ACNUR, se deben también a problemas en la falta de inclusión de la población desplazada masivamente y a la ausencia de mecanismos para superar el subregistro y de indicadores de seguimiento.

Es por esto que la Corte Constitucional concluye que el Gobierno Nacional no surtió el proceso de caracterización y que persisten "problemas administrativos, de coordinación, de difusión de información y de cumplimiento de las metas fijadas, así como dificultades en los procedimientos de recolección de información de la población desplazada, su confiabilidad y el fin dado a la información obtenida" (Literal 1.6, p. 22).

La Corte indica que se deben adelantar acciones para definir metas puntuales y así culminar el proceso de caracterización, y de la misma forma diseñar e implementar mecanismos e instrumentos específicos de coordinación interinstitucional entre el nivel nacional y las entidades territoriales (Corte Constitucional, 2005, Literal 1.8), haciéndose extensivo a informar cuáles son las responsabilidades institucionales en el proceso de caracterización. También se insta a trabajar en torno a la respuesta ágil y oportuna de las solicitudes de atención presentadas por la población desplazada y en particular de las que se relacionan con la inscripción como persona víctima del desplazamiento, el rechazo a la inscripción o la cesación de la condición de desplazado.

Auto 011 de 2009

En el Auto 011 de 2009 se realiza seguimiento a las medidas adoptadas para superar el ECI sobre el desplazamiento interno, y, concretamente, se abordan las falencias de los sistemas de registro y caracterización de la población desplazada.

En general se afirma que persisten las falencias identificadas en anteriores providencias y se dan ciertas consideraciones sobre las áreas de la política que más gravedad representan (Corte Constitucional, 2009a, capítulo 2, p. 5):

1. El derecho al *Hábeas Data* de las personas. Sobre esto se indica que las autoridades deben llenar los vacíos de información de las bases de datos y mantenerlas actualizadas a favor del derecho de inclusión de datos personales.
2. Medidas para la superación del subregistro de la población desplazada. Persiste la ausencia de mecanismos para incluir en el RUPD a personas desplazadas con anterioridad al año 2000, que hayan sido víctimas de grupos paramilitares o que hayan sido desplazadas como consecuencia de acciones del Estado.
3. Medidas para el intercambio de información entre las distintas bases de datos relevantes para la población desplazada. Es significativo el tema de descoordinación en el contenido, funcionamiento y utilización de bases de datos provenientes de diversas entidades.
4. Medidas para crear un sistema de información articulado que sea una herramienta útil para el GED de la población desplazada. Sobre esto se anota que en esa fecha se estaban consolidando tres grandes sistemas de información que deberían propender por su articulación como son el RUPD administrado por Acción Social, el Sistema Integral de Presentación Online de Documentación (SIPROD) administrado por el Ministerio de la Protección Social y el programa de identificación de víctimas manejado por la Fiscalía General de la Nación y la Comisión de Reparación y Reconciliación.
5. Procedimiento a seguir e informes a presentar. Se explican las medidas que deberían conducir a la superación del subregristo, la comunicación entre distintas bases de datos y la creación de un sistema articulado de información.

En este sentido, se ordena al Gobierno Nacional que presente un proyecto para superar los problemas de subregristo y demás aspectos mencionados.

Sentencia T-215 de 2009

La Sentencia T-215 de 2009, analiza una acción de tutela instaurada en contra de Acción Social, por haber negado la inscripción en el RUPD a una persona por el simple hecho de encontrarse inscrita en el SISBÉN.

La Corte afirma que el desplazamiento forzado genera una crisis humanitaria y un estado de emergencia social que demanda una actuación positiva y activa del Estado y se rechaza la conducta de Acción Social de negar la inclusión en el RUPD a los solicitantes, por encontrarse afiliados al SISBÉN de un sitio diferente a aquel del cual huyen. La Sentencia amparo los derechos fundamentales de los

solicitantes y dispone la inscripción en el RUPD y la entrega de ayudas humanitarias de emergencia.

Es por esto que se concede la tutela de los derechos fundamentales promoviendo la inscripción en el RUPD y la entrega de las ayudas humanitarias de emergencia.

Auto 385 de 2010

El Auto 385 de 2010 que analiza el informe presentado por el Gobierno Nacional en julio del mismo año señala: que el Gobierno alude a un universo exclusivamente delimitado a las personas inscritas en el RUPD, sin tener en cuenta a otras personas que por diversos motivos no hacen parte de dicho registro.

Sentencia T-265 de 2010

En el marco del análisis de una acción de tutela instaurada contra la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, la Corte reitera que el Registro Único de Población Desplazada es fundamental para efectos de proveer la asistencia humanitaria a que se tiene derecho por ley. En esta medida, la carga de la prueba se invierte y por ende es competencia de las autoridades el probar que la persona no tiene calidad de desplazado. Así, no se le puede exigir a la población desplazada por la violencia plena prueba acerca de su situación, sino que es suficiente contar con una prueba sumaria, "por ejemplo, cuando una persona abandona sus bienes y una comunidad". Por ello, ordena a la entidad en mención, inscribir a los tutelados en el RUPD.

Sentencia T-141 de 2011

De nuevo en el marco de una acción de tutela instaurada por Ely Johana Urquijo Guiza contra la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, la Corte Constitucional reitera el carácter fundamental del reconocimiento de la condición de persona víctima del desplazamiento forzado. Por tal motivo, se insta a reconocer a la tutelante y su núcleo familiar como desplazados, así como otorgar las ayudas humanitarias de emergencia a las cuales tiene derecho por ser víctima de desplazamiento forzado. En este caso la Corte aplicó el principio

de la buena fe, el cual supone la inversión de la carga de la prueba, y era la entidad gubernamental quien debía desvirtuar la justificación dada por la accionante para explicar su registro en el SISBÉN de una localidad ajena al lugar de desplazamiento, siendo su deber hacerlo si su pretensión era mantener la negativa del registro.

Auto 219 de 2011

En el Auto 219 de 2011 se continúa el seguimiento a las acciones adelantadas por el Gobierno para la superación del ECI y en relación al Auto 385 de 2010 se resaltan posibles contradicciones y nuevas falencias en temas de registro.

Así las cosas, y a partir de informes remitidos por el Ministerio Público, la CSPPDF y otros actores, se detecta que persisten asuntos problemáticos para la inclusión en el RUPD. En términos prácticos, la Corte afirma que no es claro cómo Acción Social determina la inclusión o no inclusión de un desplazado en el RUPD, y por consiguiente considera que son difusas las reglas del material probatorio que respalda dicha decisión.

En el auto se resalta que según datos de la Procuraduría, en su informe de enero de 2011, el 25 % de los declarantes no incluidos en el RUPD no son notificados de esa decisión (Corte Constitucional, 2011, art. 232) y adicionalmente se indica que no se ha presentado aún un cronograma para la superación de los problemas en materia de subregristo.

Es así como se ordena un nuevo informe al Gobierno Nacional sobre la metodología de trabajo y de coordinación interinstitucional y los espacios de participación de las personas víctimas de desplazamiento para llenar los vacíos que persisten de la Sentencia T-025 de 2004, en materia de subregristo, sistemas de información y caracterización de la población desplazada.

Sentencia T-441 de 2012

Una nueva acción de tutela instaurada contra Acción Social, la Corte Constitucional reitera que las declaraciones sobre los hechos constitutivos de desplazamiento forzado se basan en el principio de la buena fe de quien declara y que se debe aplicar el principio de inversión de la carga de la prueba. Recuerda que en otras providencias se han señalado las pautas que se deben aplicar en el tema de registro de la población desplazada.

Auto 052 de 2013

En el Auto 052 de 2013 la Corte solicita información a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) relacionada con el RUV en el marco de la Sentencia T-025 de 2004. En este Auto advierte nuevamente las fallas evidenciadas en los Autos 011 de 2009 y 219 de 2011 relacionadas, como se mencionó anteriormente, con falta de claridad en los lineamientos procesales y probatorios para la decisión de inclusión o no inclusión en el registro.

La Corte señala que desde que se expidió la Ley 1448 de 2011, y entró en funcionamiento el RUV, ha recibido múltiples informes de entidades territoriales, órganos de control, organizaciones humanitarias, etc., que han indicado un retroceso en el "sistema de registro, los tiempos de respuesta y la falta de aplicación de criterios jurisprudenciales y legales" (Corte Constitucional, 2013a, artículo 16, p. 8).

Es así como la Corte entra a evaluar los "Criterios de valoración de las solicitudes de inscripción en el RUV" adoptados por el Comité Ejecutivo del Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas (SNARIV) con la jurisprudencia en la materia.

A partir de lo anterior, se ordena realizar una inspección judicial a las instalaciones de la Dirección de Registro y Gestión de Información de la UARIV para verificar, en casos concretos en el año 2012 y 2013, las "decisiones de inclusión o no inclusión en el RUV, los tiempos de recepción y valoración de la información, así como de respuesta sobre la inclusión, los criterios utilizados por el Comité Ejecutivo según conste en las actas respectivas y en las resoluciones expedidas, los recursos interpuestos, las garantías del debido proceso adoptadas y el tiempo de resolución de los mismos, y demás aspectos que se consideren relevantes" (Corte Constitucional, 2013a, orden primera, p. 9). Así mismo, se ordena a la UARIV precisar las causales de *no inclusión* de acuerdo con los *criterios de valoración*.

Auto 119 de 2013

En el Auto 119 de 2013 se realiza seguimiento al componente de registro en el marco de la Sentencia T-025 de 2004, a partir de retomar los resultados de la diligencia judicial dictada en el Auto 052 de 2013.

Estos resultados llevan a la Corte Constitucional a identificar que la UARIV hace énfasis en el rótulo del autor que provocó el desplazamiento en el momento de definir la inclusión en el registro (Corte Constitucional, 2013b, p. 7), y que se estaba absteniendo de incluir en el registro a víctimas de actores como las Bandas Criminales (BACRIM).

Frente a esto la UARIV responde que no existe un criterio para atender las solicitudes presentadas en donde estén involucrados perpetradores como las BACRIM, dado el "rótulo" de los actores relacionados con delincuencia común.

Nuevamente la Corte señala que la Ley 1448 de 2011 causó modificaciones frente al reconocimiento en el registro de la población desplazada, y que eso a su vez genera riesgos para su entrada en la asistencia y atención con miras a la superación de la situación de emergencia.

Ante esta situación, la Corte aclara que los derechos de las personas desplazadas por la violencia se dan como consecuencia de su situación fáctica y que el registro se vincula directamente con el goce de sus derechos. Así, "siempre que los desplazados se encuentren en alguno de los escenarios descritos en la Ley 387 de 1997 y esclarecidos por medio de la jurisprudencia constitucional estas personas tienen el derecho fundamental a ser reconocidas como población desplazada por medio del registro" (Corte Constitucional, 2013b, p. 32).

En este pronunciamiento también se hace alusión al concepto de víctima incorporado en la Ley 1448 de 2011 "en el sentido en que no se puede aplicar, sin más, a las personas desplazadas por las BACRIM, porque la construcción del concepto de persona desplazada es más amplia que la de víctima en el marco del conflicto armado" (Corte Constitucional, 2013b, p. 54).

En consecuencia, la Corte declara que no es acorde con el esquema de protección de población desplazada el hecho de no incluir a las víctimas de las BACRIM en el registro. Por esto se ordena inscribir en el RUV a quienes se han desplazado bajo los escenarios de la Ley 387 de 1997, y de igual forma, se insta a tener un manual de valoración que dé cuenta de esta decisión y que no haga distinciones entre víctimas del desplazamiento en razón del actor perpetrador.

Normativa sobre registro

Ley 387 de 1997

A través de la Ley 387 de 1997 se adoptan medidas para la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en Colombia. En términos de registro esta ley es un referente pues define la situación de desplazamiento y posteriormente en su Decreto reglamentario 2569 de 2000 señala aspectos procedimentales del registro.

De acuerdo con el artículo 1 de esta Ley es desplazado

> 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 drásticamente el orden público. (Congreso de Colombia, 1997)

Decreto 2569 de 2000

El Decreto 2569 de 2000, como ya se mencionó, reglamenta la Ley 387 de 1997 y en su título III crea el RUPD y señala las condiciones para la declaración del hecho del desplazamiento. En este sentido, establece que el RUPD busca identificar a la población afectada por el desplazamiento y sus características y tiene como finalidad mantener información actualizada sobre esta población y hacer seguimiento a los servicios que da el Estado. En el artículo 5 se encarga el manejo del RUPD a la Red de Solidaridad Social.

Se afirma que en la declaración deben registrarse los hechos y circunstancias que generaron la condición de desplazamiento, actividad económica y demás datos relevantes sobre la persona desplazada. Esta declaración debe presentarse dentro del año siguiente a la ocurrencia de los hechos que dieron origen al desplazamiento (Presidencia de la República de Colombia, 2000, art. 8) y se dispondrán de 15 días hábiles para su valoración.

En caso de desplazamientos masivos, el Comité Municipal, Distrital, las autoridades municipales y los representantes del Ministerio Público, tanto de los municipios expulsores como receptores, deben tomar la declaración sobre los hechos que originaron el desplazamiento del grupo y enviarla inmediatamente a la inscripción en el RUPD (Presidencia de la República de Colombia, 2000, art. 13), lo cual exime a las personas víctimas de desplazamiento masivo de rendir una declaración individual.

De acuerdo con el título IV por el solo hecho de haber efectuado la declaración la persona tendrá derecho a acceder a las medidas establecidos en la Ley 387 de 1997 para la atención humanitaria de emergencia.

En este decreto también se indica la creación de la RNI para la Atención a la Población Desplazada por la Violencia y se encarga de su coordinación a la Red de Solidaridad Social (Presidencia de la República de Colombia, 2000, art. 19).

Ley 1448 de 2011

Mediante esta Ley se crea el RUV que se soporta en el RUPD cuya administración fue trasladada a la UARIV un año después de la promulgación de la Ley (artículo 154). En el Título V que trata de la institucionalidad para la atención a víctimas, capítulo II (artículos 154 y ss.) se establecen las responsabilidades, procedimientos, términos, y demás características del RUV. Los parágrafos de creación del RUV se indica que en lo relacionado con el registro, seguimiento y administración de la información de la población víctima del desplazamiento forzado, este instrumento se regirá por lo dispuesto en el título III, capítulo 3 de la mencionada ley.

En este título, y concretamente en el artículo 61, se promulga que las víctimas de desplazamiento forzado deberán rendir declaración ante el Ministerio Público, dentro de los dos (2) años siguientes a la ocurrencia del hecho que dio origen al desplazamiento, siempre y cuando estos hechos hubiesen ocurrido a partir del 1º de enero de 1985, y no se encuentren registradas en el RUPD. Así mismo el parágrafo primero de este artículo establece un plazo de dos años para la reducción del subregristo, periodo en el cual las víctimas del desplazamiento de años anteriores podrán declarar los hechos con el fin de que se decida su inclusión o no en el registro y para esto el Gobierno adelantará acciones de divulgación.

Las víctimas de desplazamiento que hayan sido incluidas en el RUPD no deberán presentar la solicitud nuevamente salvo que quieran declarar otro(s) hecho(s) victimizante(s).

El Ministerio Público, a su vez, deberá preguntar sobre las circunstancias de tiempo, modo y lugar que generaron su desplazamiento y además indagarán por qué no habían declarado antes.

En todo caso la Ley es clara en el sentido de que hasta que el RUV entre en operación se mantendrá el funcionamiento del RUPD de acuerdo a lo estipulado en el artículo 154.

En términos de sistemas de información, el artículo 153 crea la Red Nacional de RNI para la Atención y Reparación a las Víctimas que será el instrumento que garantizará al SNARIV una rápida y eficaz información nacional y regional sobre

las infracciones al DIH o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno. Asimismo, la RNI "evaluará la magnitud del problema, y permitirá al SNARIV adoptar las medidas para la atención inmediata, elaborar planes para la atención y reparación integral de las víctimas inscritas en el RUV" (Presidencia de la República de Colombia, 2011).

Decreto 4800 de 2011

El Decreto 4800 de 2011 reglamenta la Ley 1448 de 2011 y profundiza en los aspectos sustantivos del RUV. En el título II se argumenta que el registro no confiere la calidad de víctima sino que es una herramienta técnica para la identificación de la población que ha sufrido un daño de acuerdo a la definición de víctima del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, y sirve además como instrumento para el diseño e implementación de políticas públicas relacionadas con la atención, asistencia y reparación a esta población.

El RUV es operado por la UARIV y en términos de su desarrollo parte de ciertos principios como la favorabilidad, buena fe, prevalencia del derecho sustancial propio del Estado social de derecho, participación conjunta, confianza legítima, trato digno y hábeas data.

En el artículo 21, y como se señaló en la Ley 1448 de 2011, se insta a promover una campaña de divulgación para que las víctimas que no están incluidas en el registro sean inscritas en el RUV. Es importante mencionar que el RUV tendrá como fuentes los registros y sistemas de información de víctimas existentes (Presidencia de la República de Colombia, 2011, art. 24) buscando garantizar el intercambio de información del RUV con los demás sistemas que conforman la RNI.

En el artículo 29 se determina que la UARIV puede definir los medios, instrumentos y mecanismos para la toma de la declaración en perspectiva de que se realice una valoración adecuada posteriormente. Una solicitud de registro debe contener como mínimo datos de identificación; información sobre el género, edad, estrato socioeconómico, situación y tipo de discapacidad si la hay y la conoce, raza y etnia; firma del funcionario de la entidad que recibe la solicitud; huella dactilar de la persona que solicita el registro; firma de la persona que solicita el registro; circunstancias de modo, tiempo y lugar previas, durante y posteriores a la ocurrencia

de los hechos; datos de contacto de la persona que solicita el registro (Presidencia de la República de Colombia, 2011, art. 33).

Así mismo, el Decreto establece que en el proceso de valoración la UARIV verifica y adopta una decisión para otorgar o denegar la inclusión en el RUV. También es potestativo de esta entidad la definición de los criterios de valoración previa aprobación del Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación a las Víctimas (Presidencia de la República de Colombia, 2011, art. 36). Para la verificación de los hechos victimizantes la UARIV realizará consultas en las bases de datos y sistemas que conforman la RNI.

El Decreto también precisa que la RNI es el instrumento que establece "mecanismos, lineamientos, políticas, procesos y procedimientos que permiten la interoperabilidad, trazabilidad y el flujo eficiente de la información entre las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas en el orden nacional y territorial, los organismos de cooperación internacional, la sociedad civil, las organizaciones de víctimas, y otras entidades estatales" (Presidencia de la República de Colombia, 2011, art. 56). La RNI está operada por la UARIV.

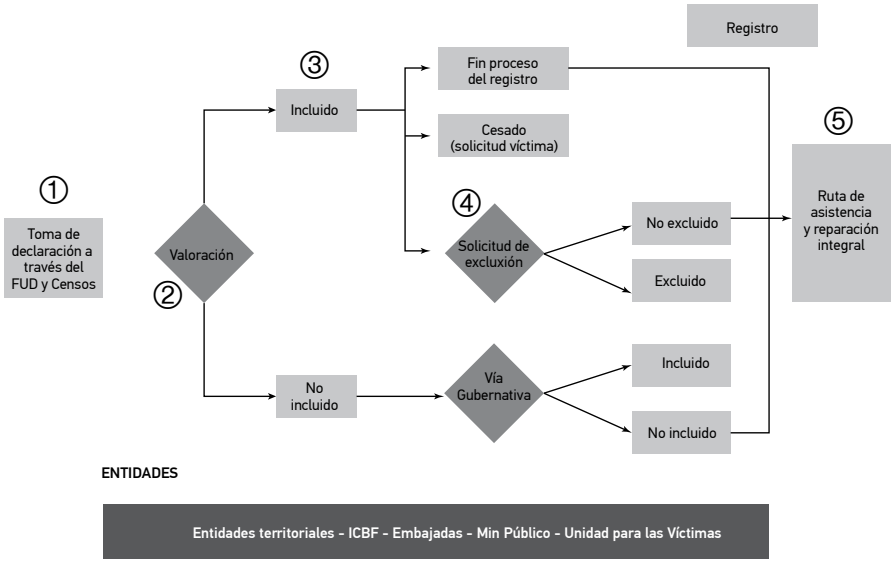
Estrategias de política pública para el componente de registro

Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas

El CONPES 3726 de 2012, que aprueba el Plan Nacional de Atención y Reparación a Víctimas consolida lineamientos específicos en materia de cinco componentes de la política pública, y cuatro ejes transversales. Los componentes son: 1) Asistencia y atención; 2) Reparación integral; 3) Prevención y protección; 4) Verdad; y 5) Justicia. Los ejes transversales son: 1) RUV y RNI; 2) Retornos y reubicaciones; 3) Articulación nación-territorio y al interior del Gobierno Nacional; y 4) Lineamientos de participación. De manera transversal a los componentes y ejes se encuentran el enfoque diferencial para niños, niñas y adolescentes, mujeres, personas con discapacidad y grupos étnicos.

En este sentido, los componentes del RUV y la RNI son considerados como elementos transversales para la implementación de la política. En el Plan Nacional se explica el funcionamiento del RUV, como puerta de entrada a la ruta de asistencia, atención y reparación de las víctimas y la RNI como la plataforma que asegura la interoperabilidad entre todos los sistemas de información del SNARIV. La siguiente gráfica muestra la ruta señalada en el Plan Nacional en términos del registro.

Figura 1. Ruta de registro de víctimas



Fuente: Departamento Nacional de Planeación, 2012, p. 7

En el anexo del mencionado documento CONPES se indica que para el caso de desplazamientos masivos o atentados terroristas, el municipio receptor o el lugar donde se produjo el atentado debe enviar a la UARIV el acta con la descripción del evento y realizar el censo identificando las personas afectadas (p. 7).

Plan Operativo de Sistemas de Información (POSI)

El POSI es el conjunto de criterios, procesos, procedimientos y actividades diseñados para garantizar la interoperabilidad y el flujo eficiente de la información relacionada con la población víctima. Este incorpora a las entidades del nivel central y territorial buscando el intercambio de información.

En 2013 la UARIV expidió el documento que concreta los lineamientos del POSI buscando en últimas la definición de soluciones y planes de mejoramiento que permitan la interoperabilidad de los sistemas y el flujo eficiente de la información.

La formulación e implementación del POSI se divide en tres fases: La primera es de sensibilización, transmisión de lineamientos del documento y alistamiento institucional; la segunda etapa es de autodiagnóstico y formulación de los planes de mejoramiento de sistemas de información; y la tercera fase es la de ejecución de los planes de mejoramiento de sistemas de información y seguimiento (UARIV, 2013b, p. 9).

Formato Único de Declaración (FUD)

Aunque el FUD no es como tal una estrategia de política pública, es un instrumento clave para el registro y por tanto será susceptible de análisis.

En primer lugar cabe decir que el FUD es la herramienta donde se consigna la declaración de la persona que manifiesta ser víctima de la violencia, y debe recoger la información mínima para realizar la valoración de la solicitud de inscripción en el RUV y facilitar el acceso a las medidas de la política de atención, asistencia y reparación que sean pertinentes en caso de otorgarse dicha inscripción.

