

TERCER INFORME AL CONGRESO

Seguimiento y Monitoreo a los Decretos Ley de comunidades étnicas víctimas del conflicto

Comisión de Seguimiento y Monitoreo a los Decretos Ley de comunidades étnicas

2015

Procurador General de la Nación

Alejandro Ordoñez Maldonado

Defensor del Pueblo

Jorge Armando Otálora Gómez

Contralor General de la República

Edgardo Maya Villazón

Representantes Mesa Permanente de Concertación Indígena en la Comisión

Edgar Alberto Velasco Tumiña

Dora Yagarí

Equipo Procuraduría General de la Nación

Procuradora Delegada Preventiva en Materia de DDHH y Asuntos étnicos

Tatiana Londoño Camargo

Procurador Delegado para el Apoyo a las Víctimas del Conflicto Armado y los Desmovilizados

Jaime Álvarez Galvis

Procurador Delegado para asuntos de la Restitución de Tierras

Germán Daniel Robles Espinosa

Coordinador Grupo de Asuntos Étnicos y población LGBTI

Daniilo Valbuena Ussa

Profesionales

Luis Jorge Arévalo

Luz Caldas

Santiago Hoyos Aguirre

Camilo Rojas Leal

Lorena Zabala Alvira

Equipo Defensoría del Pueblo

Defensora delegada para indígenas y Minorías Étnicas

Patricia Luna Paredes

Profesionales

Ana Bolena Chamie

Gloria Elena Rodríguez

Equipo PNUD

María Teresa Duque

María Johana Rodríguez

Ricardo Rodríguez

Laura Alejandra Chaparro Alvis

Equipo OIM

Eva María de la Concepción Sáenz Pulido

Equipo Contraloría General de la República

Contralor Delegado para el Sector Agropecuario

Andrés Bernal Morales

Profesionales

Sandra Paola Naranjo Aristizábal

Juan Pablo Sandoval Castaño

Francis Vargas Díaz

Abreviaturas

Acnur	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.
ANLA	Agencia Nacional de Licencias Ambientales.
ANM	Agencia Nacional de Minería.
Cerrem	Comité de Evaluación y Recomendación de Medidas.
CGR	Contraloría General de la República.
CIAT	Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas.
CJT	Comités de Justicia Transicional.
CSMDL	Comisión de Seguimiento y Monitoreo a los Decretos Ley de comunidades étnicas.
CNARP	Comunidades Negras, Afrodescendientes, Raizales y Palenqueras.
CTRAI	Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información (Decreto 3375 de 2011)
DAE	Dirección de Asuntos Étnicos.
DAECN	Dirección de asuntos para comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras del Ministerio del Interior.
DAIRM	Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías del Ministerio del Interior.
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística.
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo.
FUD	Formato Único de Declaración.
GVP	Grupo de Valoración Preliminar (Decreto 3375 de 2011).
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi.
J1CCERT	Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado de Restitución de Tierras.
J2CCERT	Juzgado Segundo Civil del Circuito Especializado de Restitución de Tierras.
MADS	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
MME	Ministerio de Minas y Energía.
MPCI	Mesa Permanente de Concertación Indígena.
MSPS	Ministerio de Salud y la Protección Social.
ONIC	Organización Nacional Indígena de Colombia.
ORIP	Oficinas de Registro e Instrumentos Públicos.
PAARI	Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas.
PAICMA	Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal
PpGN	Presupuesto General de la Nación.
PGN	Procuraduría General de la Nación.
PIRC	Planes Integrales de Reparación Colectiva.
RTDAF	Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente
RUV	Registro Único de Víctimas.
SNARIV	Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.
TSDJRT	Tribunal Superior de Distrito Judicial Sala Especializada en Restitución de Tierras.
UAERIV	Unidad Administrativa Especial para la atención y reparación integral a víctimas.
UAEGRTD	Unidad Administrativa Especial para la gestión de restitución de tierras despojadas.
UNP	Unidad Nacional de Protección