El FUD se compone de dos partes: el formato básico y los anexos por hecho victimizante (Unidad de Víctimas, p. 4):

1. El formato básico tiene cuatro hojas fijas y una colilla de recibo.
   - Hoja 1: Información básica. Contiene código de barras; lugar de la declaración; si se requiere de un tutor, intérprete o funcionario en caso de ser menor de edad; datos del declarante; datos de contacto del declarante; datos alternos del declarante; hecho(s) victimizante(s) que se va(n) a declarar.
   - Hoja 2: Caracterización grupo familiar. Contiene los consecutivos y datos de identificación y caracterización de todos los integrantes del grupo familiar, incluyendo hechos victimizantes por persona.
   - Hoja 3: Descripción de hechos. Contiene un espacio para que la persona relate las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se dieron los hechos.
   - Hoja 4: Verificación del procedimiento. Contiene la relación de folios y preguntas para asegurar que el procedimiento fue adecuado.

2. Los anexos, por su parte, son trece distribuidos así: once para los doce hechos victimizantes a declarar, una hoja para la narración de hechos y una para diligenciar el censo en caso de un evento masivo. Dependiendo de los hechos victimizantes declarados en la Hoja 1 se debe diligenciar el número de anexos que corresponda. Los hechos victimizantes susceptibles de declaración son: acto

terrorista; amenaza; delitos contra la libertad e integridad sexual; desaparición forzada; desplazamiento forzado; homicidio o masacre; minas antipersona, munición sin explotar y artefacto explosivo improvisado; secuestro; tortura; niños, niñas y adolescentes desvinculados; despojo o abandono forzado de bienes inmuebles y muebles.

Puntualmente, en el anexo 5 donde se declara el delito de desplazamiento forzado se indaga por: tipo de desplazamiento (individual o masivo); tiempo de residencia; lugar expulsor; causa del desplazamiento (amenaza, combate, masacre, entre otros); información del lugar en donde se ubicó la familia luego del desplazamiento; deseo del hogar de permanecer; retornar o reubicarse; municipio donde desea reubicarse e identificación de quienes se desplazaron del núcleo familiar.

La toma de declaración se compone de tres momentos: una entrevista previa, el diligenciamiento del FUD y la verificación del procedimiento. En la entrevista se busca orientar a la persona sobre el propósito de la declaración, identificar los hechos victimizantes que se declararán, saber si el (los) hecho(s) victimizante(s) se produjeron con antelación a 1985 e identificar si necesita intérprete o alguna asistencia adicional.

Posteriormente se toma la declaración de acuerdo con los hechos victimizantes declarados y finalmente se hace la verificación del procedimiento.

El FUD es acompañado de un instructivo para el diligenciamiento del formato a cargo del Ministerio Público en donde se explica cada una de las preguntas. Este se titula *Manual de Criterios de Valoración*.

Con base en la facultad del Gobierno Nacional de establecer los criterios de valoración de las solicitudes de inscripción en el RUV (Presidencia de la República de Colombia, 2011a, art. 36) a continuación se presentará el *Manual de Criterios de Valoración* entregado por el Gobierno a la Corte Constitucional.

El documento se divide en seis partes: un primer capítulo donde se introducen los criterios aprobados por el Comité Ejecutivo el 24 de mayo de 2012 y el 9 de enero de 2013; el segundo capítulo incluye la normativa transversal al análisis de los hechos victimizantes; el tercero analiza los criterios del enfoque diferencial; el cuarto capítulo se enfoca concretamente en el hecho victimizante del desplazamiento forzado; el quinto capítulo presenta la conceptualización y normativa

para los demás hechos victimizantes; y finalmente en el sexto capítulo se resuelven preguntas frecuentes.

Las etapas del proceso de valoración expuestas en el documento son: admisión de la solicitud en el proceso de valoración; identificación de la víctima; verificación de los hechos; y conclusión del proceso de valoración. En el manual también se incluye la valoración de solicitudes de sujetos de reparación colectiva.

Como se indicó en el recuento de los capítulos que constituyen el manual, el cuarto capítulo está dispuesto exclusivamente para la explicación del marco normativo y criterios para el hecho victimizante del desplazamiento forzado en razón de que la atención de esta población tiene un carácter urgente, preferente, distinto y excepcional (Corte Constitucional, 2013b).

En esta sección se exponen los antecedentes jurídicos del tema, y además se señalan los lineamientos particulares para la valoración de este hecho, constituidos por dos criterios: 1) análisis espacio-geográfico, que hace alusión a que los hechos se hayan presentado en el territorio nacional; y 2) análisis de contexto, en el cual se verifica que el lugar donde se dio el hecho se encuentre afectado por violencia generalizada. Para esto se cita el Auto 119 de 2013 que define violencia generalizada y en una nota afirma además que las bases de datos como las del SISBÉN, FOSYGA y EPS, entre otras, no constituyen prueba suficiente para desvirtuar la declaración (Corte Constitucional, 2013b, p. 19). Al final del manual se presenta un anexo sobre la caracterización regional de dinámicas de grupos armados ilegales BACRIM y en otro anexo se presentan bases de consulta.

En este documento se incluye el anexo titulado *Implementación de los criterios de valoración del 24 de mayo del 2012*.

Análisis de las estrategias del Gobierno Nacional frente a las demandas de la Corte Constitucional

A partir de los antecedentes señalados en las secciones anteriores de este documento, a continuación se presenta una matriz con los principales avances y desaciertos de los programas más relevantes y de las disposiciones impulsados por el Gobierno Nacional en el proceso de registro de población desplazada.

Matriz 1 **Programas y disposiciones del Gobierno**

Año	Documento	Avances identificados en el marco del análisis del documento	Desaciertos identificados en el marco del análisis del documento
2012	Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas	Se incluyen disposiciones de política sobre la RNI y el RUV.	Sin embargo, el plan es poco concreto en materia de estos dos instrumentos, pues no puntualiza en responsables, metas y formas de interoperabilidad.
2013	POSI	Se aclaran algunos conceptos técnicos como interoperabilidad y se definen las fases y etapas de la implementación del POSI.	El mayor problema de este instrumento es que la mayor parte de su implementación recae en instancias territoriales como los subcomités de sistemas de información, que no son de obligatoria conformación en los territorios y que pueden funcionar ocasionalmente de acuerdo a las voluntades específicas de las administraciones locales.
2013	Formato Único de Declaración	El formato es exhaustivo en la declaración de los hechos y en la caracterización de los hogares víctimas del conflicto armado.	En el anexo 5 donde se declara el hecho del desplazamiento forzado se pregunta por la intención de retorno del hogar en general, sin captar si alguno de los miembros tiene una opción distinta. En el instructivo que acompaña el FUD, se indica que la definición de desplazamiento es la que dicta el artículo 60, parágrafo 2, de la Ley 1448 de 2011 que dice: "se entiende que es víctima de desplazamiento forzado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional, abandonando su localidad de residencia o sus actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personal han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de las violaciones a las que se refiere el artículo 3 de la presente Ley". Este concepto y la aprobación de los criterios de valoración por parte del Comité Ejecutivo de la Ley 1448 de 2011 dejan por fuera lo proferido por la Corte en términos de que tiene que abarcar los escenarios de la Ley 387 de 1997 y demás jurisprudencia señalada.
2013	Manual de Criterios de Valoración	El documento incorpora una articulación entre el fundamento normativo y los criterios derivados del mismo	Los criterios estipulados para la valoración de la situación de desplazamiento forzado son al menos aparentemente muy generales y no se observa cómo el manual de valoración incorpora la aplicación de los criterios jurisprudenciales en materia de registro.

Conclusiones

El registro de población desplazada víctima del conflicto armado en sentido amplio, es un asunto fundamental para la adecuada atención, asistencia y reparación de esta población. A la luz de las normas y jurisprudencia vigente de la Corte Constitucional, el registro tiene como finalidades: 1) constituirse en declaración oficial de la condición de víctima; 2) servir de puerta de acceso a la ruta de atención humanitaria y de asistencia integral por parte del Estado; 3) representar, además, la puerta de acceso y requisito indispensable para la ruta administrativa de reparación; 4) ser el medio de prueba para acreditar la condición de víctima ante instancias judiciales como la contemplada para la restitución de tierras; 5) servir de diagnóstico y línea de base para la intervención y coordinación interinstitucional frente a los derechos a la atención, asistencia y reparación; y 6) realizar una contribución formal y parcial al esclarecimiento de la magnitud de los hechos victimizantes y por ende a una parte del derecho a la verdad.

Teniendo en cuenta estas finalidades, luego del análisis detenido de los pronunciamientos de la Corte Constitucional y de las respuestas normativas y de política pública del Gobierno Nacional, se expondrán las conclusiones derivadas de este ejercicio en perspectiva de identificar los vacíos que siguen persistiendo en el desarrollo de los procesos de registro:

- **Vacíos derivados de la normativa del registro.**

Los criterios incluidos en el manual de valoración no contemplan de forma integral la jurisprudencia y la normativa internacional.

El Decreto 2569 de 2000 no indica los procedimientos para la valoración de la declaración del desplazamiento y en consecuencia no especifica los criterios de inclusión y no inclusión de la población desplazada en el RUPD.

La creación del RUV supuso un avance en la garantía de acceso a derechos de víctimas de delitos diferentes al desplazamiento forzado al haber contemplado el acceso a medidas de reparación pero al contemplar una definición de víctima más restringida que la de la Ley 387 de 1997 puede restringir el acceso a un grupo significativo de desplazados. Si bien el Decreto 4800 reitera la competencia del Ministerio Público para la toma de la declaración del desplazamiento, lo cual es garantía de derechos, no se indica cómo se va a fortalecer al mismo para la recepción de las declaraciones.

- **Riesgos de los procesos de inclusión en el RUV asociados con la debilidad en la aplicación de los criterios de valoración.**

Cabe señalar que en el anexo 5 del FUD donde se declara el hecho del desplazamiento forzado, el instructivo de soporte al Ministerio Público se rige por la definición de la Ley 1448 de 2011, y no por la jurisprudencia que en la materia ha dictado la Corte Constitucional, en el sentido de considerar los escenarios introducidos por la Ley 387 de 1997. Esto significa que en la práctica no son muy precisas las situaciones y circunstancias que determinan la no inclusión de la población desplazada en el registro. Luego del Auto 119 de 2013, el Gobierno Nacional generó una respuesta frente a la no inclusión de solicitudes de registro que tenían como autor las BACRIM. Sin embargo, en la práctica, el *Manual de Criterios de Valoración* y apartados del informe del Gobierno dan a entender que se parte del principio de buena fe, pero en lo puntual la aplicación de los criterios tiene aún dificultades.

Sentencias descritas a lo largo de este documento dan cuenta de que al momento de valorar la declaración de la víctima de desplazamiento señalan que en ocasiones el funcionario de la UARIV ha desconocido la jurisprudencia al no haber aplicado la presunción de buena fe.

En ocasiones el funcionario de la UARIV ha ignorado la inversión de la carga probatoria lo cual se traduce en que en caso de considerar que el relato de la víctima no es verdadero, la entidad debería probar que el solicitante no se encuentra en situación de desplazamiento. Aunado a esto, y como se describió en los pronunciamientos de la Corte, para el reconocimiento de la condición de desplazado basta una prueba sumaria y el funcionario debe estar guiado por una interpretación *pro homine*, de manera que no se exija una carga probatoria de un proceso ordinario.

Si bien estos elementos jurídicos están ampliamente sustentados por la Corte Constitucional en sus pronunciamientos, es necesario que la UARIV revise el proceso de implementación de la valoración pues se han identificado inconsistencias en este proceso sustentadas entre otras en el elevado porcentaje de recursos de reposición sobre la inclusión en el RUV que según la UARIV son resueltos favorablemente a las víctimas (39 %).

- **Dificultades en el proceso de valoración.**

El Gobierno Nacional ha hecho avances en términos de clarificar los procedimientos para la valoración y los criterios de inclusión y no inclusión en el RUV. Sin embargo, aún persisten debilidades en la aplicación de estos criterios a la luz de lo proferido por la Corte Constitucional, lo cual conlleva riesgos en el proceso de

inscripción en el RUV. Un primer riesgo es el evidenciado por la Procuraduría que afirma que existen obstáculos administrativos como la demora en la protocolización del acto administrativo que decide la inclusión o no inclusión en el RUV, como lo señala en su informe de 2013 dirigido a la Corte Constitucional.

Se percibe un rezago en el proceso de valoración de las declaraciones, puesto que el informe del Gobierno en respuesta al Auto 298 de 2015 reporta que entre mayo de 2014 y mayo de 2015, se recibieron 404 604 solicitudes de inscripción en el registro, y se valoraron en el mismo periodo 363 683, por lo cual se puede afirmar que a mayo de 2015 persiste un rezago de 40 921 declaraciones por valorar.

Adicionalmente a lo anterior, a la fecha tampoco se cuenta con la versión definitiva del RUV de sujetos colectivos ni un módulo de valoración para dichos hechos, lo cual ha sido un requerimiento permanente de los entes de control y que se trataron en el plan trienal de ACNUR.

- **Necesidad de fortalecimiento del Ministerio Público en el marco de sus competencias y responsabilidades frente al registro.**

El proceso de toma de declaración a población desplazada y otras víctimas es competencia del Ministerio Público, en cabeza de las Personerías Municipales, las Procuradurías regionales y provinciales y la Defensoría del Pueblo. Si bien por la Ley 80, y por autonomía institucional de los entes de control en relación con la división de poderes, el Gobierno Nacional, no puede fortalecer al Ministerio Público, se pueden promover y acudir a alianzas interinstitucionales para este propósito.

A esto se suman las observaciones de la CSPPDF (2015) en donde se menciona que "subsiste la debilidad de las instituciones del Ministerio Público para la toma de declaraciones y que las fallas aún persisten". Esto también se menciona en alusión a las barreras (físicas y de información) que tienen las víctimas para acceder a los centros poblados para rendir su declaración, lo cual es contrario al argumento del Gobierno Nacional, en el informe al Auto 298 de 2015, que considera que el subregristo ya fue superado, utilizado una argumentación que supone entre otros que ninguna persona hubiera sido desplazada a partir de abril de 2014.

- **Dificultades en la concepción del POSI.**

El POSI, aun cuando se constituye como un referente técnico no soluciona todos los vacíos de información que debería contener un instrumento de esta naturaleza. No obstante, el POSI le asigna muchas responsabilidades que no son del todo precisas a las instancias territoriales como los Subcomités de Sistemas de Información,

que no son de obligatoria conformación en los territorios y que pueden funcionar ocasionalmente de acuerdo a voluntades específicas de las administraciones.

La implementación del POSI depende de roles y competencias entre entidades del nivel nacional y territorial que no cuentan con los recursos y competencias suficientes por ser meras instancias de coordinación más no de ejecución en el territorio. Tampoco es claro cómo la RNI entra a potenciar o subsanar estas debilidades de diseño institucional. En este sentido no ha sido posible lograr un avance efectivo en los acuerdos de interoperabilidad e, intercambio de información, debido a los obstáculos que establecen los acuerdos de confidencialidad en el marco de protección de la información. Prueba de ello, es la relación existente con la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Recomendaciones de política pública

En esta sección se presentan recomendaciones sobre la validación de aspectos relacionados con la valoración; y recomendaciones sobre el diseño institucional relacionado con registro.

Modificación de los criterios de valoración en consonancia con la jurisprudencia y la normativa internacional

Dentro de dichas obligaciones, se pueden mencionar en primer lugar, que en el Derecho internacional de los derechos humanos (DIDH) existen disposiciones normativas que dan cuenta de la definición de víctima universal, considerando que el criterio determinante para el reconocimiento como víctima es haber sufrido un daño como consecuencia de violaciones graves de las normas de derechos humanos y del derecho internacional humanitario (DIH), conforme a la conocida cláusula Martens y a los principios Joinet sobre la lucha contra la impunidad y los derechos a la verdad, la justicia y la reparación.

El Estado tiene la obligación internacional de garantizar sin discriminación los derechos y libertades fundamentales de todas las personas que están bajo su jurisdicción. Esta obligación se encuentra estrechamente vinculada con el principio imperativo de derecho internacional de igualdad y no discriminación que vincula a cada uno de los órganos del Estado.

Es necesario que se apliquen estándares de interpretación definidos por la Corte Constitucional, como la concepción amplia de conflicto armado dado por la Corte en las Sentencias C-252A y C-781 de 2012. Aunado a lo anterior, y en cuanto la propia

Corte Constitucional ha reconocido que por la complejidad, magnitud y alcances del conflicto armado en Colombia, pueden existir *zonas grises* sobre la caracterización de los hechos victimizantes como acaecidos con ocasión del mismo, en estos casos "no cabe una exclusión a priori, con base en una calificación meramente formal, y que en el análisis de cada caso debe procederse, a tono con el objetivo mismo de la Ley 1448 de 2011, con un criterio que tienda a proteger a las víctimas".

Lo anterior supone que la UARIV tenga que acoger las disposiciones de la Corte para el registro de víctimas, en relación con los criterios de interpretación favorable y duda en favor de la persona solicitante de la inclusión en el registro. Concretamente, como se menciona en la Sentencia C-781 de 2012, se establece que "ante la ocurrencia de una afectación grave de derechos humanos o de una infracción de las normas del derecho humanitario, en caso de duda sobre si tal hecho ha ocurrido en el marco del conflicto armado interno, debe darse prevalencia a la interpretación en favor de la víctima", optando por su inclusión en el registro.

En el proceso de valoración se deben tener en cuenta también varios criterios que se encuentran en estándares y normas internacionales para el reconocimiento de las víctimas como: 1) concepto universal de víctima en los principios internacionales; 2) deberes internacionales del estado e igualdad entre víctimas; 3) duda pro víctima como sub-regla de interpretación del artículo 3º iusdem sobre "delincuencia común" y "conflicto armado"; 4) sentido amplio del concepto de conflicto armado; 5) obligatoriedad de la aplicación del principio de favorabilidad en relación con la inclusión de víctimas en los registros —Sentencias C-252A y C-781 de 2012—.

La UARIV debe incluir en su manual de valoración la totalidad de criterios jurídicos establecidos en la jurisprudencia constitucional sobre registro y reconocimiento de víctimas (estándares probatorios y principios hermenéuticos).

Recomendaciones sobre validación de aspectos relacionados con la valoración

Realizar una nueva inspección judicial a la Dirección de Registro y Gestión de Información de la UARIV por parte de la Corte Constitucional para indagar los aspectos relacionados con la problemática de las notificaciones, la respuesta a los recursos de reposición y el proceso de valoración de las declaraciones que incluye la revisión y utilización del manual, la uniformidad en la aplicación de los criterios por parte de los valoradores y el conocimiento de los mismos para el desarrollo de sus funciones y las razones de rezago existente en el proceso de valoración entre otros.

Requerir a la UARIV una estrategia para superar el rezago en las notificaciones.

Requerir a la Unidad para las Víctimas sobre los resultados del diseño, divulgación y resultados de la campaña de información para que las víctimas no incluidas en el RUPD se inscriban en el RUV de acuerdo a lo señalado en el artículo 21 de la Ley 1448 de 2011.

Ordenar a la Unidad de Víctimas el reporte de avances frente a la creación del Registro de Sujetos Colectivos y el manual de valoración de las declaraciones.

Sugerir al Gobierno Nacional la creación de una estrategia articulada para el fortalecimiento de la toma de declaración por parte del Ministerio Público a partir de alianzas con organizaciones sociales y actores de la cooperación internacional.

Recomendaciones sobre diseño institucional

- Construir y aprobar, en el Comité Ejecutivo del SNARIV, un lineamiento rector de política pública para el tema de registro que promueva la coordinación y armonización de las instancias involucradas en este procedimiento. Este lineamiento rector deberá establecer de manera clara los niveles de jerarquía, competencias, metas, mecanismos de oferta institucional y recursos. Se deberá incluir el rol de la RNI y una estrategia para el avance de los acuerdos de interoperabilidad e intercambios de información.
- Sugerir a la Corte solicitar a la UARIV las actas de reunión, agendas, fechas de sesión, asuntos abordados en las sesiones y reportes de cumplimiento de metas de los subcomités de sistemas de información del nivel nacional y territorial, en perspectiva de valorar su efectividad y pertinencia.
- Sugerir a la Corte requerir a la UARIV un balance de la implementación de la RNI, y los avances en términos de su interoperabilidad e integración tecnológica con todos los sistemas de información.

Referencias

CSPPDF (Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado). (2015). *Comentarios sobre la propuesta del Gobierno en materia del Estado de Cosas Inconstitucional-ECI y criterios para una eventual declaratoria de superación parcial y condicionada del ECI*.

Congreso de la República. (1997). *Ley 387. Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y esta estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia*. Recuperado de: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=340.

Congreso de Colombia. (2011). Ley 1448. Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. Recuperado de: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=43043.Procuraduría General de la Nación. (2013). *Informe Cumplimiento de las órdenes séptima y undécima del Auto 119 de 2013*. Recuperado de: http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/DIRECTIVA%20006%20-%20VICTIMAS.pdf.

Corte Constitucional. (2004). *Sentencia T-025. Acción de tutela instaurada por Abel Antonio Jaramillo, Adela Polanía Montaño, Agripina María Nuñez y otros contra la Red de Solidaridad Social, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Protección Social, el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Educación, el INURBE, el INCORA, el SENA, y otros*. Recuperado de: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm.

Corte Constitucional. (2005). *Auto 178. Órdenes contenidas en los ordinales segundo, cuarto, quinto, octavo y noveno de la parte resolutiva de la sentencia T-025 de 2004, impartidas para superar el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado interno*. Recuperado de: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/Autos/2005/A178-05.htm.

Corte Constitucional. (2009a). *Auto 011. Seguimiento de medidas adoptadas para superar el estado de cosas inconstitucional sobre el problema del desplazamiento interno, específicamente respecto de las falencias de los sistemas de registro caracterización de la población desplazada*. Recuperado de: http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/Autos/2009/A011-09.htm.

Corte Constitucional. (2009b). *Sentencia T-215. Acción de tutela instaurada por la señora Adriana María Arias López en contra de Acción Social.* Recuperado de: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/T-215-09.htm.

Corte Constitucional. (2010). *Auto 385. Solicitud pronunciamiento del Gobierno Nacional frente al informe de cumplimiento entregado el 1 de julio de 2010, en el marco del seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 y sus Autos de cumplimiento.* Recuperado de: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2010/A385-10.htm.

Corte Constitucional. (2011). *Auto 219. Seguimiento a las acciones adelantadas por el gobierno nacional para la superación del estado de cosas inconstitucional, declarado mediante sentencia T-025 de 2004*. Recuperado de: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2011/A219-11.htm.

Corte Constitucional. (2012). *Sentencia C-781. Definición de víctimas en la ley con referencia a daños por infracciones ocurridas con ocasión del conflicto armado.* Recuperado de: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/c-781-12.htm.

Corte Constitucional. (2013a). *Auto 052. Decreto de pruebas y solicitud de información a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas relacionadas con el Registro Único de Víctimas en el marco del proceso de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 y sus autos de cumplimiento*. Recuperado de: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2013/A052-13.htm.

Corte Constitucional. (2013b). *Auto 119. Por medio del cual se hace seguimiento a las acciones adelantadas por el Gobierno Nacional para la superación del estado de cosas inconstitucional declarado mediante sentencia T-025 de 2004 en relación con el componente de registro y se dictan las medidas necesarias para mejorar la atención de la población desplazada por la violencia.* Recuperado de: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2013/A119-13.htm.

DNP (Departamento Nacional de Planeación). (2012). CONPES 3726 de 2012-Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas y anexo.

DP (Defensoría del Pueblo), CGR (Contraloría General de la República), PGN (Procuraduría General de la Nación) y MNPV (Mesa Nacional de Participación

de Víctimas). (2015). *Segundo informe al Congreso de la República 2014-2015*. Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011 (CSMCL-1448-2011). Recuperado de: http://www.contraloriagen.gov.co/documents/155638087/195060160/Segundo_inf_ley_vicitmas2015.pdf/b16d3ceb-f064-4db1-b6a3-1a241d06757a.

DPS (Departamento para la Prosperidad Social). (2015). *Información sobre registro de población desplazada*. Recuperado de: http://www.dps.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=295&conID=1953.

FGN (Fiscalía General de la Nación). (2013). *Innovación en la investigación penal. Unidad de Análisis y Contextos.* Recuperado de: http://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/Informe-rendici%C3%B3n-de-cuentas-UNAC-2012-2013.pdf.

Gobierno de Colombia. (2015). Informe al Auto 298 de 2015. Bogotá.

Presidencia de la República de Colombia. (2000). *Decreto 2569. Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 387 de 1997 y se dictan otras disposiciones*. Recuperado de: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1444.

Presidencia de la República de Colombia. (2011). *Decreto 4800. Por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones.* Recuperado de: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=45063.

Roth, A. (2003). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.

UARIV (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas). (2012). Manual de criterios de valoración. Documento enviado a la Honorable Corte Constitucional.

UARIV (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas). (2013a). Informe sobre los avances en el cumplimiento de lo ordenado por la Corte Constitucional en el Auto 119 de 2013.

UARIV (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas). (2013b). *Lineamientos Plan Operativo de Sistema de Información (POSI)*. Recuperado de: http://rni.unidadvictimas.gov.co/?q=node/5.

UARIV (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas). (s. f.). *Formato Único de Declaración-FUD*.

UARIV (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas). (s. f.). *Formato Único de Declaración-FUD. Guía de Procedimiento e instrucciones para su diligenciamiento*. Recuperado de: http://www.seguimosdepie.com/documentos/docvictimas/Instructivo_FUD_completo.pdf.

Sobre la informalidad, desprotección y riesgos de los grupos étnicos

Elaborado por Yamile Salinas Abdala y revisado
por el Equipo Nacional de Verificación

Contenido

Lista de siglas 775
Lista de tablas 775
Lista de figuras 775

Avances en la implementación de la política de reparación y restitución 779

Falencias en la política para la población indígena 781
Esfuerzo presupuestal 781
Recomendaciones 782

Informalidad y desprotección de los derechos territoriales étnicos 783
Formalización 783
Protección 787
Recomendaciones 790

Factores estructurales que agudizan los riesgos y contrarían la garantía del goce efectivo de derechos 793
Reiterado desconocimiento del derecho a la participación en beneficio de proyectos de crecimiento económico 793
Los PINES *vs* los derechos fundamentales de los grupos étnicos 795
Agroindustria *vs* derechos fundamentales de los grupos étnicos 797

Militarización e intereses económicos en territorios étnicos 800

Impunidad del delito de desplazamiento de comunidades étnicas 806

Conclusiones 809

Referencias 804

Lista de siglas

ACR	Agencia de Colombiana para la Reintegración
Afros	Pueblos y comunidades indígenas y las comunidades afrocolombianas, negras, raizales y palenqueras
AMEI	Grupo Asesor de Alto Nivel en Asuntos Ambientales, Mineros Energéticos y de Infraestructura de la UAEGRTD
ANH	Agencia Nacional de Hidrocarburos
ANLA	Autoridad Nacional de Licencias Ambientales
CIIPE	Comisión Intersectorial de Infraestructura y Proyectos Estratégicos
CNMH	Centro Nacional de Memoria Histórica
CGR	Contraloría General de la República
CoIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CSMDL	Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de los Decretos Ley de Comunidades Étnicas
DNP	Departamento Nacional de Planeación
ECI	Estado de cosas inconstitucional
ELN	Ejército de Liberación Nacional
ETI	Entidades territoriales indígenas
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FGN	Fiscalía General de la Nación
INCODER	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
INCORA	Instituto Colombiano de la Reforma Agraria
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
MADS	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
MT	Ministerio de Transporte
MinInterior	Ministerio del Interior
MME	Ministerio de Minas y Energía
MPAT	Medidas de protección de territorios ancestrales o tradicionales

MPCI	Mesa Permanente de Concertación Indígena
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONIC	Organización Nacional de Indígenas de Colombia
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPIAC	Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana
PINES	Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PPTP	Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada
PGN	Procuraduría General de la Nación
RTDAF	Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente
RUPTA	Registro Único de Protección de Tierras Abandonadas
SAC	Sociedad de Agricultores de Colombia
SNR	Superintendencia de Notariado y Registro
TI	Territorios indígenas
UAEGRTD	Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas
UARIV	Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas
UNP	Unidad Nacional de Protección
UPME	Unidad de Política Minero-Energética
ZIDRES	Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social

Lista de tablas

Tabla 1. Solicitudes de titulación colectiva de comunidades afros 785

Tabla 2. Títulos colectivos de comunidades en la Costa Caribe 786

Tabla 3. Medidas de prevención y protección en territorios étnicos 790

Tabla 4. Multinacionales mineras en territorios étnicos con fallos de restitución 801

Lista de figuras

Figura 1. Puntos críticos de los PINES. 796

Figura 2. Personas desplazadas por municipio en el territorio nacional (2005-2014). 799

Figura 3. Resguardos en la Altillanura 800

Figura 4. Los Urabeños. 802

Figura 5. Los Rastrojos 803

Figura 6. Las FARC 804

Figura 7. El ELN. 805

Transcurridos casi siete años de vigencia de los Autos 004, 005 y 008 de 2009 no solo persisten los problemas y situaciones por las que la Corte Constitucional declaró el estado de cosas inconstitucional (ECI), sino que se han acentuado y agravado los riesgos para la pervivencia física, material y espiritual de los pueblos y comunidades indígenas y las comunidades afrocolombianas, negras, raizales y palenqueras (en adelante afros).

La Ley 1448 de 2011 y los decretos ley conforman el cuerpo normativo de las *leyes de víctimas* que contienen la política pública dirigida a reconocerlas y repararlas integralmente. Ese cuerpo normativo intenta responder a los deberes del Estado de garantizar los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición conforme a los estándares internacionales y nacionales y las órdenes de la Corte Constitucional en desarrollo de la Sentencia T-025 de 2004.

Mediante los decretos ley se buscó subsanar la omisión de consultar a los pueblos y comunidades indígenas, al pueblo Rrom y a las comunidades afro, en las iniciativas legislativas que dieron lugar a la Ley 1448 de 2011[1].

El citado proceso fue liderado por el Ministerio del Interior (en adelante MinInterior), garante de los derechos fundamentales de los grupos étnicos, en especial del derecho a la participación y a la obtención del consentimiento previo, libre e informado. En el proceso se contó con la asesoría del Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada (PPTP) de la extinta Acción Social, que en cumplimiento de las órdenes de la Corte identificó patrones de desplazamiento y desterritorialización, y formuló las rutas de protección colectiva de los territorios indígenas y afros.

1 El artículo 205 de la Ley 1448 otorgó facultades extraordinarias al presidente de la República para que expidiera normas con fuerza de Ley, que contuvieran la política pública de atención, reparación integral y restitución de los grupos étnicos.

El texto inicial de los decretos se concertó en el nivel nacional con la Mesa Permanente de Concertación de Pueblos y Comunidades Indígenas y la Comisión Consultiva de Alto Nivel para Comunidades Negras. En las regiones se llevaron a cabo 24 reuniones y 4 macroregionales con representantes de los pueblos indígenas y 12 reuniones con representantes de comunidades negras. Posteriormente se incorporaron las propuestas a los nuevos textos que fueron concertados con los Ministerios de Minas y Energía, Ambiente, Defensa, Justicia y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. La versión final fue revisada y ajustada por la Secretaría Jurídica de la Presidencia para la sanción del presidente de la República.

Pese al proceso de formulación, concertación y adopción de los Decretos ley 4633 (pueblos y comunidades indígenas), 4634 (pueblo Rrom) y 4635 de 2011 (comunidades afro), las instancias estatales y gubernamentales del nivel central, regional y local, entre ellas la nueva institucionalidad de víctimas, aún no los han incorporado en sus políticas, presupuestos y discursos. Muestra de ello es que se hace referencia exclusivamente a la Ley de Víctimas, esto es la Ley 1448 de 2011.

Ese desconocimiento ha sido cuestionado por autoridades y organizaciones étnicas. Para la Comisión de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas y para la Comisión de Mujeres Indígenas,

> se ha violado el Derecho Propio, el Derecho Mayor, la Ley de Origen, y los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, en tanto que no se ha tenido en cuenta de manera integral lo dispuesto en el Decreto Ley 4633, por lo cual no ha sido suficiente la protección frente al riesgo que tienen de manera individual y colectiva los pueblos indígenas en medio de la guerra. (Citado por CSMDL, 2015)

A continuación se exponen, en primer lugar, los avances de la política de reparación de los grupos étnicos sobre la restitución y restablecimiento de los derechos territoriales; en seguida se tratan algunas de las problemáticas que persisten en la política. En tercer lugar se mencionan los riesgos derivados de las incongruencias del Estado en la adopción de políticas públicas en materia económica que contrarían los mandatos constitucionales de respeto y protección de los grupos étnicos. Parti-

cularmente, se abordan los Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos (PINES)[2]y las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (ZIDRES)[3] y el desconocimiento al deber de garantizar el derecho fundamental a la participación. En cuarto lugar se alude al aumento de la militarización y sus impactos en el desplazamiento, tema que está asociado con la impunidad del delito de desplazamiento de las comunidades étnicas, que se aborda en la quinta parte del texto. Para finalizar se formulan algunas conclusiones.

A lo largo del texto se incluyen recomendaciones puntuales y, con base en ellas y en las conclusiones, se recomienda respetuosamente a la Corte Constitucional mantener el ECI en lo que respecta a los pueblos y comunidades indígenas y las comunidades afrocolombianas, negras, raizales y palenqueras.

Avances en la implementación de la política de reparación y restitución

Como lo ha señalado la Comisión Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de los Decretos Ley de Comunidades Étnicas (CSMDL)[4] en sus tres informes (2013, 2014 y 2015), los avances en la implementación de los decretos ley son altamente "deficientes" (ONIC, 2015b). En desarrollo de los decretos ley 4633 y 4635 de 2011, solamente se han expedido dos sentencias de restitución y restablecimiento de derechos a favor del pueblo Embera Katío del resguardo Alto Andagueda en jurisdicción de Bajirá, Chocó, y del Consejo Comunitario Renacer Negro en jurisdicción de Timbiquí, del 23 de septiembre 2014 y julio de 2015, respectivamente.

A 30 de noviembre de 2015, según la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD), se tramitaban 47 solicitudes de

2 Artículos 20 y 1008 del Plan Nacional de Desarrollo (PND) demandados por contrariar la Constitución (Demanda presentada por congresistas del Polo Democrático Alternativo y otros ciudadanos el 10 de junio de 2015).

3 Proyecto de Ley 223 de 2015 Cámara/174 de 2015 Senado.

4 Integrada por la Contraloría General de la República (CGR), Procuraduría General de la Nación (PGN) y la Defensoría del Pueblo (DP).

restitución y restablecimiento de derechos de pueblos y comunidades indígenas y de comunidades afros. 28 cuentan con caracterizaciones de daños y afectaciones, 29 están en proceso de caracterización y un predio no ha sido inscrito en el Registro Único de Protección de Tierras Abandonadas (RUPTA). A esa fecha, según la UAEGRTD, se habían decretado 17 medidas cautelares y se habían presentado 18 demandas. Sin embargo, con la información disponible no es posible conocer las comunidades en procesos de caracterización, las beneficiarias de medidas cautelares y las que están incluidas en las 18 demandas.

Entre los procesos de restitución de territorios indígenas se encuentran las 13 comunidades focalizadas por la Mesa Permanente de Concertación Indígena (MPCI) y la UAEGRTD en 2012.

Los procesos con solicitudes de restitución de comunidades afros se relacionan con los Consejos Comunitarios de Bajo Mira y Frontera y Unión Rosario en Tumaco (Nariño), Zanjón de Garrapatero y Aires de Garrapatero en Santander de Quilichao (Cauca), Cocomacoca en Bagadó, Chocó y Eladio Ariza en San Jacinto, Bolívar. Solo dos (Bajo Mira y Frontera y Cocomacoca) hacen parte de los Consejos Comunitarios priorizados por la Unidad de Restitución de Tierras (UAEGRTD).

En materia de reparación y restitución, la Unidad de Víctimas adelanta 24 procesos de reparación colectiva, 9 con comunidades indígenas y 15 con comunidades afro, que se encuentran en las fases 1) (preconsulta a apertura) y 2) (Identificación de caracterización del daño, análisis de medidas y formulación de los planes)[5].

Como señala la CSMDL, las medidas de reparación deben incluir el restablecimiento de derechos territoriales (restitución material o jurídica) de las comunidades étnicas que han sido desplazadas, lo que demanda la actuación coordinada y conjunta de la UAEGRTD y la UARIV en la caracterización de los daños.

Solo tres de las comunidades indígenas con las que la UARIV adelanta ejercicios de reparación colectiva, coinciden con las que la UAEGRTD lleva a cabo estudios (Cabildo Kite Kiwe y Resguardos Jambaló y Gitó Docabú). Los integrantes del

5 Las otras fases son: 4) preacuerdos, 5) protocolización y 6) seguimiento de acuerdos, según hoja de ruta definida por el MinInterior. Con el acompañamiento de la Defensoría del Pueblo, se llevó a cabo el proceso de concertación del Plan de Reparación Colectiva del Pueblo Rrom, en trámite de consolidar los diagnósticos de las Kumany, paso previo a su revisión y adopción por la asamblea de ese pueblo.

primero sufrieron desplazamientos y aún no se ha constituido el resguardo, sin embargo, según la CSMDL (2015), las caracterizaciones se hicieron por separado.

Falencias en la política para la población indígena

A continuación, se mencionan algunas de las falencias referidas a aspectos en los cuales ha insistido la Corte que deben ser mejorados para garantizar el goce efectivo de derechos de las víctimas del desplazamiento con enfoque étnico, de género y etario.

Esfuerzo presupuestal[6]

Como lo manifestó la Comisión de Seguimiento y Monitoreo de los Decretos Ley de Comunidades Étnicas (CSMDL) no existe "un plan financiero que explicite el esquema plurianual de inversiones necesario para la implementación de los decretos ley", lo que desconoce el enfoque diferencial y hace que los recursos para las víctimas étnicas sean "exiguos" frente a la magnitud de la victimización y su histórica discriminación, exclusión y marginalización (CSMDL, 2015). Ello se debe en parte a que el documento CONPES 3712 de 2011 se aprobó a la par que se sancionaran los decretos ley.

La implementación de los decretos ley en el nivel local debe tener lugar, en su mayoría, en municipios altamente afectados por el desplazamiento forzado[7], en los que mantienen presencia grupos armados ilegales y en los que se dispone de poca capacidad institucional y administrativa (categoría 6), por lo que no cuentan con recursos para brindar bienes y servicios a sus habitantes y mucho menos para atender a las víctimas de las comunidades étnicas.

6 Autos 185 del 10 de diciembre de 2004, 176, 177 y 178 del 29 de agosto de 2005, 218 de 2006, 116 del 13 de mayo de 2008, 007 del 26 de enero de 2009, 383 del 10 de diciembre de 2010, 116A del 24 de mayo de 2012 y 219 del 13 de octubre de 2011 (empalme).

7 En 2013, la UAEGRTD señaló que 453 de los resguardos titulados (650, no incluye resguardos coloniales) se localizaban en jurisdicción de 77 municipios de los 150 más expulsores, y que 129 de los 169 títulos colectivos se encontraban en 20 de los municipios más altamente expulsores (UAEGRTD, 2013).

Recomendaciones

- Formular y adoptar, de manera participativa y concertada con las autoridades tradicionales y los representantes de las organizaciones indígenas, (extensible a afros y gitanas), un "documento CONPES similar al 3712 de 2011 donde se expliciten los universos de las víctimas a asistir, atender y reparar; y los costos de las medidas a implementar", con enfoque etario y de género.
- Adoptar un "protocolo de planeación presupuestal con enfoque diferencial étnico" (CSMDL, 2015) para priorizar desde el nivel nacional y departamental, en el marco de los principios de complementariedad, concurrencia y subsidiariedad —presunción de incapacidad[8]— los recursos presupuestales y administrativos que requieren los municipios con presencia de grupos étnicos.
- Garantizar la participación de las organizaciones étnicas en la definición de metas, focalización de inversiones y en su seguimiento con indicadores de resultados. Sin perjuicio de lo anterior, se recomienda tener en cuenta las siguientes situaciones para priorizar las inversiones:
- Situaciones de riesgo extremo y grave identificadas por las autoridades tradicionales, las organizaciones étnicas, en informes de situaciones de riesgo, de misiones humanitarias o advertencias de la Defensoría del Pueblo a la Unidad Nacional de Protección (UNP), a los Ministerios del Interior y Defensa, y demás instituciones con funciones en las estrategias de prevención y protección.
- Desplazamientos masivos y comunidades en zonas de frontera en procesos de reparación[9].
- Territorios étnicos constituidos o no en áreas de influencia de los PINES, Áreas Mineras y regiones priorizadas para la implementación de proyectos agroindustriales y forestales y creación de las ZIDRES, en proceso de adopción en el Congreso.
- Comunidades étnicas con medidas cautelares y sentencias de restitución y restablecimiento de derechos territoriales o planes de reparación colectiva.

8 Auto 383 de 2010.

9 Las situaciones de vulnerabilidad y violaciones de derechos de las comunidades indígenas de la Macuna, Tanimuca, Letuama, Cabiyari, Barazano, Yujup-Macu y Yauna (Yaigogé, río Apaporis) en Amazonas; Amorúa (Caño Mesetas, Dagua, Murciélago) y comunidades de Tuteque y Guazapana en Puerto Carreño, Vichada); Ñamepaco (Acuris, Gran Vaupés) y Tukano (resguardo Arara Bacatí, Caruru, Lagos de Jamaicuro, Carurú) en Mitú y Carurú, Vaupés, y Tule (resguardos Caimán Nuevo, Arquía y Cuti) en Necoclí, Unguía, y Acandí, Antioquia y Chocó, no han sido suficientemente visibilizadas ni atendidas. Véase Situación de población desplazada en territorios fronterizos en: CNMH, 2014.

Informalidad y desprotección de los derechos territoriales étnicos

La ausencia de seguridad jurídica de los territorios colectivos se relaciona con las deficiencias en su reconocimiento y protección.

Formalización

El principal riesgo que enfrentan las comunidades indígenas, afro y gitanas en materia de sus derechos territoriales colectivos e individuales sigue siendo el identificado por la Procuraduría General de la Nación (PGN) en 2008: "la ausencia de un sistema actualizado y coordinado de información por parte de los organismos estatales encargados de censar la tierra y de establecer los diferentes tipos de relación jurídica posibles [...]" (Citada por Corte Constitucional en el Auto 008 de 2009).

Efectivamente, *ad portas* de liquidarse el INCODER, y luego de 15 años de su existencia, el país no cuenta con un censo actualizado y clasificado de los inmuebles rurales que pertenecen al Estado y tampoco de inmuebles de particulares, incluidos los territorios colectivos de indígenas y afros y los individuales de gitanos, indígenas y afros. Pese a haber transcurrido 20 años desde la promulgación de la Ley 160 de 1994, el Estado no dispone de "un inventario de bienes baldíos de la Nación"[10]. En consecuencia, no existe un censo de territorios étnicos no reconocidos formalmente ni de resguardos de origen colonial y republicano[11] (ubicación, población y delimitación).

La desprotección de los territorios también tiene que ver con su ausencia de constitución como resguardos y títulos colectivos. Entre las múltiples causas de esa omisión estatal se encuentran la destinación y apropiación insuficiente de recursos para atender con celeridad las solicitudes, algunas con más de 15 años de rezago. Los insuficientes recursos que en ocasiones se pierden por estudios socioeconómicos que

10 Respuesta del INCODER a la Corte Constitucional citada en la Sentencia T-488 de 2014, en la que ordenó al INCODER formular e implementar un plan de trabajo para clarificar los baldíos de la Nación.

11 Algunos de ellos con resoluciones de restructuración y constitución como el resguardo Jamabló y 54 según la MPCI que están registrados en las bases de datos del MinInterior o del INCODER, sin restructuración.

no satisfacen los requerimientos legales, debido a que son realizados por contratistas con poca experiencia, que rotan frecuentemente y no conocen ni tienen experiencia en los derechos de las comunidades étnicas[12].

Pese a la gravedad de los conflictos por el uso y tenencia de la tierra en Colombia, situación que se ha identificado como determinante del conflicto armado, en 2003 se liquidó el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA) y se creó el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER). Como lo reconoce el actual Gobierno, el INCODER no es una "entidad especializada" y los "procesos agrarios y los temas de tierras no son el centro de atención", en especial los relacionados con los derechos territoriales de los grupos étnicos, "dispersos en tres subgerencias que a través de sus direcciones técnicas aplican criterios distintos y exigen diferentes requisitos para entregar predios del Fondo Nacional Agrario o predios bajo subsidio directo de reforma agraria" (MADR, 2015)[13].

La negligencia y falta de voluntad para reconocer y formalizar los derechos territoriales de indígenas y afros se opone a la celeridad en las adjudicaciones de baldíos a personas que no son sujetos de reforma agraria o que no reúnen las condiciones exigidas en la Ley 160 de 1994. A título de ejemplo, según la Organización Nacional de Indígenas de Colombia (ONIC), en 7 años (2009-mayo 2015) se constituyeron 54 resguardos. A ese ritmo, afirma esa organización, para el reconocimiento "de 828 solicitudes [...] se requerirían 107 años" (ONIC, 2015a). En contraste, entre 2009 y julio de 2014, se adjudicaron en Vichada cerca de 609 mil hectáreas que representan la cuarta parte de las hectáreas tituladas entre 1900 y julio de 2014 (PGN, 2015, pp. 67-68). En ese departamento, según la Procuraduría General de la Nación (PGN) empresas agroindustriales están vinculadas a la "acumulación ilegal de 140 000 hectáreas de baldíos (p. 67).

Las "deficiencias administrativas" antes descritas aunadas con las "pérdidas de expedientes" en las transformaciones de la institucionalidad en materia de tierras

12 Los estudios son la base para la constitución, ampliación, saneamiento, clarificación, deslinde de resguardos y títulos colectivos y para la restructuración de resguardos coloniales.

13 En la propuesta de creación de la Autoridad de Tierras se mantiene "el equivalente" a la Subgerencia de Promoción, Seguimiento y Asuntos Étnicos y a la Dirección Técnica de Asuntos Étnicos, dependencias encargadas de los procedimientos de constitución, ampliación, saneamiento y reestructuración de resguardos indígenas y titulación colectiva a consejos comunitarios de comunidades negras, y las Direcciones Territoriales a las que les corresponde ejecutar los procesos de dotación, legalización, clarificación o deslinde de tierras a comunidades indígenas y negras.