TABLA DE CONTENIDO

Presentación	9
Presupuesto para la implementación de los Decretos Ley de comunidades étnicas víctimas del conflicto	12
1.1. Magnitud de la victimización de las comunidades étnicas	14
1.2. Presupuesto asignado para la asistencia, atención y reparación de las víctimas pertenecientes a grupos étnicos por entidad	15
Conclusiones	36
Prevención y protección	39
2.1. El proceso de valoración del riesgo y recomendación de medidas de protección en el Cerrem	41
2.2. La prevención y protección de comunidades étnicas a partir de dos estudios de caso	46
De la consolidación y garantía del derecho a la participación	55
3.1. Evaluación sobre el avance de cumplimiento de la Resolución 388 de 2013 frente a comunidades étnicas.	56
3.2. Sobre el ejercicio actual del derecho a la participación por parte de las comunidades étnicas víctimas del conflicto	59
3.3. Gestiones defensoriales para promover la participación de las comunidades étnicas.....	65
3.4. Falta de agotamiento de los procesos de concertación con la MPCl y violación del derecho a la consulta previa.....	67
Conclusiones	70
Registro colectivo de comunidades étnicas víctimas del conflicto armado	72
4.1 Metodología de diligenciamiento FUD	74
4.2 Balance del proceso de registro colectivo étnico (FUD)	76
4.3. Estado de solicitudes de inclusión el registro colectivo étnico.....	80
Conclusiones	84
Atención integral y ayuda humanitaria.	87
5.1. Asistencia y atención a las familias de las comunidades indígenas del pueblo Wounaan desplazadas en Bogotá	88
5.2. Asistencia y atención a las familias de las comunidades indígenas del pueblo Wounaan desplazadas en Buenaventura y confinadas en territorio.....	91

5.3. Necesidades de atención y asistencia humanitaria de las comunidades y respuesta Institucional	94
Conclusiones	99
Reparación integral a comunidades étnicas.	100
6.1 Procesos de Reparación Colectiva para comunidades étnicas.	100
6.2. Reparación Individual	114
Conclusiones	118
Política de Restitución de derechos territoriales	121
7.1. Presupuesto para la atención de los procesos de restitución UAEGRTD	122
7.2 Notas de contexto caso de la comunidad Emberá Katío del Alto Andágueda.....	123
7.3. Necesidades financieras para atender el proceso de restitución de derechos territoriales	130
7.2. Seguimiento a la etapa pos fallo	141
Conclusiones	146
Observaciones derivadas de las Comisiones del Ministerio Público para la Justicia Transicional	150
8.1. Aspectos generales relativos a la incorporación del enfoque diferencial étnico	150
8.2. Resultados de la gestión institucional por componente de atención.....	152
Recomendaciones	157
Anexos	165
Anexo 1. Matriz de seguimiento a la implementación de las acciones necesarias para el cumplimiento de las órdenes de la sentencia 007 de 2014.	165
Anexo 2. Intervención judicial de la PGN en medidas cautelares en el marco de la restitución de derechos territoriales	184

Listado de tablas

Tabla 1. Víctimas pertenecientes a comunidades étnicas en el RUV	14
Tabla 2. Proyectos de inversión UAERIV	16
Tabla 3. Proyectos de inversión del sector agropecuario.....	23
Tabla 4. Proyectos de inversión del Sector Inclusión social y reconciliación	25
Tabla 5. Proyectos de inversión del Departamento Administrativo de Prosperidad Social	27
Tabla 6. Comparativo-reporte de participación de miembros de comunidades étnicas en Mesas Departamentales acorde a datos de la UAERIV y Defensoría del Pueblo	59
Tabla 7. Acuerdos construídos entidades del SNARIV y MPCl reunión de Alto Nivel 2014	68
Tabla 8. Asuntos pendientes de concertación con MPCl.....	70
Tabla 9. FUD colectivo en valoración más de 60 días.	81
Tabla 10. Censos de llegada de población Wounaan Grupo I a la ciudad de Bogotá	89
Tabla 11. Montos indemnización colectiva propuestos por la UAERIV.....	112
Tabla 12. Propuesta aumento de montos de indemnización por hechos ocurridos contra personas menores de 18 años	113
Tabla 13. Víctimas étnicas según RNI- UAERIV	114
Tabla 14-Indemnizaciones a personas con identidad étnica.....	115
Tabla 15. Universo de población masculina étnica	117
Tabla 16. Presupuesto de la UAEGRTD vigencias 2012-2015.....	122
Tabla 17. Relación órdenes de sentencia de derechos territoriales del Alto Andágueda respecto a las pretensiones de la demanda.....	127
Tabla 18. Modelo para la cuantificación de necesidades financieras del proceso de restitución de derechos territoriales.....	130
Tabla 19. Aproximación costos para elaboración estudio preliminar	139
Tabla 20. Aproximación a los costos para la elaboración de la demanda de restitución de derechos territoriales	140
Tabla 21. Aproximación gastos traslado de líderes audiencias judiciales.....	141