(INCORA-INCODER-UNAT-INCODER) han permitido: 1) la concentración de la tierra, incluyendo territorios étnicos, vía procesos judiciales de pertenencia y 2) que el INCODER continúe adjudicando a terceros territorios étnicos, generando nuevos conflictos agudizados por la intervención de autoridades de Policía[14], situación que dio lugar a las medidas cautelares a favor de las comunidades indígenas de Puerto Colombia, Vichada[15].

En lo que respecta a las comunidades afros, más de la mitad de las solicitudes en trámite ante el INCODER corresponden a siete departamentos en la Costa Caribe, los Llanos Orientales y la Amazonía. En Bolívar se concentra el 40 % de las solicitudes (Tabla 1). No obstante, persiste la reticencia de reconocerles títulos colectivos fuera de la región del Chocó biogeográfico.

Tabla 1. Solicitudes de titulación colectiva de comunidades afros

Departamento	Solicitudes
Atlántico	2
Arauca	6
Bolívar	29
Cesar	9
Córdoba	2
La Guajira	8
Magdalena	6
Putumayo	9
Total	71
Total de solicitudes	135

Fuente: INCODER, 2015.

Los cinco títulos colectivos, cuatro de ellos en Bolívar, se otorgaron por presiones de congresistas de los Estados Unidos entre 2011 y 2014 (Tabla 2).

14 Véase Cuadro 1. Lanzamientos Policivos en trámite en los departamentos del Vichada y Meta contra las comunidades indígenas Sikuani y Piapoco (ONIC, 2015c)

15 La medida ordenó inaplicar la decisión judicial de realizar el lanzamiento de los indígenas pertenecientes a los pueblos Sikuani, Amorua y Sáliba.

Tabla 2. Títulos colectivos de comunidades en la Costa Caribe

Consejo Comunitario	Departamento	Municipio	Resolución n.º	Familias	Personas	Área (ha)
Alejandro Durán	Bolívar	Altos del Rosario	2451 del 27 de septiembre de 2011	142	719	36,68
Makankamaná	Bolívar	Mahates	466 del 30 de marzo de 2012	927	5 307	3 354,00
La Boquilla	Bolívar	Cartagena de Indias	467 del 30 de marzo de 2012	2 179	9 372	39,70
Obatalá	Magdalena	Fundación	1310 del 13 de marzo de 2014	35	125	429,92
Orika Islas del Rosario	Bolívar	Cartagena	3393 del 8 de mayo de 2014	319	1 095	100,58
Total				3 460	15 899	3 924,20

Fuente: INCODER, 2015.

Otro factor que incide en la falta de formalización de derechos territoriales son las prácticas poco transparentes en el INCODER, recurrentemente señaladas por las autoridades y organizaciones étnicas y los organismos de control. Después de analizar más de 50 casos, la PGR concluyó que los "atropellos del INCODER [...] no solo se han materializado en actos de negligencia, sino de carácter verdaderamente doloso, como si la entidad se hubiese creado como una asociación para delinquir al servicio de intereses mafiosos" (PGN, 2015, p. 33)[16].

La Mesa Permanente de Concertación Indígena (MPCI) se ha referido a las supuestas presiones que ejerce la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC) a servidores del INCODER que manejan el sistema de información (la llamada "trampa topográfica"). Según la MPCI, "El 80 % de las fallas para los avances de titulación son [...] las demoras en el proceso de convalidación del Sistema de Información Geográfica" (MPCI, 2015).

16 Entre los casos mencionados por la PGN se encuentra la titulación "de más de 48.000 hectáreas a personas oriundas de Risaralda" en La Primavera, Vichada en 2006. Los beneficiarios supuestamente eran "testaferros" del exsenador Habib Merheg (*El Tiempo*, 09/03/2011). Véase: INCODER y Corporación Latinoamericana Misión Rural (2012).

Protección

A la informalidad se suman los incipientes avances de la ruta de protección étnica de territorios. El Decreto Ley 4633 de 2011, de víctimas indígenas, asigna a la UAEGRTD la ruta étnica, entidad que debe gestionar el ingreso al RUPTA a cargo del INCODER y las anotaciones en los folios de matrícula (art. 150). La ruta puede adelantarse así no exista solicitud de restitución. En el Decreto Ley 4635 de 2011, de víctimas afrodescendientes, no se estableció la ruta de protección por lo que existe un vacío en la materia.

En los informes de la UAEGRTD no se registran las rutas étnicas gestionadas desde su creación, en particular para las comunidades étnicas en las fases de caracterización de las afectaciones y daños al proceso y de interposición y admisión de las demandas de restitución o de solicitud de medidas cautelares.

Asimismo, los informes de la UARIV no dan cuenta de solicitudes a la UAEGRTD para que gestione la ruta étnica de protección de los territorios indígenas con las comunidades con las que se han realizado preconsultas e identificación de caracterizaciones de daños y afectaciones para efecto de los planes de reparación colectiva.

En materia de protección de territorios étnicos, existen otras iniciativas derivadas de los Acuerdos de la Minga Social Indígena y Popular por la Vida, el Territorio, la Autonomía y la Soberanía de 2013 (ONIC, 2013), el Programa de Protección de Víctimas y Testigos y órdenes de la Corte Constitucional.

- En desarrollo de los Acuerdos de la Minga 2013 se expidieron los decretos 1953 y 2333 de 2014. El primero apuesta a la constitución de las entidades territoriales indígenas (ETI), uno de los artículos no estrenados de la Constitución de 1991, a través de la puesta en marcha de los territorios indígenas (TI). El segundo contempla medidas de protección de territorios ancestrales o tradicionales (MPAT), conforme a estándares del derecho internacional humanitario. Adicionalmente, el Gobierno se comprometió a conformar un grupo especial que resolviera, en un plazo de 6 meses, 400 solicitudes de ampliación, constitución y saneamiento de resguardos indígenas (Puntos n.º 4 y 5 del Acuerdo de la Minga 2013, aún no cumplidos en su totalidad).
- El Programa de Protección de Víctimas y Testigos y el Programa de Prevención y Protección[17], en cabeza del MinInterior, contemplan la colaboración armónica

17 Capítulos 1 y 2. Víctimas y testigos; y Prevención y protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades. El Programa de Protección para

de las entidades concernidas y la celeridad y diligencia en la definición y aplicación de dichas medidas. Pese a ello, no es evidente la articulación entre la UARIV y la UAEGRTD, entre sí, y entre la UARIV, el MinInterior y la Unidad Nacional de Protección (UNP), responsables de las estrategias de prevención y protección reguladas en el Decreto 1066 de 2015, entre ellas las que se describen en la tabla 3.

A pesar del incremento de amenazas contra las comunidades étnicas y sus territorios colectivos, la UAEGRTD y las autoridades indígenas, directamente o a través de sus organizaciones, no hacen parte del complejo entramado de instancias con responsabilidades en las estrategias de prevención y protección. Los "dispositivos" se aplican en "municipios, franjas poblacionales y *territorios colectivos de grupos étnicos*" priorizados en el *mapa de riesgo*, en los que se diseñan e implementan los planes de prevención y contingencia[18]. Recientemente, en respuesta al Auto 266 de 2009, se adoptó el protocolo para poner en marcha la Ruta de Protección Colectiva del Programa de Prevención y Protección[19] que, bajo la coordinación del MinInterior y la UNP, busca evaluar y adoptar medidas de protección para colectivos, entre ellos miembros, dirigentes y representantes de grupos étnicos en "situación de riesgo extraordinario o extremo"[20].

- La Corte Constitucional ordenó el diseño e implementación del Plan de Acción del Programa de Garantías y de los Planes de Salvaguarda para los pueblos indígenas declarados en riesgo de extinción en los Autos 004 de 2009, 382 de 2010, 174 de 2011, 173 de 2012; y los planes de caracterización de los territorios

Víctimas y Testigos, que se limita a la Ley 975 de 2005, tiene por objeto "la protección de los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad personales" (art. 2.4.1.1.3 del Decreto 1066 de 2015). El Programa de Prevención y Protección tiene como objetivo salvaguardar los "derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades que se encuentran en situación de riesgo extraordinario o extremo", entre ellos los "Dirigentes, Representantes o miembros de grupos étnicos" (arts. 2.4.1.2.1, 2.4.1.2.6 y 2.4.1.2.3.15, 16 y 17, ibídem).

18 Art. 2.4.1.1.22 del Decreto 1066 de 2015, decreto compilatorio.

19 MinInterior, Resolución n.º 1085 del 21 de agosto de 2015.

20 Art. 2.4.1.2.6.5 del Decreto 1066 de 2015, decreto compilatorio.

colectivos y ancestrales y de prevención, protección y atención a la población afro para los Consejos Comunitarios relacionados en el Auto 005 de 2009. Además, ha ordenado medidas cautelares para comunidades en riesgo extraordinario como los Consejos Comunitarios de Jiguamiandó y Curvaradó y los pueblos Jiw y Awá. Igualmente ordenó programas para las mujeres indígenas y afros.

Esta multiplicidad de instrumentos no ha logrado prevenir y evitar los riesgos y amenazas contra las comunidades étnicas. Ello se debe en gran parte a la "falta de armonización" y a la incomprensión (falta de voluntad) del "enfoque diferencia étnico", condiciones esenciales para el logro de los objetivos constitucionales de las obligaciones del Estado en materia de reconocimiento, protección y respeto de los derechos de esas comunidades. Además, transcurridos más de 7 años de la expedición del Auto 092 el único "programa unificado y consensuado con organizaciones indígenas para la protección de los derechos de las mujeres del pueblo Misak, no se ha adoptado" (CSMDL, 2015).

Los citados instrumentos, además de duplicar esfuerzos, no se complementan ni se relacionan entre sí, debido a la ausencia de una adecuada coordinación entre las distintas entidades competentes e incluso entre las dependencias de una misma entidad[21], y a las llamadas por la CSMDL (2015) "barreras interculturales", que indígenas, afros y gitanos refieren como prácticas de discriminación y estigmatización, por parte de algunos servidores públicos (Tabla 3).

21 Como por ejemplo las direcciones técnicas y la oficina de planeación del INCODER, las Direcciones de indígenas y afros y consulta del MinInterior y la Dirección de Asuntos Étnicos y el equipo de Asuntos Ambientales, Minero Energéticos e Infraestructura (AMEI). Véase *Verdad Abierta* (24/08/2015).

Tabla 3. Medidas de prevención y protección en territorios étnicos

Medidas	Indígenas	Afros
Procedimientos de constitución, ampliación, saneamiento, deslinde y clarificación de resguardos y títulos colectivos y de reestructuración de resguardos coloniales	x	x
Ruta de protección étnica (Decreto Ley 4633 de 2011)	x	
Medidas cautelares (Decreto Ley 4633 de 2011 y Decreto Ley 4635 de 2011)	x	x
Sentencias de restitución (Decreto Ley 4633 de 2011 y Decreto Ley 4635 de 2011)	x	x
Medidas de protección de territorios ancestrales o tradicionales (TI)	x	
Medidas de protección de territorios ancestrales o tradicionales (MPAT)	x	
Retornos con o sin acompañamiento (Decreto Ley 4633 de 2011 y Decreto Ley 4635 de 2011)	x	x
Mapas de riesgo (DP)	x	x
Planes de contingencia (DP)	x	x
Planes de Prevención (DP)	x	x
Planes de Protección (DP)	x	x
Mapas de riesgo (DP)	x	x
Dispositivos colectivos y poblacionales - Protocolo de la Ruta de Protección Colectiva (DP)	x	x
Ruta de protección colectiva (DP)	x	x
Plan de Acción del Programa de garantías y de los planes de salvaguarda (Autos Corte)	x	
Planes de caracterización de los territorios colectivos y ancestrales y de prevención, protección y atención a la población afro (Autos Corte)		x
Medidas cautelares de la Corte Constitucional (Autos Corte)	x	x
Programas para mujeres (Autos Corte)	x	x

Fuentes: Decreto Ley 4633 de 2011 (Víctimas indígenas) y Decreto Ley 4635 de 2011 (Víctimas afrodescendientes)
Convenciones: TI (Territorios Indígenas - Decreto 1953 de 2014), MPAT (Medidas de protección de territorios ancestrales o tradicionales-Decreto 233 de 2014), DP (Decreto 1066 de 2015).

Recomendaciones

- El MinInterior —Direcciones de Indígenas, Rrom y Minorías, Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, Derechos Humanos y Consulta Previa—, bajo la coordinación del viceministro para la Participación y la Igualdad de Derechos, debe realizar, en el marco del Principio *pro homine*, *la evaluación*, *sistematización*, *unificación y armonización de las medidas de la tabla*

3, privilegiando las medidas más garantistas y con enfoque de género y etario, y garantizando la participación de las comunidades indígenas en el nivel nacional a través de la MPCI y en el departamental a través de los representantes de los indígenas designados por la MPCI. La armonización debe hacerse en un plazo de seis meses y sus resultados y recomendaciones deben remitirse a la Corte.

- La UARIV y la UAEGRTD deben tramitar, de manera conjunta, los mecanismos de prevención y protección relacionados en la tabla 3 para las comunidades indígenas que se encuentren en procesos de caracterización de afectaciones y daños, procesos de restitución o de planes de reparación colectiva. El Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) deben apropiar los recursos necesarios para ello, dando aplicación a los principios de complementariedad, concurrencia y subsidiariedad —presunción de incapacidad— y priorizando los territorios colectivos en zonas de influencia de los PINES, de proyectos agroindustriales y forestales y de las ZIDRES en el evento en que sean aprobadas.
- Los Ministerios del Interior y de Agricultura y Desarrollo Rural, el INCODER y la UNP deben tramitar las rutas de protección de derechos territoriales étnicos y de protección colectiva de los territorios en proceso de constitución, ampliación, saneamiento, restructuración, deslinde y clarificación, dando prioridad a las comunidades étnicas mencionadas en los Autos de la Corte, los informes de la Defensoría del Pueblo o de organizaciones de derechos humanos nacionales e internacionales, y activar la presunción constitucional de riesgo para sus autoridades y líderes.
- El INCODER y el MinInterior deben dar total cumplimiento a los puntos n.º 4 y 5 del Acuerdo suscrito entre el Gobierno Nacional y los pueblos indígenas, en marzo de 2013, y definir metas con respecto a las solicitudes de constitución de títulos colectivos afros en regiones diferentes a las del Andén Pacífico.
- El MinInterior y la UNP deben formular, conjuntamente con las UARIV y la UAEGRTD, el Ministerio de Defensa, la Fiscalía General de la Nación (FGN) y la Agencia de Colombiana para la Reintegración (ACR), indicadores de resultado para evaluar la implementación de las medidas relacionadas en la tabla 3 y la ruta de protección colectiva de dirigentes, representantes, testigos, víctimas y reclamantes de territorios, concejales, alcaldes y diputados y reinsertados de grupos étnicos, con enfoque de género y etario.
- El INCODER, la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR) y el MinInterior deben realizar el cruce entre las tierras indebidamente adjudicadas y las adquiridas vía decisiones judiciales en procesos de pertenencia, con las solici-

tudes de reconocimiento y restitución de derechos territoriales realizadas por comunidades indígenas y afros. Inicialmente, se puede empezar con los casos identificados por la PGN, la Defensoría, congresistas y la Contraloría General de la República (CGR) en la Altillanura.

- El INCODER debe realizar, antes del 31 de marzo de 2016, con presencia de servidores de la Defensoría, la PGN y la CGR y representantes de las organizaciones étnicas en el nivel nacional y territorial, un inventario de todos los procesos de constitución, ampliación, saneamiento, deslinde, clarificación de resguardos y títulos colectivos, y de restructuración de resguardos coloniales; de las tierras que están en cabeza del Fondo Nacional Agrario, que hayan sido adquiridas por el INCORA-INCODER para indígenas y afros, y de las adquiridas por las comunidades étnicas con recursos propios o de organismos internacionales y autoridades municipales. El inventario, que debe realizarse con base en los sistemas de información y de la contabilidad del INCODER, debe remitirse a la Corte Constitucional, a más tardar el 15 de abril de 2016. La entidad que reemplaza al INCODER tendrá un plazo de 6 meses para digitalizar todos los expedientes que deberán ser remitidos al Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH), con el fin de que esta entidad realice un ejercicio de memoria sobre el deber estatal de formalizar y proteger los derechos territoriales de los grupos étnicos y la relación entre la no formalización y las violaciones contra ellos, en particular el abandono, la ocupación, usurpación y despojo, esclareciendo los determinadores y los beneficiarios directos e indirectos y los métodos empleados.
- La UAEGRTD, el MinInterior, la SNR y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) deben informar sobre las rutas étnicas de protección adoptadas y el estado en que se encuentran.
- La UARIV y la UAEGRTD deben presentar un informe conjunto sobre los casos en los que adelantan procesos encaminados a los planes de reparación colectiva y de restitución y restablecimiento de derechos, indicando la fase en que se encuentran, y los acuerdos entre las dos entidades para coordinar esfuerzos y recursos de personal y presupuestales.

La Corte podría instar a los organismos de control y a la FGN para investigar y sancionar fiscal, disciplinaria y penalmente a los servidores que incumplan con los deberes de protección, formalización y restitución de los derechos territoriales colectivos e individuales de las comunidades afros e indígenas y del pueblo gitano.

Factores estructurales que agudizan los riesgos y contrarían la garantía del goce efectivo de derechos

Reiterado desconocimiento del derecho a la participación en beneficio de proyectos de crecimiento económico

Como lo señala la CSMDL,

> [L]a falta de garantías para el ejercicio real y efectivo del derecho a la participación para las comunidades étnicas víctimas del conflicto, *hace nugatorios sus derechos a la pervivencia física, la protección de su cultura y sus sistemas propios de organización social, política y económica*, los cuales se consolidan a través de los instrumentos específicos de intervención en el diseño, desarrollo y ejecución de la política pública tanto local, como regional y nacional, en tanto colectividades de especial protección en atención a su estructural condición de vulnerabilidad. (CSMDL, 2015) (El énfasis es nuestro)

La recurrente ausencia de una voluntad real de garantizar el derecho a la participación, el autogobierno y la autonomía de los pueblos indígenas y las comunidades afros, se evidencia en las innumerables sentencias de instancias judiciales, en las que han ordenado suspender obras y proyectos en tanto se adelantan procesos de consulta previa, de buena fe, libre e informada. Esta ausencia de voluntad se ha manifestado también en el hecho de que en varias sentencias se haya declarado la inconstitucionalidad de leyes como las del Estatuto de Desarrollo Rural y la Forestal.

El marco legal de la consulta con grupos étnicos (Decreto 1320 de 1998) ha sido cuestionado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT)[22] y la Corte Constitucional que en varias oportunidades ha ordenado su inaplicación y ha definido reglas para garantizar el derecho fundamental a la participación de los pueblos indígenas, las comunidades afros, y el pueblo Rrom (gitanos), entre ellas que sea *previa*, esto es que se realice *antes* de adoptar medidas legislativas o administrativas que puedan afectarlos.

22 Convenio 169 de la OIT, que hace parte del bloque de constitucional adoptado por la Conferencia General de ese organismo, y aprobado por Colombia mediante la Ley 21 de 1991.

Recientemente, la Corte Constitucional exigió el consentimiento previo, libre e informado previsto en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007 (ONU, 2007)[23] que se aplica a las comunidades afros según la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH)[24]. Específicamente en la Sentencia T-129 de 2011, la Corte Constitucional enfatizó que

> toda medida administrativa, de infraestructura, proyecto u obra que intervenga o tenga la potencialidad de afectar territorios indígenas o étnicos deberá agotar no solo el trámite de la consulta previa desde el inicio, sino que se orientará bajo el principio de participación y reconocimiento en un proceso de diálogo que tendrá como fin el consentimiento previo, libre e informado de las comunidades étnicas involucradas. (Corte Constitucional, 2011)

Agrega la Corte en la misma sentencia que, bajo el principio de interpretación *pro homine*, prevalece la protección de los derechos de las comunidades étnicas, cuando después de ponderar las alternativas menos lesivas se pruebe que "todas son perjudiciales y que la intervención conllevaría al aniquilamiento o desaparecimiento de los grupos".

En atención a las tensiones entre el crecimiento económico y el pluralismo jurídico (reconocimiento de la diversidad étnica, ambiental y cultural), la Corte ordenó al MinInterior "crear e implementar [...] un mecanismo de información y coordinación que permita articular a las entidades involucradas en lo relacionado con el derecho fundamental a la consulta previa y la consecución del consentimiento libre, previo e informado" (Corte Constitucional, Sentencia T-029 de 2011). Señaló el Tribunal Constitucional que ese mecanismo debe contribuir a "la materialización de un esquema de desarrollo sostenible que respete las distintas visiones de desarrollo y la explotación equilibrada del medio ambiente y los recursos naturales"[25]. La orden de la Corte se enmarca en el derecho de los grupos étnicos de "determinar y elaborar prioridades y estrategias para el ejercicio de su derecho al desarrollo", que contempla la Declaración de Pueblos Indígenas[26].

---

23 Véanse los arts. 18, 30 y 32.

24 Corte IDH, 2008, "Caso del Pueblo Saramanka vs Surinam", Sentencia del 12 de agosto de 2008. Serie C No. 185. Véase PGN (2008).

25 Véase el art. 32 de la Declaración (ONU, 2007).

26 Véase el art. 23 Declaración (ONU, 2007).

Los PINES *vs* los derechos fundamentales de los grupos étnicos

En contravía de lo señalado por la Corte y las obligaciones internacionales del Estado colombiano de proteger y respetar los derechos humanos de los grupos étnicos y de repararles las afectaciones y daños, el Gobierno adoptó el Protocolo de Coordinación Interinstitucional para la Consulta Previa. El objetivo del protocolo no es la realización del derecho fundamental a la participación de los grupos étnicos[27], sino superar uno de los "puntos críticos" de los Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos (PINES) en los sectores de hidrocarburos, minero, energía e infraestructura (Figura 1)[28].

En efecto, el Protocolo taxativamente desconoce el deber de consultar *previamente* a las comunidades étnicas con miras a obtener *el consentimiento previo, libre e informado*. El Decreto 2613 de 2013 establece que la solicitud al MinInterior de certificar la presencia de comunidades étnicas para efectos de las consultas será a la adjudicación y la suscripción de los contratos "de las áreas hidrocarburíferas" por la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH); la publicación de los estudios o la declaración de utilidad pública e interés social de los proyectos de infraestructura o la adopción de las obras definidas en Plan de Expansión de la UPME (Unidad de Política Minero-Energética)[29].

Así las cosas, el ejercicio de derechos fundamentales como la participación, el desarrollo propio, el territorio colectivo, la reparación integral y las garantías de no repetición de los pueblos indígenas y de los afros, así como el deber del Estado de garantizar su pervivencia como grupos de especial protección constitucional, queda supeditado a las decisiones que adopten los Ministerios de Hacienda y Crédito Público (MHCP), Minas y Energía (MME), Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), Transporte (MT) e Interior (MinInterior) y los Departamentos de Planeación Nacional

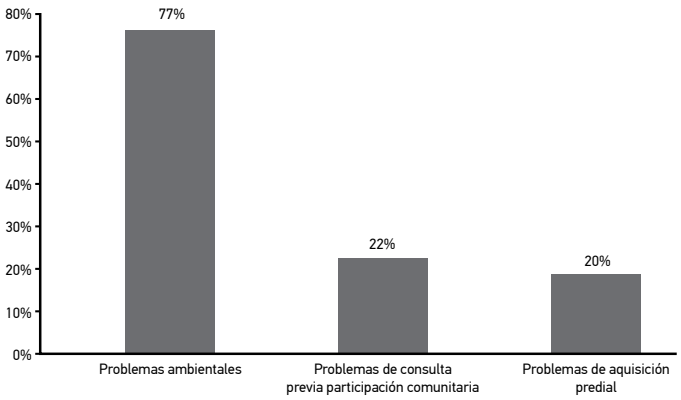
27 El Protocolo está "destinado a facilitar el enlace de las responsabilidades correspondientes y a compartir criterios e información actualizada que sirvan de soporte para la expedición de las certificaciones de presencia de comunidades étnicas y para el desarrollo mismo de la Consulta Previa" (Decreto 2613 de 2013 retomado en el Decreto 1066 de 2015 (art. 2.5.3.2.1).

28 Artículos 49, 50, 51 y 52 de la Ley 1753 de 2015. Los tres primeros se encuentran demandados por "constituir un conjunto normativo homogéneo que transgrede normas constitucionales" (Demanda presentada por congresistas del Polo Democrático Alternativo y otros ciudadanos el 10 de junio de 2015). Hay 68 PINES: infraestructura (31), hidrocarburos (20), energía (11), minería (5) y comunicaciones (1). Véase Vicepresidencia de la República (2015).

29 Art. 2.5.3.2.2 del Decreto 1066 de 2015.

(DNP) y de la Presidencia de la República, que integran la Comisión Intersectorial de Infraestructura y Proyectos Estratégicos (CIIPE), gerenciada por el Consejero de Competitividad y Proyectos Estratégicos (DNP, CONPES 3762, 2013).

Figura 1. Puntos críticos de los PINES



Fuente: DNP (2013).

La definición de los PINES en el documento CONPES de 2013 y su adopción en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, contraría los estándares internacionales y nacionales de protección y respeto de los derechos de los grupos étnicos, que han enmarcado las decisiones de la Corte Constitucional, en particular la Sentencia T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento.

La definición de los PINES contradice especialmente los Autos en los que se han impartido órdenes de formular e implementar una política que garantice el goce efectivo de los derechos de las víctimas del desplazamiento, entre ellos el derecho a la reparación integral, vía restitución de tierras y el pleno restablecimiento de los derechos territoriales, la garantía del retorno y la no repetición de las violaciones.

La afectación del ejercicio de la autonomía y el gobierno propio es otro de los efectos nocivos de los proyectos de desarrollo minero, de infraestructura, agroindustria e hidrocarburos, como lo advirtió la ONIC a la Mesa Permanente de Concertación Indígena (MPCI) en 2011[30]. Empresas y actores ilegales ofrecen dádivas

30 Comunicación dirigida al Ministro del Interior y Justicia por representantes indígenas y miembros de las organizaciones de la ONIC de enero de 2011, en el proceso de consulta del PND 2010-2014, en la que se afirma que los macroproyectos contemplados en el PND 2010-2014, particularmente los

para dividir a las comunidades que, ante las carencias económicas y la exigua provisión de bienes y servicios por parte del Estado, son recibidas por algunos líderes y miembros, menguando la integridad cultural.

Autoridades afros e indígenas han expresado su oposición a los llamados proyectos del crecimiento económico en sus territorios. Por ello reclaman que se revoquen los títulos y concesiones otorgados sin consultas para garantizar el consentimiento previo, libre e informado y demandan que se prohíban proyectos de extracción de recursos de mediana y gran escala en los territorios étnicos. Los pueblos indígenas reclaman, con base en el artículo 330 de la Constitución Política, que se les reconozca como autoridades ambientales dentro de sus territorios colectivos. Estas peticiones, dirigidas a salvaguardar la pervivencia de los pueblos indígenas y demás grupos étnicos, fueron reiteradas en la Minga Social Indígena de 2013. Sin embargo, el Punto 10 del acuerdo de crear una comisión y definir una "hoja de ruta" para revisar los títulos traslapados con territorios indígenas, aún no se ha cumplido[31].

Agroindustria *vs* derechos fundamentales de los grupos étnicos

Con fines de aumentar la productividad y competitividad en el sector rural el Gobierno presentó al Congreso el proyecto de ley que crea las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (ZIDRES). La ONIC y la Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana (OPIAC) interpusieron una tutela por la omisión de consultar el proyecto de ley con los pueblos indígenas, y la PGN conceptuó sobre la obligación de consultar debido a que una de las regiones en las que se crearán las ZIDRES es la Altillanura[32] —que hace parte de la Orinoquía—[33], "donde las comunidades indígenas se han visto afectadas por la

mineros, ponían en riesgo la "existencia física, cultural y ambiental" de los 65 pueblos que se encuentran en riesgo de exterminio (más de la mitad de los 102 pueblos indígenas en el país).

31 Acuerdo suscrito entre el Gobierno Nacional y los pueblos indígenas en marzo de 2013 en el resguardo La María en Piendamó, Cauca.

32 Integrada por los municipios de Puerto López y Puerto Gaitán, Meta, y Cumaribo, La Primavera, Puerto Carreño y La Rosalía, Vichada.

33 La Orinoquía (departamentos de Arauca, Casanare, Meta y Vichada) es territorio ancestral de indígenas Jiw, Sikuani, Uwa, Cuiba, Sáliva, Guayabero, Piapoco, Achagua, Amorua, Mapayeris, entre otros, y en el que se han reubicado víctimas del desplazamiento forzado de los pueblos Nasa, Misak,

pérdida de sus territorios ancestrales" y el desplazamiento forzado (*Verdad Abierta*, 15/09/2015) (Figura 2). Paralelamente, el Gobierno, de manera inconsulta[34], avanza en los proyectos que crearán la nueva institucionalidad rural, que se encargará de constituir las ZIDRES.

Pese a que la región de la Altillanura es hábitat tradicional de indígenas (Figura 3), a la fecha no existe un cruce de información que permita identificar cuántos de los baldíos provenían de titulaciones a personas no indígenas en territorios étnicos, como se evidencia en varias de las revocatorias directas de titulaciones por requerimientos de la PGN. Debido a la negligencia en el reconocimiento de la propiedad colectiva antes mencionada, territorios ancestrales habitados y ocupados por indígenas en la Altillanura, epicentro de las PINES, son considerados baldíos para efectos de la creación de las ZIDRES.

La expectativa de la creación de las ZIDRES para la implantación de proyectos agroindustriales y forestales de gran escala (palma, caucho, soya, banano, etc.) ha exacerbado la violencia, amenazas y desplazamiento de indígenas y afros para apropiarse de sus tierras con fines especulativos.

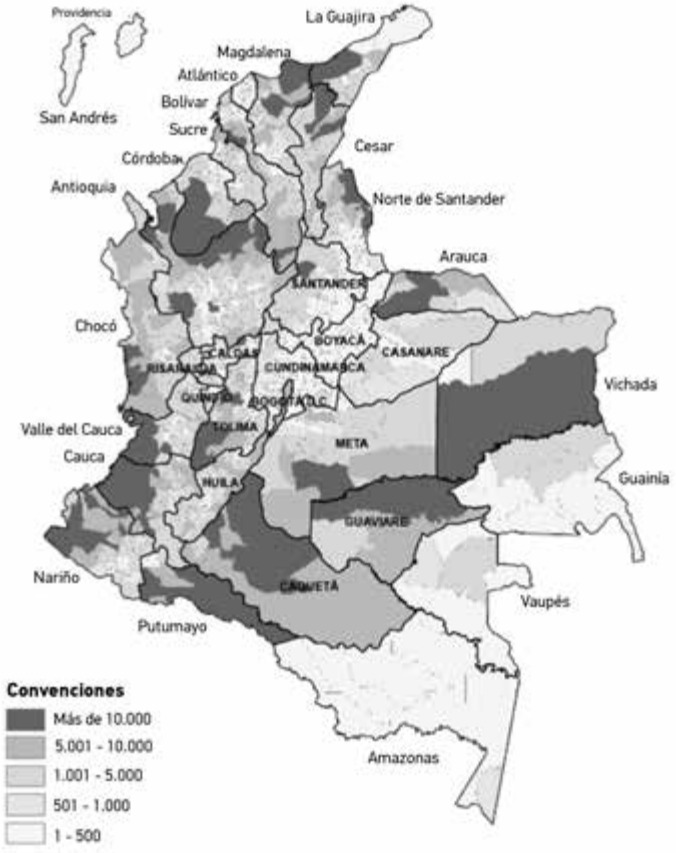
En esa región, la CGR ha documentado casos de empresas multinacionales y nacionales que acumularon baldíos utilizando diversas artimañas para burlar la ley agraria y su definición del tamaño de la unidad agrícola familiar (CGR, 2014a y 2014b). Algunas de las compraventas como Mónica Semillas y Poligrow fueron demandas por el INCODER. Congresistas[35], organizaciones indígenas, académicos y organizaciones nacionales e internacionales han señalado que las ZIDRES permitirán legalizar esas prácticas irregulares de acumulación de tierras por parte de conglomerados empresariales nacionales y foráneos.

Guambiano, Embera Katío y Embera Chamí, entre otros y comunidades negras que aspiran al reconocimiento colectivo de los territorios que han ocupado como efecto de desplazamientos y otras violaciones de derechos humanos.

34 Véase MPCI (2015), en respuesta al documento enviado por el MADR (2015).

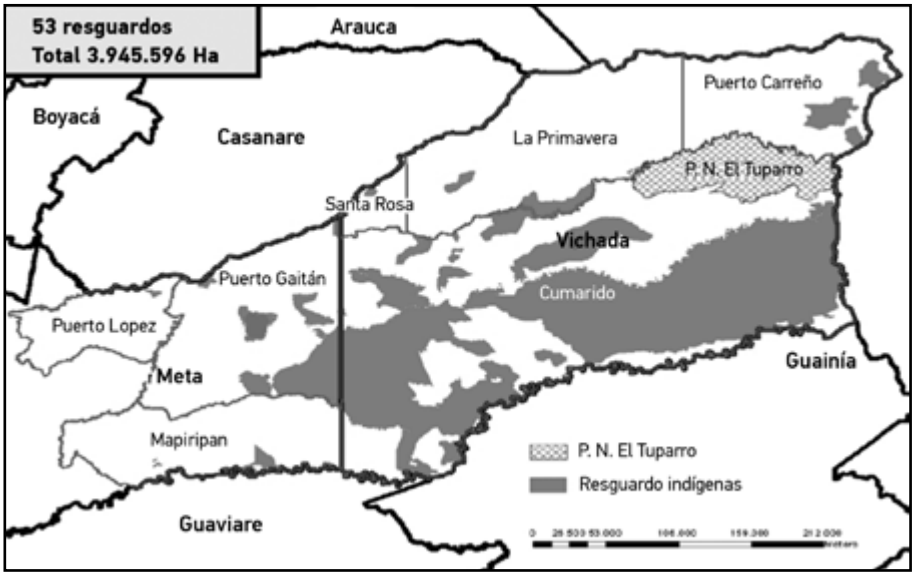
35 Véase la ponencia negativa del senador Jorge Enrique Robledo al Proyecto de Ley que crea las ZIDRES.

Figura 2. Personas desplazadas por municipio en el territorio nacional (2005-2014)



Fuente: CNMH (2015, p. 205).

Figura 3. Resguardos en la Altillanura



Fuente: DNP (2011).

Militarización e intereses económicos en territorios étnicos

Las dos sentencias de restitución mencionadas evidencian los impactos del *auge minero* en los territorios étnicos, exacerbados por el accionar de grupos armados legales e ilegales y de mafias del crimen organizado que se disputan el control de los territorios colectivos o las rentas de la explotación de los recursos naturales que yacen en ellos. Las concesiones y títulos mineros en el Consejo Comunitario Renacer Negro (Timbiquí) datan de 2007 y las del resguardo de Alto Andágueda (Bagadó), de 2008, años en los que se promovió la *confianza inversionista*, uno de los pilares de la *Seguridad Democrática* (Tabla 4).

En desarrollo de las políticas de seguridad se han ejecutado distintos planes y programas, entre ellos el de Consolidación y Reconstrucción Territorial en regiones con histórica presencia de las guerrillas y cultivos de uso ilícito, que en ocasiones se orientan más por la finalidad de asegurar las condiciones para el ingreso de empresas multinacionales y nacionales, que a garantizar la vida, integridad personal y bienes de todos los habitantes de Colombia.

Tabla 4. Multinacionales mineras en territorios étnicos con fallos de restitución

Renacer Negro	Alto Andágueda
Cerromatoso S. A.	Leo S.O.M
Votorantim Metails Colombia S. A.	Bullet S.A.S -renuncio a TM
Platina Colombia S. A. S.	Anglogold Ashanti Colombia S. A.
	Exploraciones Chocó Colombia S. A.
	El Molino S. O. M.
	Sociedad Góngora S. O. M.
	Anglogold América Colombia S. A.

Fuente: Providencias judiciales.

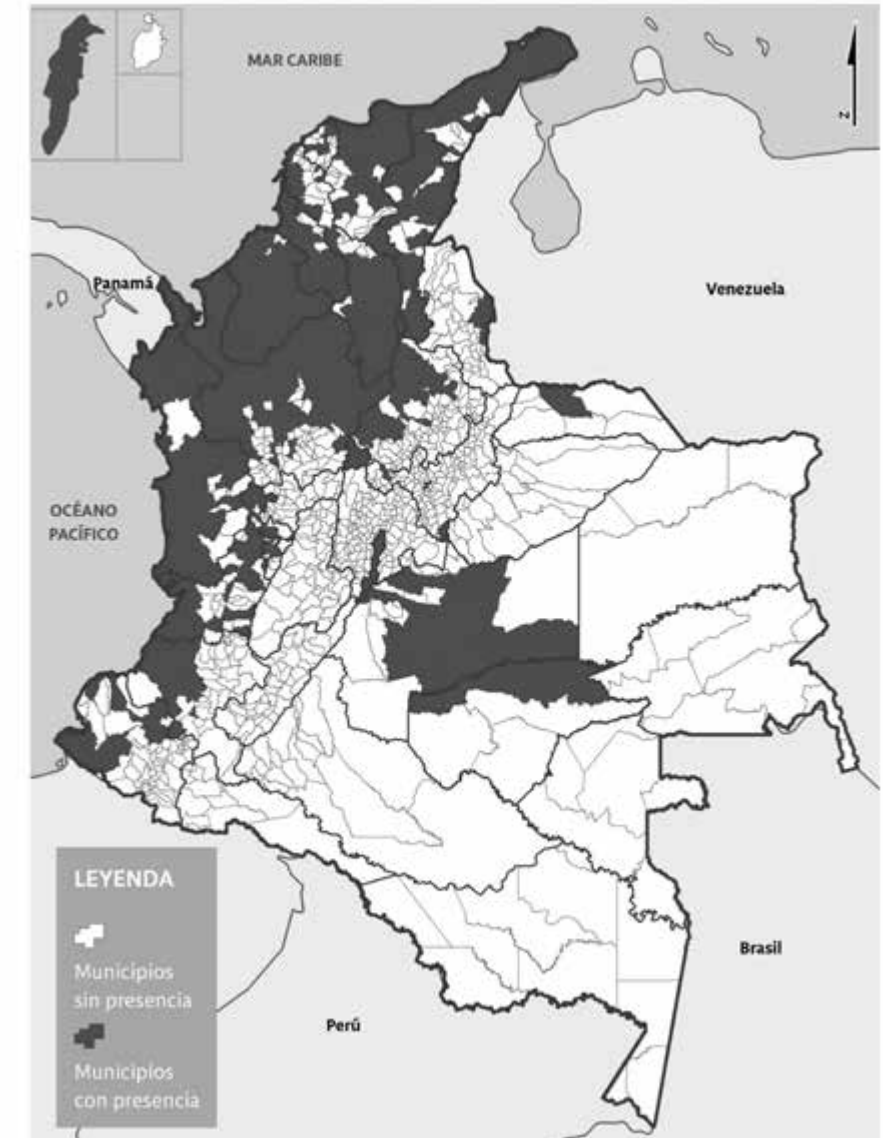
La mayor militarización en territorios étnicos[36] y la suspensión de concesiones y títulos mineros en el resguardo de Alto Andagueda y en el Consejo Comunitario Renacer Negro —otorgados inconsultamente—, no han garantizado el goce efectivo de los derechos al uso y posesión pacífica de los territorios colectivos. Como señala la CSMDL y lo expresan las autoridades Embera y la ONIC, no existen condiciones para asegurar el retorno y la permanencia ni para la reubicación digna y pacífica en los cascos urbanos.

Bombardeos, combates y fumigaciones aéreas con glifosato, entre otras operaciones militares o policiales, no han sido eficaces para combatir a los grupos insurgentes que hacen presencia en los territorios colectivos, pero son detonantes de desplazamientos y abusos de derechos humanos por parte de miembros de la Fuerza Pública, como lo ha señalado la Corte y lo reconoció la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV, 2014).

Al accionar de las guerrillas se suma el de los grupos surgidos con posterioridad a la desmovilización paramilitar, llamados genéricamente por el Gobierno como "bandas criminales" (BACRIM). Como se observa en las figuras 4 y 5, en regiones en las que habitan indígenas y afros en territorios constituidos o no han tenido presencia Los Rastrojos y Los Urabeños, también conocidos como el Clan Úsuga, por cerca de ocho años —de 2008 a noviembre de 2015—.

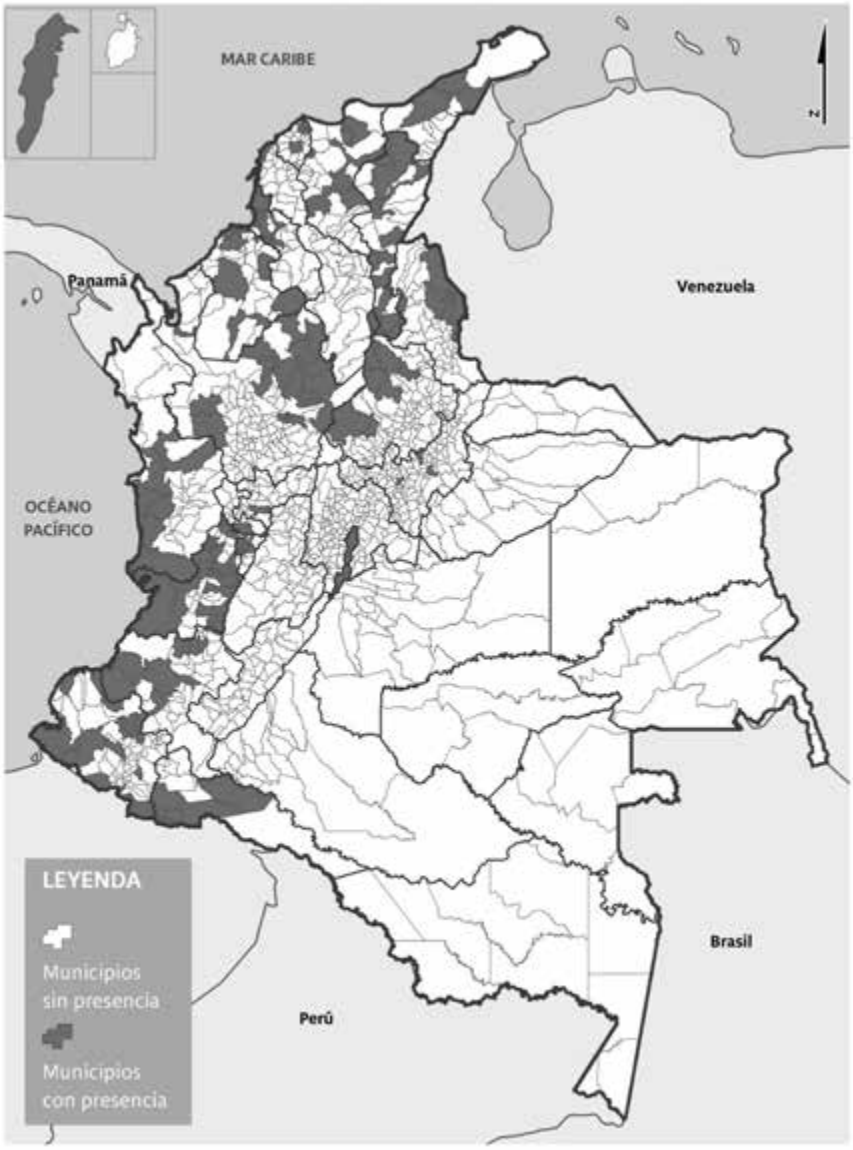
36 En zonas de influencia de comunidades étnicas se han instalado batallones de alta montaña que han acentuado los riesgos de indígenas (Batallones 4 y 8 en el Páramo de las Papas, corregimiento de Valencia, San Sebastián, Cauca (Macizo Colombiano) y zona rural de Toribío (Norte del Cauca), respectivamente.

Figura 4. Los Urabeños



Fuente: Indepaz (2015).

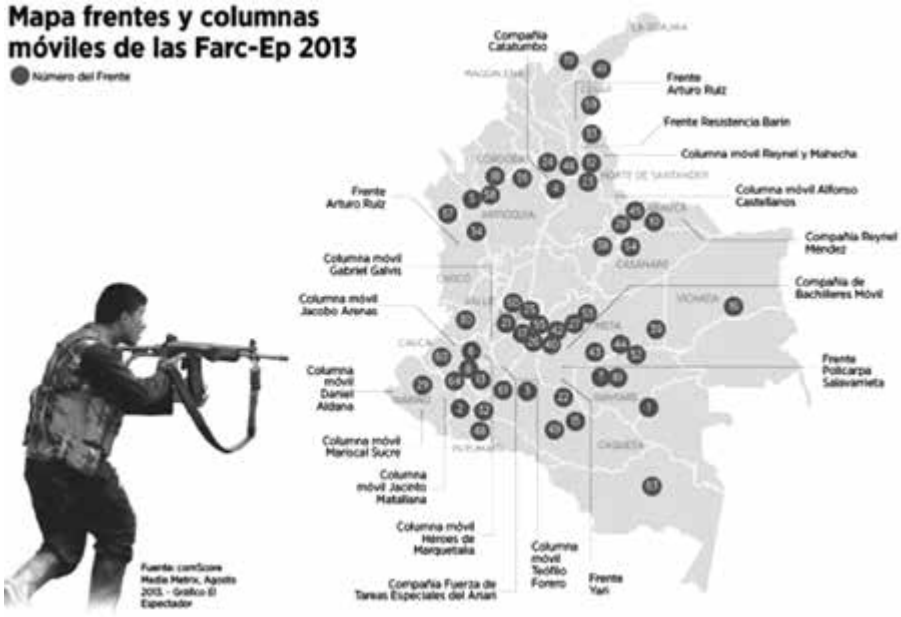
Figura 5. Los Rastrojos



Fuente: Indepaz (2015).