Listado de ilustraciones

Ilustración 1. Dinámica de la victimización étnica	15
Ilustración 2. Mapa Delegados étnicos en Mesas de participación 2014-2015.....	61
Ilustración 3. Mapa 2. Delegados indígenas en mesas de participación 2014-2015	63
Ilustración 4. Mapa Delegados de CNARP en mesas de participación 2014- 2015	64
Ilustración 5. Total FUD colectivos étnicos diligenciados.....	74
Ilustración 6. Modelo de acompañamiento defensorial.	75
Ilustración 7. Mapa 4. FUD Diligenciados “En Complementación” UAERIV 2014-2015	77
Ilustración 8. Mapa FUD Diligenciados “Priorizados” UAERIV 2014-2015	78
Ilustración 9. Mapa FUD Diligenciados en comunidades étnicas en Colombia 2014-201580	
Ilustración 10. Estado de valoración de los 69 FUD reportados..	82
Ilustración 11. Mapa FUD étnicos de comunidades indígenas “en valoración” para el RUV componente étnico	83
Ilustración 12. Mapa FUD étnicos de comunidades negras “en valoración” en el RUV componente étnico	84

Presentación

El presente documento constituye el Tercer Informe de seguimiento y monitoreo a la implementación de los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011, de víctimas pertenecientes a comunidades indígenas, Rrom, negras o afrocolombianas, palenqueras y raizales (CNARP) respectivamente, presentado por la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a los Decretos Ley (CSMDL). Por tercera vez, esta Comisión debe subrayar la ausencia de los representantes de las víctimas en las diferentes sesiones de trabajo y en la construcción de este informe. En particular, aunque la Mesa Permanente de Concertación Indígena (MPCI), realizó la elección de sus representantes desde hace ya más de un año, sólo hasta la última reunión sostenida para la aprobación de este informe, la CSMDL pudo contar con su asistencia con el debido apoyo institucional por la parte de la UAERIV, ya que en meses anteriores se contó, en algunas ocasiones, con el acompañamiento de uno de los líderes quien asistió a las mismas por voluntad propia; en el caso de las comunidades CNARP y Rrom no se cuenta aún con la elección de los representantes correspondientes. Cabe señalar, que esta situación afecta el principio de participación de los Decretos Ley, por cuanto desde su misma construcción y aprobación, se contó con un trabajo realizado por las propias comunidades, elemento esencial en su implementación y seguimiento.

Al igual que en los dos informes anteriores, los avances en la diferenciación e implementación de las estrategias de política pública de acuerdo a cada una de las etnias, son tan deficientes, que no se contó con información suficiente para la realización de tres informes separados como sería ideal, sino que éste mismo documento dará cuenta del seguimiento de los tres Decretos Ley en su conjunto. Por otra parte, se incluyeron en este informe dos nuevos capítulos; el primero, relativo al componente presupuestal, con el ánimo de hacer énfasis en las debilidades de información y claridad sobre los recursos públicos dirigidos a la implementación de los Decretos Ley; y el segundo, relativo a las observaciones recogidas por la Defensoría del Pueblo sobre la implementación de la política pública de atención y reparación a comunidades étnicas en un conjunto de departamentos, a través de su trabajo territorial.