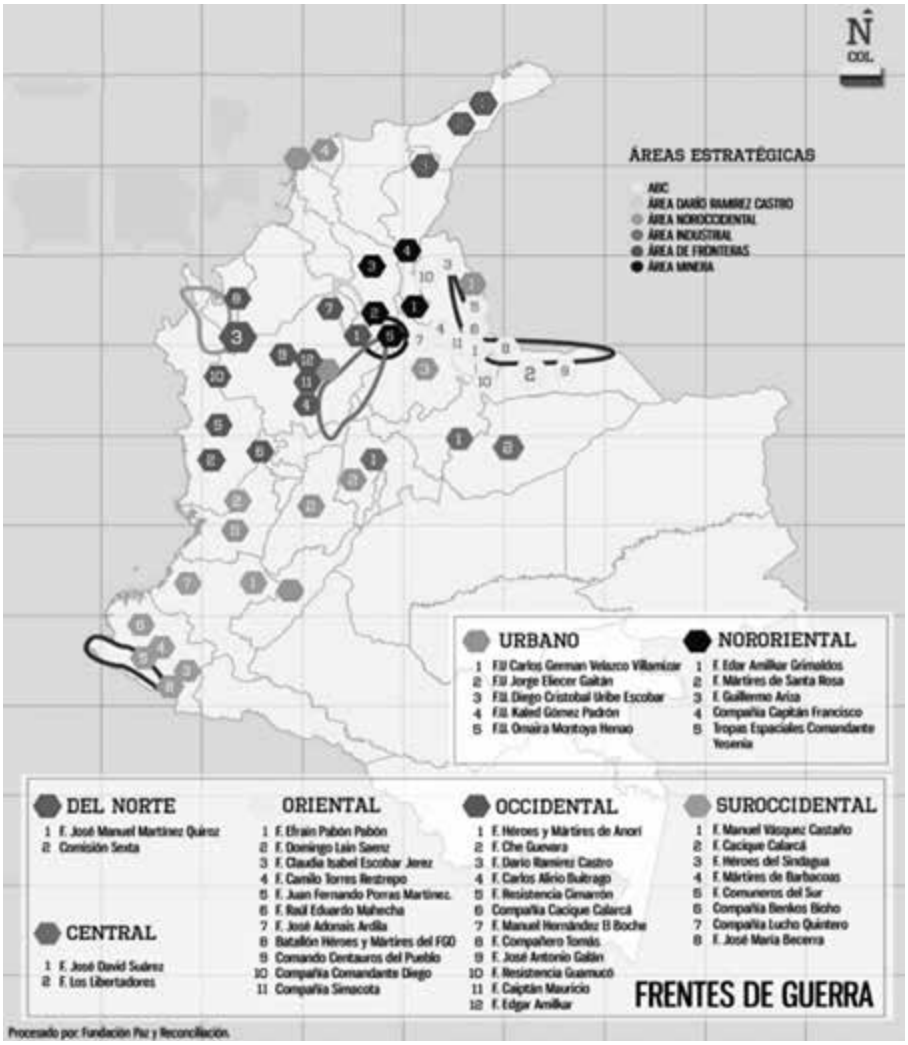
Su accionar criminal y las disputas, entre ellos y contra las guerrillas de las FARC y el ELN (Figuras 6 y 7), así como las *alianzas oportunistas* por el control del narcotráfico, el contrabando, los oleoductos y las rentas legales (extorsiones), entre otras fuentes de recursos, son desencadenantes de desplazamientos masivos e individuales en el período 2005-2014 en regiones con alta presencia de comunidades indígenas y afros encabezadas por el Andén Pacífico, la región con mayor número de personas desplazadas en ese período, seguida por la Sierra Nevada de Santa Marta, el Urabá, el Ariare Guayabero, el Patía, el Sur del Tolima y el Norte de Cauca, según el Registro Único de Víctimas de la UARIV.

Figura 6. Las FARC



Fuente: *El Espectador* (27/08/2013).

Figura 7. El ELN.



Fuente: Fundación Paz y Reconciliación (2014).

Impunidad del delito de desplazamiento de comunidades étnicas

La constante en la historia, y a lo largo y ancho del país, ha sido la ocupación inconsulta, violenta y generalmente apoyada por servidores públicos del orden nacional, regional y local de los territorios colectivos de indígenas y afros (CNMH, 2012), en beneficio de iniciativas mineras, petroleras y agroindustriales. La implantación de cultivos a gran escala ha mostrado las afectaciones a los derechos territoriales étnicos en menoscabo del derecho a la constitución y ampliación de sus territorios. Este es el caso del pueblo Yukpa, en cuyo territorio ancestral se establecieron desde la mitad del siglo pasado grandes plantaciones de palma aceitera que se utiliza para producir oleaginosas y agrocombustibles en plantas localizadas en municipios del Cesar, algunos de ellos reemplazados por explotaciones de carbón a cielo abierto. Similar situación se presenta en la región del Urabá en la que se instalaron cultivos de plátano, banano y palma.

En regiones como el Catatumbo, Arauca y Putumayo, el éxodo y la desposesión de los territorios colectivos guardan estrecha relación con la exploración y explotación de hidrocarburos y los cultivos de coca.

En Mapiripán, el pueblo Sikuani, además de ser privado de su territorio vía adjudicaciones a terceros que hoy los destinan a la palma, está sometido a la prohibición de cazar, pescar y visitar sus sitios sagrados, so pena de ser amenazados por el Grupo Poligrow, conformado por empresas en España, Uruguay, Italia y Gran Bretaña (SOMO e Indepaz, 2015). Los Sikuani, además, enfrentan mayores riesgos por la extracción y transporte de petróleo en Puerto Gaitán y Mapiripán.

A pesar de haber mostrado la relación entre desplazamientos de grupos étnicos y los intereses económicos legales e ilegales sobre sus territorios (éxodo rentista)[37], la respuesta gubernamental se ha reducido a la formulación de múltiples planes, rutas y caracterizaciones, entre otros instrumentos descritos en la tabla 3, y son nimios los avances en combatir la "altísima impunidad del delito de desplazamiento" de comunidades étnicas (Auto 008 de 1999).

37 Definido por Garay (1999) "como la reproducción de prácticas impuestas de facto por grupos poderosos en usufructo de su privilegiada posición en la estructura política, económica y social del país para la satisfacción egoísta y excluyente de intereses propios a costa de intereses del resto de la sociedad y sin una retribución/corresponsabilidad social que guarde proporción a los beneficios capturados para provecho propio".

En la justicia permanente el mayor número de condenas se han proferido contra las guerrillas responsables del éxodo forzado de las comunidades indígenas y afros en las cuencas de los ríos Cacarica, Jiguamiandó y Curvaradó y contra responsables del despojo y ocupación de territorios colectivos de afros[38].

En la justicia transicional penal, las instancias judiciales han requerido a la FGN investigar: 1) las vulneraciones contra las comunidades indígenas del Gran Resguardo Chaparral por "representar un obstáculo" a los "intereses económicos, territoriales y sociales [...]" del bloque Tolima y aliados en la acumulación de tierras en zona de influencia del "macroproyecto Triángulo del Tolima"[39]; 2) los homicidios, estigmatización "abiertamente injustificable y fuera del marco constitucional y legal" y restricciones a las costumbres de caza, pesca y recolección, entre otras violaciones perpetradas por las Autodefensas Campesinas del Meta y Vichada, contra comunidades indígenas[40], y 3) "el fenómeno del despojo de tierras en el departamento de Nariño y su incidencia en los derechos de las comunidades negras e indígenas"[41].

La inacción del Estado en el esclarecimiento de la verdad y la investigación y sanción encubre la "magnitud, las modalidades y los efectos"[42] del abandono, despojo y ocupación forzada de tierras de campesinos y de territorios colectivos, y garantiza la absoluta impunidad a ganaderos, terratenientes, empresarios, esmeralderos, comerciantes, paramilitares y narcotraficantes, entre otros actores, que determinaron la comisión de crímenes de lesa humanidad como las masacres y el desplazamiento forzado, o que se beneficiaron de ellos[43].

Igual sucede con servidores públicos que por acción u omisión permitieron y permiten la comisión de esos crímenes, así como de los que participaron y participan

38 Véase CNMH (2015), cap. IV.

39 TSJP (Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala de Justicia y Paz). (2014). Rad. 2008-83167. *Condena contra postulados Jhon Fredy Rubio Serrano y otros del Bloque Tolima*.

40 TSJP (Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala de Justicia y Paz). (2013). Rad. 2006-80531. *Condena contra postulados José Baldomero Linares & otros de las Autodefensas Campesinas de Meta y Vichada*

41 TSJP (Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala de Justicia y Paz). (2014). Rad. 2006-80450. *Condena contra postulados Guillermo Pérez Álzate & otros del bloque Central Bolívar.*

42 Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado citada en el Auto 008 de 2009.

43 Véanse sentencias de restitución de tierras.

en el despojo administrativo y judicial, ampliamente documentado por el CNMH, la SNR, el MADR, la CGR, la PGN, entre otras entidades públicas, y probado en sentencias de la justicia ordinaria y transicional.

Figuras como los PINES y las ZIDRES, sin que se garantice el goce efectivo del derecho a la propiedad colectiva de indígenas y afros, no solo acrecientan los riesgos de su pervivencia física y cultural, sino que incrementan la impunidad y legalizan la desposesión violenta o jurídica.

De acuerdo con lo anterior se hace necesario formular las siguientes recomendaciones:

- La Comisión Intersectorial de Infraestructura y Proyectos Estratégicos (CIIPE), la Agencia Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) y la Dirección de Consulta del MinInterior, *deben abstenerse de aplicar el Protocolo de Coordinación Interinstitucional* para la consulta previa para el otorgamiento de licencias ambientales en territorios étnicos de pueblos y comunidades indígenas, comunidades afro y pueblo Rrom beneficiarios de una o más de las medidas de la tabla 3.
- El MinInterior *debe realizar un censo de la población indígena georreferenciada* en los territorios colectivos en zonas de influencia de los PINES, proyectos agroindustriales y forestales y de las ZIDRES en el evento en que sean aprobadas.
- La Dirección de Consulta Previa del MinInterior, *previamente a la emisión de conceptos sobre la presencia de comunidades étnicas, debe solicitar información* actualizada al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), la UARIV y la UAEGRTD; al Grupo Departamental de Medidas complementarias, a la UNP y a las Direcciones de Indígenas, Rrom y Minorías, Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, Derechos Humanos del MinInterior.
- Las entidades que rigen los sectores minero-energéticos, de infraestructura y desarrollo rural y las autoridades ambientales del nivel nacional y regional, *deben abstenerse de otorgar concesiones, suscribir contratos y licenciar proyectos, obras y actividades en los territorios étnicos* antes descritos, hasta tanto el MinInterior entregue los resultados de la *evaluación, sistematización, unificación y armonización de las medidas de la tabla 3, y la Corte se pronuncie sobre las recomendaciones.*
- Los ministerios de Minas y Energía y de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las agencias Minera, de Hidrocarburos y de Licencias Ambientales, bajo la coordinación del MinInterior y el acompañamiento de la PGN, la CGR, la ONU, la OIT y la ONIC, *deben implementar la hoja de ruta* de conformidad con el punto 10 del acuerdo suscrito entre el Gobierno Nacional y los pueblos

indígenas que participaron en la Minga Social Indígena y Popular por la vida, el territorio, la Autonomía y la Soberanía, en marzo de 2013.
- El Ministro *ad hoc* de Agricultura *debe retirar el proyecto de Ley que crea las ZIDRES*, por haberse omitido el deber de consultar a los pueblos indígenas y a las comunidades afros, y *debe proceder a realizar la consulta y concertación* de los proyectos de decreto que crean la nueva institucionalidad rural.
- La CSMDL y la FGN *deben iniciar las investigaciones disciplinarias, fiscales y penales a que haya lugar* contra servidores públicos que incumplan sus deberes en relación con la protección y respeto de los grupos étnicos, en las entidades responsables de los planes, estudios, rutas, cumplimiento de sentencias y demás instrumentos antes mencionados.

La FGN junto a los ministerios del Interior y de Justicia y del Derecho, deben diseñar e implementar una estrategia que garantice el goce efectivo de los derechos a la verdad, la justicia y la no repetición de las violaciones contra las comunidades étnicas.

Conclusiones

El conflicto armado y los factores subyacentes y vinculados a él no solo persisten, sino que se han agravado en los territorios étnicos, con medidas legales o cuasi —legales como los PINES y en el futuro probablemente con las ZIDRES—, contrariando abiertamente los estándares internacionales y los mandatos de la Corte Constitucional.

Las comunidades étnicas continúan siendo objeto de graves, sistemáticas y masivas violaciones de derechos humanos y del derecho internacional humanitario.

A ello contribuye la "altísima impunidad" del delito de desplazamiento. El destierro violento de las comunidades étnicas, sumado a la inacción del Estado para formalizar los derechos territoriales y garantizar la vida, integridad, honra y bienes de dichas comunidades, ha favorecido la ocupación ilegal y el despojo de los territorios colectivos e individuales, por parte de terceros legales e ilegales.

La respuesta estatal se ha centrado en lo formal (planes, protocolos, rutas, etc., entre ellas las señaladas en la tabla 3) que, además de no garantizar el goce efectivo de los derechos constitucionales y ancestrales de las comunidades étnicas, desgastan a sus autoridades, organizaciones e integrantes, y resquebrajan más la débil confianza en la institucionalidad estatal.

A ello contribuyen señales equívocas, discriminatorias, racistas, y estigmatizantes, en beneficio de un modelo económico discriminatorio, excluyente y poco democrático, como lo señaló el informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo Humano (PNUD, 2011), en concordancia con fallos de la Corte Constitucional.

Por ende se recomienda a la Corte Constitucional mantener la declaratoria del estado de cosas inconstitucional (ECI), en lo que respecta a los pueblos y comunidades indígenas.

Referencias

CNMH (Centro Nacional de Memoria Histórica). (2012). *Justicia y paz: tierras y territorios en las versiones de los paramilitares*. Bogotá: CNMH. Recuperado de: http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2012/justicia_tierras.pdf.

CNMH (Centro Nacional de Memoria Histórica). (2014). *Cruzando la frontera: memorias del éxodo hacia Venezuela. El caso del río Arauca*. Bogotá: CNMH. Recuperado de: http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2015/nacion-desplazada/cruzando-la-frontera.pdf.

CNMH (Centro Nacional de Memoria Histórica). (2015). *Una nación desplazada: informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá: CNMH y UARIV. Recuperado de: http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2015/nacion-desplazada/una-nacion-desplazada.pdf.

CSMDL (Comisión Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de los Decretos Ley de Comunidades Étnicas). (2013). *Primer informe al Congreso. Seguimiento y Monitoreo a los Decretos Ley de comunidades étnicas víctimas del conflicto — Resumen Ejecutivo*. DP (Defensoría del Pueblo), CGR (Contraloría General de la República), PGN (Procuraduría General de la Nación) y MPCI (Mesa Permanente de Concertación Indígena en la Comisión). Recuperado de: http://www.secretariasenado.gov.co/INFORMES%20DE%20SEGUIMIENTO%20Y%20MONITOREO%202013/INFORME%20EJECUTIVO%20SEGUIMIENTO%20Y%20MONITOREO%20A%20LA%20IMPLEMENTACI%C3%93N%20DE%20LOS%20DECRETOS%20LEY.pdf.

CSMDL (Comisión Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de los Decretos Ley de Comunidades Étnicas). (2014). *Segundo informe al Congreso. Seguimiento y Monitoreo*

a los Decretos Ley de comunidades étnicas víctimas del conflicto. DP (Defensoría del Pueblo), CGR (Contraloría General de la República), PGN (Procuraduría General de la Nación) y MPCI (Mesa Permanente de Concertación Indígena en la Comisión). Recuperado de: http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/2GE(1).pdf.

CSMDL (Comisión Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de los Decretos Ley de Comunidades Étnicas). (2015). *Tercer informe al Congreso. Seguimiento y Monitoreo a los Decretos Ley de comunidades étnicas víctimas del conflicto*. DP (Defensoría del Pueblo), CGR (Contraloría General de la República), PGN (Procuraduría General de la Nación) y MPCI (Mesa Permanente de Concertación Indígena en la Comisión). Recuperado de: http://www.contraloriagen.gov.co/documents/155638087/195060160/Tercer_inf_ley_etnias2015.pdf/5f9d5fcf-be10-4569-aca6-35088b244445.

CGR (Contraloría General de la República). (2013). Informe final de actuación especial Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto (UAERIV) Evaluar la Implementación de los Decretos Ley para las Comunidades Étnicas, junio. Recuperado de: http://www.contraloriagen.gov.co/documents/10136/176635901/Informe+final+ACES+-+%C3%89tnicos+UAERIV.pdf/a2492c46-5ad7-427a-9bf0-6789386a9560?version=1.0.

CGR (Contraloría General de la República). (2014a). Estudio de caso: Despojo y abandono de tierras en el municipio de Mapiripán, Meta. Informe de Actuación Especial (ACES). Recuperado de: http://indepaz.org.co/wp-content/uploads/2015/11/DOCUMENTOS-CASO-POLIGROW-WEB/3.%20DOCUMENTOS%20ENTIDADES%20ESTADO/i.%20CONTRALORIA/2015%20ACUMULACION%20UAF%20MAPIRIPAN.pdf.

CGR (Contraloría General de la República). (2014b). Actuación Especial sobre Acumulación Irregular de Predios Baldíos en la Altillanura Colombiana. Informe de Actuación Especial (ACES). Recuperado de: http://www.observatoriodetierras.org/wp-content/uploads/2014/04/Contralor%C3%ADa-General-de-la-Rep%C3%BAblica.-INCODER-Acumulacion-Irregular-de-Baldios-Informe-ACES.pdf.

Corte Constitucional. (2009). *Auto 008. Persistencia del estado de cosas inconstitucional declarado mediante Sentencia T-025 de 2004*. Recuperado de: http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/Autos/2009/A008-09.htm.

Corte Constitucional. (2011). *Sentencia T-129. Acción de tutela ejercida por Oscar Carupia Domicó y otros, a nombre de los resguardos Chidima-Tolo y Pescadito pertenecientes a la etnia Embera-Katío contra los Ministerios de Transporte, Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Interior y de Justicia, de Minas y Energía, de Agricultura, de Defensa, el Consejo Asesor de Regalías adscrito al Departamento Nacional de Planeación, las alcaldías de Unguía y Acandí, la Corporación Autónoma Regional del Chocó (Codechocó), el Ejército Nacional, la Brigada XVII y la Agencia Logística de las Fuerzas Militares*. Recuperado de: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/t-129-11.htm.

DNP (Departamento Nacional de Planeación). (2013). CONPES 3762. Lineamientos de política para el desarrollo de proyectos de interés nacional y estratégicos-PINES. Recuperado de: http://www.upme.gov.co/Memorias%20Convocatoria%20Redes%20de%20Alto%20Voltaje/DNP-PINES.pdf.

El Espectador. (2013). Bacrim, en 409 municipios. Recuperado de: http://www.elespectador.com/noticias/judicial/bacrim-409-municipios-articulo-442897.

El Tiempo. (2011). Desde 2008 había orden de recuperar predios en Vichada. Recuperado de: http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-4436868.

Garay, L. (1999). *Construcción de una nueva sociedad*. Bogotá: Cambio-Tercer Mundo Editores.

INCODER (Instituto Colombiano de Desarrollo Rural) y Corporación Latinoamericana Misión Rural. (2012). Análisis de la tenencia de la tierra y de la propiedad en el municipio de La Primavera, Vichada. Recuperado de: http://www.misionrural.net/fscommand/tenencia.pdf.

INCODER (Instituto Colombiano de Desarrollo Rural). (2014). Bases de datos de constitución, saneamiento y ampliación de territorios indígenas y afros recibidas en las entrevistas realizadas con miembros de la MPC, en noviembre de 2015.

INCODER (Instituto Colombiano de Desarrollo Rural). (2015). Bases de datos de constitución, saneamiento y ampliación de territorios indígenas y afros recibidas en las entrevistas realizadas con miembros de la MPC, en noviembre de 2015.

MADR (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural). (2015). Entidad de Tierras. Ajuste Institucional. Documento para la Mesa Permanente de Concertación Indígena, 30 de octubre. Recuperado de: http://www.verdadabierta.com/documentos/negocios-ilegales/tierras/1277-liquidacion-del-incoder-documento-del-ministerio-de-agricultura.

MPCI (Mesa Permanente de Concertación Indígena). (2015). Puntos para el diálogo con el Gobierno Nacional sobre la creación de la "Autoridad Nacional de Tierras" y la liquidación del INCODER, noviembre. Recuperado de: http://www.verdadabierta.com/documentos/negocios-ilegales/tierras/1278-liquidacion-del-incoder-respuesta-de-la-onic.

ONIC (Organización Nacional de Pueblos Indígenas de Colombia). (2013). Acuerdos entre el Gobierno Indígena y el Gobierno Nacional. 23 de octubre de 2013, resguardo La María en Piendamó, Cauca. Recuperado de: http://cms.onic.org.co/2013/10/acuerdos-entre-el-gobierno-indigena-de-la-onic-y-el-gobierno-nacional/.

ONIC (Organización Nacional de Pueblos Indígenas de Colombia). (2014). Balance de implementación Decreto Ley 4633 de 2011, del 9 de abril. Recuperado de: http://cms.onic.org.co/wp-content/uploads/2014/04/Balance-Decreto-Ley-de-V%C3%ADctimas-a-2014-Decreto-Ley-4633-de-2011.pdf.

ONIC (Organización Nacional de Pueblos Indígenas de Colombia). (2015a). Ponencia en la Audiencia Pública: "Pueblos indígenas, conflicto armado y paz", del 3 de septiembre. Recuperado de: http://cms.onic.org.co/2015/09/ponencia-organizacion-nacional-indigena-de-colombia-onic/.

ONIC (Organización Nacional de Pueblos Indígenas de Colombia). (2015b). Balance del Proceso de restitución de derechos territoriales de los pueblos indígenas en el marco de la justicia transicional, del 10 de noviembre.

ONIC (Organización Nacional de Pueblos Indígenas de Colombia). (2015c). Balance General. Situación general de los territorios de los pueblos Indígenas, presentado a la Corte Constitucional por la ONIC en septiembre de 2015.

ONU (Organización de las Naciones Unidas). (2007). Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Recuperado de: http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf.

PGN (Procuraduría General de la Nación). (2008). *Primero las víctimas. Criterios para la reparación integral de los grupos étnicos. Fase 2*. Bogotá: PGN.

PGN (Procuraduría General de la Nación). (2015). Reflexiones sobre el INCODER y la institucionalidad agraria. Recuperado de: http://www.verdadabierta.com/lucha-por-la-tierra/5804-procuraduria-agraria-a-la-yugular-del-incoder.

PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo Humano). (2011). *Colombia rural. Razones para la esperanza*. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011. Bogotá: INDH PNUD. Recuperado de: http://escuelapnud.org/biblioteca/documentos/abiertos/06_indh2011co.pdf.

Presidencia de la República. (2011a). *Decreto Ley 4633. Por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas*. Recuperado de. http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Decretos/2011/Documents/Diciembre/09/dec4633091220l1.pdf.

Presidencia de la República. (2011b) *Decreto Ley 4634. Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de tierras a las víctimas pertenecientes al pueblo Rrom o Gitano*. Recuperado de: http://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentos_biblioteca/DECRETO%204634%20Rrom.pdf.

Presidencia de la República. (2011c). *Decreto Ley 4635. Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras*. Recuperado de: http://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/decreto_4635_2011.htm.

Presidencia de la República. (2015). *Decreto 1066. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior*. Recuperado de: http://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/decreto_1066_de_2015_unico_reglamentario_del_sector_administrativo_del_interior.pdf.

SOMO (Stichting Onderzoek Multinationale Ondernemingen) e Indepaz (Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz). (2015). *Reconquista y despojo en la Altillanura. El caso Poligrow en Colombia*. Recuperado de: http://indepaz.org.co/wp-content/uploads/2015/11/DOCUMENTOS-CASO-POLIGROW-WEB/1.%20INFORME%20SOMO-INDEPAZ/Reconquista%20y%20despojo%20en%20la%20altillanura%20-%20El%20caso%20Poligrow%20en%20Colombia%20-%20Informe%20SOMO-INDEPAZ.pdf.

UAEGRTD (Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas). (2015). Informes de Gestión — Plan de Acción a 31 de diciembre de 2014 y a 30 de junio 31 de marzo, 30 de junio y 30 de septiembre de 2015, y Estadísticas de Restitución con corte a 30 de noviembre de 2015, disponibles en la web de la Unidad.

UARIV (Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas). (2014). Desplazamiento y crisis humanitaria 2012-2013. Recuperado de: http://www.unidadvictimas.gov.co/images/docs/Informe_desplados-2012-2013.pdf.

Verdad Abierta. (24/08/2015). Las contradicciones de Santos con la restitución. Recuperado de: http://www.verdadabierta.com/lucha-por-la-tierra/5936-las-contradicciones-de-santos-con-la-restitucion.

Verdad Abierta. (15/09/2015). El reversazo del Gobierno con los afros e indígenas. Recuperado de: http://www.verdadabierta.com/lucha-por-la-tierra/5969-el-reversazo-del-gobierno-con-los-afros-e-indigenas.

Vicepresidencia de la República. (2015). Proyectos Estratégicos de Interés Nacional. Recuperado de: http://www.vicepresidencia.gov.co/programas/Paginas/Pines.aspx.

La dinámica del desplazamiento forzado de la población afrocolombiana

a partir del Auto 005 de 2009

Elaborado y revisado por el Equipo Nacional de Verificación

Contenido

Lista de siglas ... 819

Subregistro de la dimensión de la crisis humanitaria en el caso de los afrodescendientes afectados por el desplazamiento ... 822

Magnitud de la crisis humanitaria afrodescendiente ... 824

Crisis humanitaria en los territorios colectivos afrodescendientes titulados ... 824

Desplazamiento forzado en los territorios colectivos afrodescendientes titulados ... 825

Desplazamiento masivo en los territorios colectivos afrodescendientes titulados ... 826

Confinamiento en los territorios colectivos afrodescendientes titulados ... 826

Desplazamiento forzado en los municipios con territorios solicitados en titulación colectiva afrodescendientes ... 827

Desplazamiento masivo en los territorios solicitados en titulación colectiva afrodescendientes ... 828

Confinamiento en los territorios solicitados en titulación colectiva afrodescendientes ... 828

Desplazamiento forzado en los territorios de población mayoritariamente afrodescendiente ... 829

Desplazamiento masivo en los territorios de población mayoritariamente afrodescendiente ... 831

Confinamiento en los territorios de población mayoritariamente afrodescendiente ... 831

Despojo en los territorios mayoritariamente afrodescendientes o con territorios colectivos ... 832

Eventos de minas antipersonal y municiones sin explotar en los municipios con población afrodescendiente mayoritaria y con territorios colectivos ... 833

Situación humanitaria de los niños, niñas y adolescentes afrodescendientes ... 833

Violencia contra las mujeres afrodescendientes ... 834

Amenazas y asesinatos contra líderes y lideresas afrodescendientes ... 836

Conclusiones ... 837

Referencias ... 838

Lista de siglas

CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
COALICO	Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado en Colombia
CODHES	Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento
DAICMA	Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
ECI	Estado de cosas inconstitucional
INCODER	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
NNA	Niños, niñas y adolescentes afrodescendientes
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OCHA	Oficina de la Organización de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios
RUPTA	Registro Único de Predios y Territorios Abandonados
UARIV	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

El 20 de agosto de 2015 la Corte Constitucional de Colombia emitió el Auto 359 de seguimiento en el marco del proceso de valoración del estado de cosas inconstitucional (ECI) en materia de desplazamiento forzado declarado en la Sentencia T-025 de 2004 y de la protección diferencial y reforzada que otorgó el Honorable Tribunal a los afrodescendientes mediante el Auto 005 de enero de 2009. El Auto 359 de 2015 solicita información a diversas entidades del Estado, en especial a las agencias del Gobierno Nacional, acerca de "los avances en el diseño e implementación de las órdenes emitidas en el Auto 005 de 2009 por la Corte Constitucional, que desarrolló el enfoque diferencial para la prevención, protección y atención de las comunidades afrodescendientes desplazadas".

La Corte Constitucional en la parte resolutiva del Auto 359 de 2015 decidió, además, comunicar dicha providencia a diversas organizaciones internacionales, nacionales y locales, incluida la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (CSPPDF), al igual que a organizaciones y Consejos Comunitarios afrodescendientes, con el propósito de "que remitan los comentarios y observaciones que estimen pertinentes para el seguimiento al cumplimiento de las órdenes dictadas por la Corte Constitucional para la protección de los derechos fundamentales de la población afrodescendiente víctima del desplazamiento forzado".

Con el presente informe de seguimiento al Auto 005 de enero de 2009, la CSPPDF responde comedidamente esta solicitud, y sobre la base de un análisis territorial de la información disponible sobre desplazamiento forzado, presenta un conjunto de observaciones sobre la crisis humanitaria de la población afrodescendiente desplazada, haciendo énfasis sobre el impacto desproporcionado que siguen teniendo el desplazamiento forzado, el confinamiento y otros patrones de violencia sobre los afrodescendientes, aún luego de las órdenes específicas de protección, atención y prevención emitidas al Gobierno Nacional por parte de la Corte Constitucional para

introducir un enfoque diferencial sensible a la situación de los afrodescendientes y superar el ECI en esta materia.

La primera sección de este informe presenta algunas consideraciones sobre el subregistro de la crisis humanitaria de la población afrodescendientes. La segunda analiza la magnitud de la crisis humanitaria afrodescendiente, centrándose en el impacto desproporcionado que ha tenido el desplazamiento forzado en sus territorios ancestrales y colectivos. Esta sección presenta, además, algunos factores adicionales que dan cuenta de la gravedad de la crisis humanitaria afrodescendiente, entre ellos el impacto del confinamiento, los eventos con minas antipersona y municiones sin explotar; al igual que el impacto de estas y otras formas de violencia contra los niños, niñas, adolescentes y mujeres afrodescendientes. Las amenazas y ataques en contra de líderes y lideresas afrodescendientes se analizan al final de esta sección.

Subregistro de la dimensión de la crisis humanitaria en el caso de los afrodescendientes afectados por el desplazamiento

La situación de los afrodescendientes desplazados es una de las más graves de las víctimas en Colombia. Miles de familias afrodescendientes han sido gravemente afectadas en las últimas décadas por el impacto que la violencia y el conflicto armado tienen sobre sus territorios y devastadas comunidades. Según reporta el Registro Único de Víctimas (RUV),[1] son 737 790 los afrodescendientes registrados como desplazados forzados entre los años 1985 y 2015, correspondientes al 10,8 % del total de la población registrada como desplazada en Colombia (6 829 312 de personas) en dicho periodo.

A pesar de las observaciones de la Corte Constitucional de Colombia relativas al grave problema de subregistro de la crisis humanitaria de la población afrodescendiente en el Auto 005 de enero 2009, actualmente no existen estadísticas precisas ni sobre el número de afrodescendientes desplazados en Colombia, ni sobre el nefasto impacto que ha tenido la violencia sobre sus derechos políticos, económicos, sociales y culturales.

Si bien el RUV ha incluido las variables de identificación del pueblo afrodescendiente (palenquero, negro, raizal y afrodescendiente) en los formularios y criterios de valoración para el ingreso al registro, no parece sin embargo que esta medida

[1] A menos de que se indique lo contrario, la información oficial sobre desplazamiento forzado es tomada del RUV (UARIV, agosto 2015).

sea suficiente para superar el subregistro de la crisis humanitaria afrodescendiente. De hecho, aunque el Decreto Ley 4635 de 2011 en el artículo 66 prescribe que para superar el registro el Gobierno Nacional debe adelantar "una campaña de divulgación a nivel nacional a fin de que las víctimas de desplazamiento forzado pertenecientes a estas Comunidades que no han declarado, se acerquen al Ministerio Público a rendir su declaración", la información disponible no evidencia que esta campaña se haya adelantado.

Así, mientras el sistema de registro oficial sigue señalando que los afrodescendientes son aproximadamente el 10,8 % (737 790 personas) del total de la población desplazada (6 829 312 personas), las organizaciones afrocolombianas han advertido a través de sus informes y siguen reiterando a través de sus testimonios que, debido al desproporcionado impacto del conflicto armado y la violencia en sus territorios, en particular en las últimas dos décadas, una estimación más precisa sobre el peso real de los afrodescendientes en la población desplazada podría ser aproximada o superior al 30 % del total de las víctimas de este crimen en Colombia[2]. Por su parte la CSPPDF encontró en la III Encuesta Nacional de Verificación de julio de 2010 que el 22,5 % de la población desplazada registrada se identifica como afrodescendiente.

Tanto la Organización de Naciones Unidas (ONU) como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) han advertido también sobre los problemas de subregistro y estiman que el número de afrodescendientes desplazados está subdeterminado y que podría aproximarse o superar el millón de personas[3]. Cifra que, como se verá a continuación, se acerca más a los resultados que un análisis del registro oficial con perspectiva étnico-territorial permite estimar al identificar el impacto específico del desplazamiento forzado sobre los territorios colectivos y ancestrales afrodescendientes, y no solamente a las posibilidades de autoreconocimiento étnico de las víctimas[4].

---

2 Véase AFRODES, CIMARRON, CNOA. (Mesa de Organizaciones Afrocolombianas). (2012). *Informe de Evaluación de la Respuesta del Gobierno Nacional a las Órdenes de Protección de la Población Afrocolombiana, Emitidas por la Corte Constitucional de Colombia en el Auto 005 de enero de 2009.*

3 Véanse, por ejemplo, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA/Ser. L/V/II.134. Doc.66. 27 marzo 2009. Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, A/HRC/16/45/Add.1 25 de enero de 2011.

4 Véase por ejemplo el análisis territorial sobre los municipios de Nariño con población afrodescendiente mayoritaria en donde se muestra que los 12 municipios que comprenden la subregión pacífica

Para realizar este examen, la CSPPDF ordenó los municipios del país con población afrodescendiente superior al 50 % en tres grupos (grupo 1, municipios con población afrodescendiente superior al 80 %; grupo 2, aquellos con población superior al 70 %; grupo 3, aquellos con población superior al 50 %), y analizó el comportamiento del desplazamiento forzado en estos territorios. También analizó de forma específica el impacto del desplazamiento forzado en los municipios con territorios colectivos, tanto los titulados de conformidad con el reconocimiento que de los mismos hace la Ley 70 de 1993, como los que están en proceso de titulación por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER) en el contexto del Decreto 1745 de 1995, que reglamenta el capítulo III de esta Ley.

Cada una de estas estrategias analíticas permite evidenciar algunos de los patrones geográficos del desplazamiento afrodescendiente y refuerza a su vez el presupuesto fáctico de la Corte Constitucional en el Auto 005, según el cual se constata un impacto desproporcionado del fenómeno del desplazamiento forzado sobre el pueblo y comunidades afrodescendientes. Como se muestra a continuación, este impacto desproporcionado se exacerbó en el periodo posterior a la expedición del Auto 005, a saber, entre el año 2009 y el 2015.

Magnitud de la crisis humanitaria afrodescendiente

Crisis humanitaria en los territorios colectivos afrodescendientes titulados

En desarrollo de la Ley 70 de 1993 el Estado Colombiano ha otorgado desde 1996 hasta marzo de 2015 un total de 190 títulos colectivos a comunidades afrodescendientes en 8 departamentos del país, 87 % de los cuales (165) se encuentran en los departamentos del Pacífico colombiano (Chocó, Valle del Cauca, Cauca y Nariño). Para analizar la crisis humanitaria afrodescendiente en estos territorios titulados que ascienden a 5 513 615 5984 hectáreas según el INCODER a continuación se presenta un análisis de la situación de desplazamiento forzado en los 57 municipios en los que estos títulos colectivos se encuentran ubicados.

han expulsado el 56 % del total de la población desplazada del departamento a pesar de que según el Dane solo representan el 18,8 % de la población total del departamento.

Desplazamiento forzado en los territorios colectivos afrodescendientes titulados

La situación de los afrodescendientes desplazados es una las más graves del país y afecta la mayoría de sus territorios ancestrales y colectivos. El número de afrodescendientes desplazados según el RUV, basado en el autoreconocimiento étnico-racial, es de 737 790 personas, en el periodo comprendido entre el primero de enero de 1985 y el 1 de septiembre de 2015, de las cuales 415 308 personas lo fueron de los 57 municipios que cuentan con territorios colectivos afrodescendientes titulados. De esta manera se observa un alto grado de concentración de la expulsión de la población afrodescendiente del 56,3 % de los mencionados municipios.

Al contrastar la información de pertenencia étnica del CENSO de 2005[5] proyectada por el DANE a 2014, según la cual en estos 57 municipios habitaban 1 507 670 personas de las cuales 885 882 se autoreconocieron como afrodescendientes, con la información de expulsión del RUV en estos mismos municipios (415 308 afrodescendientes desplazados), se observa que al menos el 46,8 % de los afrodescendientes censados que habitan los 57 municipios con territorios colectivos titulados habrían sido forzados a desplazarse. Situación que evidencia la desproporción de la dinámica de desplazamiento de los territorios colectivos titulados.

Ahora bien, al valorar la efectividad del impacto de los componentes de prevención y protección contenidos en las órdenes de la Corte Constitucional en el Auto 005 de 2009, se observa que en los 57 municipios en referencia según el RUV el 34 % de las personas forzadas a desplazarse de estos territorios lo hicieron en el periodo 2009-2015 (395 297 de un total de 1 257 725 personas), mientras el 66 % restante lo hizo en el periodo anterior a la fecha de expedición de esta providencia (1985-2008).

Así, el impacto desproporcionado del desplazamiento forzado en el periodo de implementación del Auto 005 evidencia la presión que el conflicto armado y la violencia siguen ejerciendo sobre estos territorios, a pesar de las observaciones de la Corte Constitucional en esta providencia para prevenir, proteger y atender la crítica situación de desplazamiento forzado de los afrodescendientes y las medidas específicas que ordenó adoptar para contrarrestar este delito.

Para el balance del Auto 005 aquí realizado, es importante precisar que de las 487 548 personas que fueron recibidas en calidad de desplazados en el periodo 1985-2015 en los municipios con territorios colectivos titulados, al menos el 70 % de

5 Véase Redatam. (2005). Censo ampliado. Proyecciones de población a 2014. DANE.

ellas (343 205) arribaron en fecha posterior a la expedición del Auto 005, es decir en el periodo 2009-2015.

En este punto es importante advertir que el desproporcionado peso del desplazamiento forzado sobre los territorios colectivos titulados no solo se refleja en la expulsión de personas sino también en el nivel de recepción de población desplazada en estos territorios, el cual puede considerarse también excesivo. En efecto, a los 57 municipios con territorios colectivos titulados ha arribado, en el periodo 1985-2015, el 40,3 % del total de la población desplazada registrada como afrodescendiente, es decir, 283 100 víctimas de un total de 487 548 afrodescendientes registrados. Los afrodescendientes son a su vez el 58,1 % del total de la población recibida en estos municipios (283 100 de un total de 487 548 personas recibidas).

Nótese además que el 59,7 % de la población que ha llegado a estos territorios en calidad de desplazada no se autoreconoce como afrodescendiente, situación que puede reflejar tanto la persistencia de dificultades en los procesos de autoreconocimiento étnico, como el hecho de que la población que arribe no sea afrodescendiente en cuyo caso se estarían dando fenómenos de repoblamiento y colonización.

Desplazamiento masivo en los territorios colectivos afrodescendientes titulados

Entre los años 2010 y 2015 según CODHES han sido registrados 638 eventos de desplazamiento masivo en Colombia. De ellos 234, es decir el 37 %, se ha concentrado en los territorios con títulos colectivos de los afrodescendientes. El número de personas afectadas en estos eventos de desplazamiento masivo es de 66 107 personas, equivalentes al 56 % del total de los afectados por desplazamiento masivo en el país (118 274 personas). Todo lo cual evidencia también la persistencia, concentración y desproporción del fenómeno del desplazamiento masivo en estos municipios y territorios en este periodo.

Confinamiento en los territorios colectivos afrodescendientes titulados

En el Auto 005 de 2009 la Corte Constitucional señaló que la dimensión del desplazamiento forzado para las comunidades afrocolombianas ha tenido una manifestación que trasciende la definición contenida en la Ley 387 de 1997, precisando que dada la estrecha relación de los afrodescendientes con sus territorios, predominan formas de desplazamiento intraurbano e intrarural que raramente son registrados, al igual que situaciones de resistencia y confinamiento.

Para valorar el impacto de este último factor sobre los territorios colectivos titulados en el presente documento se presenta el número de eventos de confinamiento y restricciones de acceso de conformidad con el monitoreo que de esta clase de eventos realiza la Oficina de la ONU para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA)[6]. Según este monitoreo, en el periodo de implementación del Auto 005 (2009-2015) se registraron 2523 eventos de confinamiento en Colombia, 13 % de ellos (335) se presentaron en los 57 municipios con los territorios afrodescendientes titulados, con un total de 954 053 víctimas de confinamiento desde la salida del Auto 005 (2009-2015).

Desplazamiento forzado en los municipios con territorios solicitados en titulación colectiva afrodescendientes

Existen 129 solicitudes de titulación colectiva provenientes de comunidades afrodescendientes surtiendo el proceso administrativo de adjudicación a través del INCODER, 7 en el departamento de Antioquia, 6 en el departamento de Arauca, 2 en Atlántico, 28 en el departamento de Bolívar, 3 en el departamento del Cauca, 2 yuxtapuestas en los departamentos de Cauca y Valle, 9 en Cesar, 1 en Chocó, 2 en Córdoba, 8 en La Guajira, 5 en Magdalena, 1 en Nariño, 9 en Putumayo y 46 en Valle del Cauca. La información disponible no permite, sin embargo, precisar la cantidad de hectáreas solicitadas y en proceso de titulación.

No obstante, para la CSPPDF es importante advertir que en los 55 municipios de estos departamentos en que se han presentado las solicitudes, se han expulsado 838 325 personas entre 1985 y el 1 septiembre de 2015, 94 845 (11 %) de ellas registradas como afrodescendientes. Adicionalmente, es pertinente mencionar que el 18 % de las personas expulsadas en estos municipios (147 353 desplazados) lo fueron durante el periodo 2009-2015.

Estos territorios adicionalmente han recibido 808 859 personas desplazadas desde 1985, el 50 % de las mismas (406 513) en el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2009 y el 1 de septiembre de 2015; de éstos el 20 % (82 473) se autoreconocen como afrodescendientes. Aunque estas cifras deban analizarse con mayor profundidad para establecer conclusiones precisas, no obstante permiten advertir tanto la continuidad de las expulsiones forzadas, como la llegada masiva de desplazados

6 n.º de eventos de confinamiento y restricciones de acceso. Véase Monitor OCHA Colombia. Periodo 1/1/2009-20/07/2015

en los territorios en que los afrodescendientes actualmente adelantan procesos de titulación o no han conseguido la seguridad jurídica o titulación colectiva de sus territorios ancestrales.

Cabe advertir, además, que si bien la mayoría de las solicitudes se han realizado en fecha posterior a la emisión del Auto 005 de enero de 2009, 7 de ellas lo hicieron previamente en los años 1999 (2), 2005 (2) y 2006 (3). En estos casos llama la atención que a pesar de que la titulación colectiva debe ser un proceso expedito, inferior a un año de conformidad con la Ley 70 y el Decreto 1745 de 1995, aún no se hayan finalizado estos procesos de titulación[7].

Según la información disponible en el periodo de implementación del Auto 005 (2009-1 de septiembre 2015) han sido presentadas 8 solicitudes en el 2010, 4 en el 2011, 3 en el 2012 y 32 en el 2013. Por su parte, en el año 2009 no se registran solicitudes. Se desconoce la fecha de presentación de las 75 restantes, de forma tal que para más del 60 % de los casos no es posible establecer esta información. Situación que sin desconocer las complejidades de los procesos de titulación colectiva refleja la falta de organización en la gestión de la información por parte del INCODER.

Desplazamiento masivo en los territorios solicitados en titulación colectiva afrodescendientes

En los 55 municipios en que se encuentran las 129 solicitudes de titulación colectiva en curso, se han presentado 80 eventos de desplazamiento masivo, que afectaron a 13 827 personas en el periodo 2010-2015.

Confinamiento en los territorios solicitados en titulación colectiva afrodescendientes

Entre los años 2009 y 2015 se han presentado 396 de eventos de confinamiento en los 55 municipios en que se adelantan las 129 solicitudes de titulación colectiva afrodescendientes. En estos eventos se vieron afectadas 33 491 personas.

7 Según el listado de solicitudes de legalización de tierras de comunidades negral del INCODER en el periodo 1996-2015, 3 procesos se encuentran a nivel de solicitud, 1 más está pendiente de presentación a la Comisión Técnica, otro pendiente de plano topográfico, y los 2 restantes están en etapa de auto de negación de la solicitud de titulación colectiva.

Desplazamiento forzado en los territorios de población mayoritariamente afrodescendiente

Para llamar la atención sobre el impacto desproporcionado del desplazamiento forzado sobre las personas afrodescendientes, la Asociación Nacional de Afrodescendientes Desplazados desarrolló una metodología de análisis territorial de las cifras oficiales del antiguo Registro Único de Población Desplazada (RUPD), hoy –(RUV), que le permitió trascender las limitaciones que la variable de autoreconocimiento implicaba para la valoración de la magnitud de la crisis humanitaria afrodescendiente y reportar así a la Corte Constitucional otra lectura del impacto del desplazamiento forzado en los territorios de población afrodescendiente.

De conformidad con la información disponible del RUV, en esta sección la CSPPDF presenta los resultados del análisis de la situación de desplazamiento en los municipios de Colombia en que la población afrodescendiente es superior al 50 % del total de habitantes. Para efectos de presentación de la información los municipios se han separado en tres grupos. Un primer grupo de 28 municipios donde la población afrodescendiente es superior al 80 % de los habitantes; un segundo grupo de 46 municipios en donde la población afrodescendiente es superior al 70 % de los habitantes; y finalmente, el grupo de 76 municipios en donde la población afrodescendiente es superior al 50 % de los habitantes.

Según los resultados del Censo 2005 en el primer grupo (superior al 80 %) habitan 871 076 personas, 759 442 de las cuales se autoreconocen como afrodescendientes (87 %). De estos municipios se han expulsado 473 275 personas entre 1985 y el 2015, es decir, el 62 % del total de la población censada. De estos, el 45 % (210 836 personas) ha sido forzado a desplazarse en el periodo de implementación del Auto 005 (2009-2015).

Con respecto a la recepción de población desplazada, estos municipios también denotan un impacto desproporcionado puesto que entre 1985 y 2015 se recibieron 335 117 personas de las cuales el 65 % de ellas (216 590 personas) lo fueron en el periodo de implementación del Auto 005 (2009-2015).

Al analizar el segundo grupo de municipios mayoritariamente afrodescendientes (población superior al 70 %), el impacto del desplazamiento se incrementa. En estos municipios habita un total de 1 449 469 personas, 83 % de ellas (1 205 328) autoreconocidas como afrodescendientes. Según el RUV, entre 1985 y el primero de septiembre de 2015 se han presentado 964 140 expulsiones forzadas, el 38 % de las cuales (361 589) tuvo lugar entre el año 2009 y el 2015. Así las cosas, la población expulsada de estos municipios equivale al 66,5 % de la población censada.

Aunque la recepción de población desplazada en este grupo de 46 municipios ha sido menor que el de expulsión, resulta ilustrativo en términos de la valoración del Auto 005 presentar algunas cifras al respecto. Entre los años 1985 y 2015 se han recibido 514 878 personas en estos municipios, de las cuales el 67,3 % (346 318 personas) en el periodo de implementación del Auto 005 (2009-2015). En este periodo (2009-2015), la cifra de desplazados que se autoreconocen como afrodescendientes y fueron recibidos en estos municipios es de 229 353, es decir, el 66,2 % del total de la población recibida.

En los 76 municipios en que la población afrodescendiente es superior al 50 % de los habitantes, habitan 2 104 867 personas, el 75,7 % de las cuales se autoidentificó en el Censo de 2005 como afrodescendiente (1 592 801 personas). Al ampliar el análisis a los 76 municipios en donde la población afrodescendiente es superior al 50 %, se puede observar que de estos municipios se han expulsado a 1 226 381 personas, cifra equivalente al 58,2 % de la población censada.

Nótese además que estos municipios que representan menos del 7 % del total de los municipios del país y aproximadamente el 5 % del total de la población censada (41 158 123 personas), han generado el 18 % del total del desplazamiento registrado en Colombia (total de desplazados: 6 829 312). Con relación a la variable de autoreconocimiento incluida en el RUV, de este grupo de municipios se ha expulsado el 63,4 % (467 912 personas) del total de afrodescendientes identificados entre 1985 y el 1 de septiembre de 2015 (737 790 afrodescendientes expulsados registrados como desplazados).

Adviértase, además, que desde la notificación del Auto 005 en enero de 2009 hasta el 1 de septiembre de 2015, estos municipios han expulsado 430 905 personas, que corresponden al 35 % del total de las expulsiones registradas en el periodo 1985-1 de septiembre 2015. En el periodo de implementación del Auto 246 529 afrodescendientes han sido a su vez recibidos como desplazados en estos municipios.

Estos municipios han sido ampliamente impactados por la recepción de desplazados. Así, entre 1985 y el 1 de septiembre de 2015, 628 024 personas han sido recibidas en calidad de desplazados forzados, el 68,5 % de los cuales (430 357 personas) fue recibido en el periodo de implementación del Auto 005 (2009-2015).

Conforme al análisis aquí presentado, sin entrar a valorar de forma específica las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional en cumplimiento del Auto 005 de 2009, se observa que el desplazamiento forzado ha tenido y sigue teniendo un efecto significativo en los territorios ancestrales y colectivos de la población afrodescendiente.

De hecho, la continuidad y la intensidad de la expulsión de personas que ha tenido lugar desde que la Corte Constitucional profirió el Auto 005 de enero de 2009, evidencia profundas fallas en la adopción de medidas de protección y prevención ordenadas a favor de estas comunidades vulnerables. Las significativas cifras de recepción de desplazados en estos territorios también muestran las grandes necesidades de asistencia y atención en estos territorios. En este contexto crítico puede encontrarse el sustento de la afirmación de la experta independiente de la ONU consignada en su informe de 2011 sobre los afrodescendientes en Colombia, según la cual, "si bien las hostilidades y el conflicto armado pueden haber disminuido en todo el país, muchas comunidades afrocolombianas y sus dirigentes siguen siendo objeto de ataques violentos, en particular a lo largo de la costa del Pacífico".

Desplazamiento masivo en los territorios de población mayoritariamente afrodescendiente

De los 638 eventos de desplazamiento masivo registrados en Colombia en el periodo 2010-2015, el 41,5 % de ellos (265 eventos) se ha presentado en los 76 municipios en que la población afrodescendiente es mayoría (superior al 50 % de los habitantes). En estos eventos se han visto afectadas 118 274 personas a nivel nacional, el 58,9 % de ellas (69 642 víctimas) en los municipios en que la población afrodescendiente es mayoritaria. En los 28 municipios en donde la población afrodescendiente es superior al 80 % de los habitantes, se han registrado 73 de estos eventos, con un total de 26 394 personas afectadas. En los 46 municipios del país en donde la población afrodescendiente es superior al 70 % del total de habitantes, se han registrado 163 eventos y un total de 51 317 afectados.

Confinamiento en los territorios de población mayoritariamente afrodescendiente

Los territorios de población mayoritaria afrodescendiente también se encuentran entre los más afectados por el fenómeno del confinamiento en el periodo posterior a la ejecutoria del Auto 005 de 2009. En efecto, aunque solo el 4 % (101 eventos) del total de los 2 353 eventos de desplazamiento registrados en el país entre 2010 y 2015 se han presentado en los 28 municipios donde la población afrodescendiente es superior al 80 % de los habitantes, en estos eventos se han visto afectadas 831 484 personas, correspondientes al 56,5 % del total de las víctimas registradas en todo el país (1 471 412 personas afectadas).

No puede dejarse de lado que en estos municipios, en los que la población afrodescendiente es significativamente mayoritaria, es donde se concentra el mayor impacto del fenómeno del confinamiento, y por tanto, en los cuales las necesidades de protección y asistencia diferencial a las víctimas son mayores.

En los 46 municipios del país en donde la población afrodescendiente es superior al 70 % del total de habitantes, se han registrado 236 eventos y un total de 923 617 afectados (62,8 % del total), cifra que asciende a 938 289 afectados (63,8 % del total) si se considera el grupo de 76 municipios en donde la población afrodescendiente es superior al 50 % de los habitantes.

Despojo en los territorios mayoritariamente afrodescendientes o con territorios colectivos

Aunque no se tienen estadísticas precisas sobre la magnitud del despojo o abandono forzado de tierras por los afrodescendientes los datos del Registro Único de Predios y Tierras Abandonados por esta población (RUPTA) resultan ilustrativos para evidenciar el impacto desproporcionado que el fenómeno del despojo o el abandono forzado pudiera tener sobre los municipios con títulos colectivos de la población afrodescendiente[8].

En efecto, según la información disponible del RUPTA, en Colombia existen 52 613 predios registrados con solicitud de protección, de estos, el 10,8 % (5 872) corresponde a predios ubicados en los 57 municipios en donde se encuentran los territorios colectivos titulados a comunidades pertenecientes al pueblo afrodescendiente. En los 55 municipios en que se encuentran las 129 solicitudes de titulación colectiva en curso, se han registrado 5 047 solicitudes de protección. Así entonces se observa que el 20, 7 % de los predios que cuentan con medidas cautelares se encuentran en los municipios con territorios colectivos o con solicitudes de titulación colectiva de población afrodescendiente que representan solamente el 9,0 % del total de municipios del país (Acción Social, 2014)[9].

8 n.° de predios en el RUPTA, Registro Único de predios y Territorios Abandonados. Programa de Protección a Predios y Tierras de Población Desplazada. Fecha de Corte: Ene/2014.

9 En los 76 municipios en que la población afrodescendiente es mayoritaria (superior al 50 % de la población total) se ha registrado el 11 % (6 050) de las 52 613 solicitudes registradas a nivel nacional, mientras que en los 46 municipios del país en donde la población afrodescendiente es superior al

Eventos de minas antipersonal y municiones sin explotar en los municipios con población afrodescendiente mayoritaria y con territorios colectivos

Según el registro de la Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal (DAICMA) el número de eventos (incidentes y accidentes) con minas antipersonal y municiones sin explotar registrados en Colombia en el periodo 1985-2015 es de 31 955 (DAICMA, 2015). De estos eventos, el 7 % (2 078) ocurrió en los municipios con territorios colectivos titulados a afrodescendientes, y el 11 % en los 55 municipios que disponen de solicitudes de titulación (3 339).

El número de eventos con MAP/MUSE en los 76 municipios en que la población afrodescendiente es mayoritaria (superior al 50 % de la población total) corresponde al 5 % (1 736 eventos) del total nacional en el periodo 1985 y el 2015, y al 3 % (951 eventos) en los 46 municipios del país en donde la población afrodescendiente es superior al 70 %, y la cifra es inferior al 1 % (239 eventos) en los 28 municipios en donde la población afrodescendiente es superior al 80 % de los habitantes.

Situación humanitaria de los niños, niñas y adolescentes afrodescendientes

Sin duda al aplicar un enfoque diferencial a la situación del pueblo y comunidades afrodescendientes en Colombia, es claro que uno de los grupos más afectados por la violencia y el conflicto armado tanto en sus territorios de origen como en los territorios a los que están forzados a desplazarse es el de los niños, niñas y adolescentes afrodescendientes (NNA).

El número de NNA afrodescendientes víctimas de reclutamiento según el RUV es de 680, equivalente a poco menos de 6 % del total de NNA víctimas de reclutamiento forzado registradas en el país (12 235) (UARIV, 2015a). Aunque el RUV del fenómeno del reclutamiento forzado de los niños, niñas y jóvenes no parece alcanzar a reflejar la magnitud real del fenómeno ni lo vincula a la militarización en los NNA afrodescendientes en Colombia a juzgar por la situación fáctica que se observa en la Región Pacífica, al analizar la cifra oficial desde una perspectiva territorial puede

70 % se han registrado 4 702 predios. En los 28 municipios donde la población afrodescendiente es superior al 80 % de los habitantes, el número de predios registrados en el RUPTA es de 1 603.

observarse que el 63 % de los casos (427 según el RUV) se ha presentado en los 57 municipios en los que se ubican territorios colectivos titulados[10].

Con relación al impacto de las MAP y las MUSE en los NNA afrodescendientes tan solo se han registrado siete (7) casos, de los 1134 identificados. Sin embargo, es importante observar que cuatro (4) de los casos se han presentado en los municipios (57) con territorios colectivos titulados.

La violencia sexual ha tenido un impacto significativo en los NNA afrodescendientes. Según la información disponible el 6 % (2.842) del total nacional de casos registrados se concentra en los municipios (28) con territorios colectivos titulados (COALICO, s. f.). El número de casos registrados es mucho mayor en los municipios (55) en los que la población afrodescendiente está adelantando procesos de titulación, en donde se han presentado el 10 % de los casos (4 912).

En cuanto a los territorios con población mayoritariamente afrodescendiente, se observa que en los municipios (76) con población afrodescendiente superior al 50 % de los habitantes, el número de casos es de 3 127, en los municipios (46) en que la población afrodescendiente es superior al 70 % se registraron 2 690 casos de violencia sexual, mientras que en los que en los municipios (28) en los que la población afrodescendiente es superior al 80 % el número de casos identificados fue de 756.

Violencia contra las mujeres afrodescendientes

En el Auto 092 de 2008 la Corte Constitucional de Colombia señaló que las condiciones históricas y estructurales de discriminación, exclusión, marginación y vulnerabilidad de las mujeres afrodescendientes e indígenas, que resultan acentuadas y más graves incluso que la situación de la generalidad de las mujeres del país, también han sido exacerbadas por el conflicto armado y sus factores subyacentes o vinculados.

Según el Alto Tribunal, las mujeres afrodescendientes e indígenas son además, entre el grupo de mujeres desplazadas, el segmento poblacional que ha sido afectado con mayor dureza por los crímenes, las injusticias e inequidades que forman parte

10 Al analizar los municipios del país con población mayoritaria afrodescendiente se encuentra que en los 76 en los que esta población es superior al 50 % se han registrado 458 casos de reclutamiento forzado que corresponden al 4 % del total nacional. Por su parte en los 46 municipios en que la población afrodescendiente es superior al 70 % se registraron 396 de estos casos, mientras que en los 28 en los que la población afrodescendiente es superior al 80 % el número de casos identificado es de 174.

constitutiva tanto de la violencia armada como del desplazamiento forzado (Corte Constitucional, Sección III.1.9, 2008).

Aunque la valoración de esta grave situación merece un profundo examen y tratamiento, en especial si se tiene en cuenta que las mujeres afrodescendientes son el grupo mayoritario (56 %) de los afrodescendientes víctimas de desplazamiento forzado, esta sección se concentra en el impacto que ha tenido y sigue teniendo la violencia sexual sobre las mujeres afrodescendientes, afectadas críticamente por la intersección de factores como la discriminación, la pobreza, su condición de víctimas y el racismo.

Según el RUV, son 1 100 los casos de mujeres identificadas como afrodescendientes víctimas de violencia sexual a nivel nacional, que equivalen al 10,4 % de total de casos registrados en el país (10 620) (UARIV, 2015b). Es de observar que el 60 % (659 casos) de los 1 100 casos nacionales fueron registrados en los 57 municipios con territorios colectivos titulados.

Cabe advertir además que el número total de casos de violencia sexual identificados en estos municipios es significativamente superior, 1 806 casos, que equivalen al 17 % del total nacional. Cifras que si bien no reflejan la magnitud de la situación, no obstante, evidencian el riesgo desproporcionado que sufren las mujeres afrodescendientes de ser víctimas de violencia sexual en los municipios con territorios colectivos titulados[11].

Como se observa, las mujeres afrodescendientes han sido gravemente afectadas por la violencia y el conflicto armado, a efectos de atender y reparar estos daños es central que se ponga en marcha el *Programa de Protección de los Derechos de las Mujeres Afrodescendientes Desplazadas* ordenado por la Corte Constitucional en el Auto 092 de 2008 y en el Auto 005 de 2009, y que el modelo de Justicia Transicional en desarrollo, incluida la implementación del Decreto Ley 4635 de 2011, valore debidamente su compleja situación diferencial, garantizando sus derechos a la verdad,

11 En cuanto a la afectación por violencia sexual en los territorios ancestrales o mayoritariamente habitados por población afrodescendiente en los 76 municipios en que esta es superior al 50 % se registraron 1573 casos, el 47 % de los cuales (745) se concentraron en mujeres afrodescendientes. En los 46 municipios en que esta población es superior al 70 % de la población se registraron 1 329 casos, de los cuales el 52 % de ellos (690) afectaron a mujeres afrodescendientes, mientras que en los 28 municipios en que la población afrodescendiente es superior al 80 % se presentaron un total de 768 casos, 58 %de los cuales (442) corresponde a mujeres afrodescendientes.

la justicia y la reparación, en especial una reparación colectiva, transformadora y con garantías de no repetición.

Amenazas y asesinatos contra líderes y lideresas afrodescendientes

Desde el año 2007 con el Auto 200 la Corte Constitucional había precisado que las autoridades deben prestar una atención particular a los casos en los cuales quienes solicitan protección son sujetos de especial protección constitucional, como es el caso de los afrodescendientes.

Adicionalmente, el Decreto Ley 4635 de 2011 en su artículo 47 prescribe además que las autoridades competentes deben adoptar, a través de la formulación del Programa Nacional de Protección, medidas individuales y colectivas de protección integral diferencial de carácter étnico, etario y de género.

No obstante, las y los líderes afrodescendientes continúan siendo víctimas de amenazas o ataques en su contra, como lo ejemplifica el asesinato del Sr. Genaro García ocurrido el 3 de agosto de 2015, quien además de ser un reconocido líder de la población afrodescendiente desplazada era el representante legal del Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera. Este reconocido líder contaba con medidas cautelares proferidas durante el año 2013 en el marco del Proceso de Restitución de Tierras que se adelanta en el Consejo Comunitario y era parte del Programa de Protección de la Unidad Nacional de Protección[12]. Igualmente, reconocidas lideresas como Francia Márquez se encuentran sometidas a situaciones de zozobra y desprotección por las continuas amenazas que reciben por el ejercicio de su liderazgo y su oposición a factores asociados al riesgo de desplazamiento de sus comunidades.

Según la información de monitoreo disponible, entre los años 2011 y 2015, de los 147 líderes y lideresas amenazados o agredidos, 32 casos fueron dirigidos de forma específica a líderes y lideresas afrodescendientes, correspondientes al 22 % del total. Cabe advertir que de los 32 casos registrados, el 75 % (24 casos) se perpetraron en 57 municipios con territorios colectivos titulados, situación que pone en evidencia el riesgo acentuado y la presión que los gobiernos y representantes legales de los consejos

12 Fallo de primera instancia del 20 de febrero de 2013 (Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Tumaco) y de segunda instancia del 22 de abril de 2013 (Tribunal Superior de Distrito Judicial de Cali, Magistrada sustanciadora, Dra. Aura Julia Realpe Oliva).

comunitarios están recibiendo de los actores armados y otros interesados por el control de los territorios, sus recursos y las comunidades que los habitan[13].

Conclusiones

Los datos presentados y analizados en el presente documento permiten señalar a la Corte que persisten los riesgos que demuestran el impacto desproporcionado que tiene actualmente el desplazamiento forzado en relación con los derechos individuales y colectivos de las comunidades afrodescendientes en los territorios en referencia, desde la perspectiva de la continuidad de situaciones y dinámicas que dan lugar a significativas cifras de desplazamiento, confinamiento y otras violaciones a derechos humanos que se ensañan contra la población afrodescendiente, en territorios colectivos de especial protección constitucional y con impacto en mujeres y NNA.

Igualmente, en tanto muestran una clara crisis humanitaria actual, dichos datos permiten señalar la continuidad relativa en la existencia específica de un riesgo, que puede considerarse extraordinario, de vulneración de los derechos territoriales de las comunidades afrocolombianas en los territorios analizados. Igualmente dan cuenta de la probabilidad de persistencia de riesgos agravados y acentuados, tales como: 1) destrucción de la estructura social de las comunidades afrocolombianas; 2) destrucción cultural de las comunidades afrocolombianas; 3) desatención para las comunidades afrocolombianas que optan por la resistencia y el confinamiento, especialmente por la ausencia de registro o seguimiento por parte de los entes competentes en relación con el fenómeno; 4) afectación del derecho a la participación y debilitamiento de las organizaciones por la afectación directa a líderes y lideresas; 5) vulneración del derecho a la protección estatal y el desconocimiento del deber de prevención de la población afrodescendiente.

Conforme a lo anterior, se sugiere a la Honorable Corte Constitucional hacer un seguimiento especial con especial énfasis en la existencia o no de una política de prevención, diferencial y específicamente dirigida a las comunidades y personas afrodescendientes sometidas al riesgo actual y vigente de desplazamiento, confinamiento y otras formas de desterritorialización forzada, para que de manera participativa, coordinada y enfática, se identifiquen las medidas más idóneas, desde el punto de vista constitucional, cultural, social y económico, para garantizar la no repetición

13 n.° de víctimas identificadas en el monitoreo de CODHES entre 2011 y 2015, cuya victimización se relaciona aparentemente con la restitución de tierras o derechos territoriales.

del delito de desplazamiento forzado en personas, comunidades o territorios afrodescendientes. Así mismo, para prevenir nuevos cuadros de victimización ocasionados por el conflicto armado o sus factores subyacentes y vinculados.

Referencias

Acción Social. (2014). Programa de Protección a Predios y Tierras de Población Desplazada. *N.° de predios en el RUPTA*.

COALICO (Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado en Colombia). (S. f.) *Campaña Violaciones y Otras Violencias SAQUEN MI CUERPO DE LA GUERRA*. Recuperado de: http://www.humanas.org.co/archivos/10xfampdf2.pdf.

CSPPDF (Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado) y CID (Centro de Investigaciones para el Desarrollo de la Universidad Nacional de Colombia). (2010). *El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado: Aplicar políticas públicas idóneas y suficientes II, vol. 9*. III Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada (ENV-CSPPDF-CID). Bogotá: CODHES (Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento). Recuperado de: http://www.codhes.org/~codhes/images/Encuestas/Vol%209%20Observancia%20de%20derechos%20II%20III%20ENV%20julio%202011.pdf.

Congreso de Colombia. (1993). *Ley 70. Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política*. Recuperado de: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=7388.

Corte Constitucional. (2004). *Sentencia T-025. Acción de tutela instaurada por Abel Antonio Jaramillo, Adela Paola Montaño, Agripina María Núñez y otros contra la Red de Solidaridad Social, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Protección Social, el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Educación, el INURBE, el INCORA, el SENA, y otros*. Recuperado de: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm.

Corte Constitucional. (2008). *Auto 092. Protección de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado por causa del conflicto armado, en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004, después de la sesión pública de información técnica realizada el 10 de mayo de 2007 ante la Sala Segunda de Revisión*. Recuperado de: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2008/a092-08.htm.

Corte Constitucional. (2009). *Auto 005. 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*. Recuperado de: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2009/a005-09.htm.

Corte Constitucional. (2015). *Auto 359. Por medio del cual se solita información acerca de los avances en el diseño e implementación de las órdenes emitidas en el Auto 005 de 2009 por la Corte Constitucional, que desarrolló el enfoque diferencial para la prevención, protección y atención de las comunidades afrodescendientes desplazadas, en el marco del seguimiento a la sentencia T- 025 de 2004*. Recuperado de: http://www.corteconstitucional.gov.co/T-025-04/AUTOS%202015/Auto%20359%20del%2020%20de%20agosto%20de%202015%20Afros.pdf.

DAICMA (Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal) (2015). *N.° de Eventos (incidentes y accidentes) con MAP y MUSE ocurridos desde 1985 hasta 2015*. Recuperado de: http://www.accioncontraminas.gov.co/estadisticas/Paginas/victimas-minas-antipersonal.aspx.

MinSalud (Ministerio de Salud y Protección Social) (2010). *Programa ampliado de inmunizaciones*. Recuperado de: https://www.minsalud.gov.co/salud/publica/Vacunacion/Paginas/pai.aspx.

Presidencia de la República de Colombia. (1995). *Decreto 1745. Por el cual se reglamenta el Capítulo III de la Ley 70 de 1993, se adopta el procedimiento para el reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva de las "Tierras de las Comunidades Negras" y se dictan otras disposiciones.* Recuperado de: https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Decretos/1745-1995.pdf.

Presidencia de la República de Colombia. (2011). Decreto 4635. *Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras*. Recuperado de: https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Decretos/4635-2011.pdf.

UARIV (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas). (2015a). Número de personas que declararon haber sido víctimas de "Vinculación de NNA a grupos armados ilegales" al RUV. Previo al proceso de valoración registrados como Afrodescendientes. RUV, Registros administrativos previos valoración.

UARIV (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas). (2015b). Personas afectadas por año-Víctimas reconocidas Sentencia C-280 y Auto 119 de 2013. Recuperado de: http://rni.unidadvictimas.gov.co/?q=node/107.

El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado. Volúmen 15.
Análisis sobre el estado de cosas inconstitucional

Fue editado por la Comisión de Seguimiento a la Política Publica sobre Desplazamiento Forzado (CSPPDF). Para su composición tipográfica se utilizaron caracteres de las familias **PF Din Pro** y *Minion Pro*. Se terminaron de imprimir 725 ejemplares durante el mes de marzo de 2016, en los talleres de Digiprint Editores (Bogotá D. C.)