El enfoque metodológico acordado en la CSMDL para la elaboración de este informe, pretende evidenciar las falencias y los logros de la implementación de los Decretos Ley a través de la profundización en el seguimiento de casos específicos, tales como: Comunidad indígena Emberá Katío del resguardo Tahamí-Alto Andágueda, Comunidad indígena Kitek-Kiwe en el Cauca, Comunidad negra o afrocolombiana del territorio colectivo Pedeguita y Mancilla en Chocó, Comunidad indígena Wounaan que se encuentra desplazada en Bogotá y Comunidad indígena Wounaan que se encuentra desplazada en Buenaventura, Comunidad indígena Emberá Dobidá del Alto y Medio Baudó y Carmen del Darién. Esta decisión metodológica busca generar reflexiones sobre la política pública que permitan identificar de manera puntual, las principales deficiencias o aciertos a partir de lo ocurrido en casos concretos.

El contenido y estructuración de este informe corresponde a los componentes de las medidas de atención, asistencia y reparación de los Decretos Ley. Sobre el seguimiento

realizado para la elaboración del mismo, es importante señalar algunas de las preocupaciones principales de la CSMDL las cuales se encuentran desarrolladas más extensamente en el contenido de este informe. En materia presupuestal, no se cuenta con información clara y desagregada para la atención de víctimas de comunidades étnicas, así como tampoco se ha realizado una adecuación y mejoramiento de los presupuestos para dar cumplimiento a los Decretos Ley, lo que, por ejemplo, es claro en el rubro de reparación colectiva, el cual a pesar de revestir gran importancia para las comunidades víctimas, no se ha modificado de acuerdo a la demanda y a los nuevos aprendizajes institucionales en su desarrollo. Lo anterior llama la atención sobre la necesidad de contar con un plan financiero exclusivo para los Decretos Ley de víctimas, donde se determinen claramente las necesidades fiscales para la atención y reparación de las comunidades víctimas de cada una de las etnias.

Por otra parte, son relevante las evidentes ausencias en la participación en diferentes niveles territoriales de los representantes de las comunidades étnicas víctimas del conflicto armado, sobre todo en las regiones en donde la mayor parte de la población tiene identidad étnica. Esta situación rompe claramente con el espíritu de los Decretos Ley, al no incluir de manera representativa a las comunidades étnicas en los espacios de participación y construcción, priorización y decisión de las medidas. De tal forma, que ni siquiera en el espacio de la CSMDL podemos dar cuenta de la participación de los representantes de las víctimas en los términos exigidos por los Decretos Ley.

No ha sido priorizada una estrategia de protección colectiva de las comunidades étnicas, y la atención en estas medidas ha desconocido la prevención de las afectaciones y vulneraciones de la seguridad de las comunidades y de la vida misma de los líderes y autoridades. Las comunidades étnicas víctimas del conflicto, continúan siendo victimizadas incluso a pesar de estar cursando procesos de reparación colectiva o restitución de derechos territoriales, lo cual incide directamente sobre el riesgo que sufren las comunidades sujeto de atención. No es visible la capacidad del SNARIV para brindar la debida protección y garantía a la vida e integridad de las comunidades étnicas.

A pesar de que ya se encuentra implementado el registro colectivo con componente étnico y que se ha logrado la articulación requerida de las acciones del Ministerio Público y la UAERIV para la toma de las declaraciones y su debida valoración, los procesos de inclusión en el registro no cumplen con los tiempos señalados por los Decretos Ley, ya que son excedidos los tiempos de valoración y las notificaciones a las comunidades étnicas sobre su inclusión o no en el Registro Único de Víctimas (RUV) son inoportunas. Es importante subrayar, que teniendo en cuenta las barreras de diferentes tipos para la presentación de las declaraciones, es necesario señalar desde ahora, la necesidad de la ampliación del plazo para la toma de declaraciones de comunidades étnicas víctimas.

Según los casos expuestos, la atención y la prestación de ayuda humanitaria a las comunidades étnicas requiere un fuerte trabajo institucional para su debida adecuación en términos culturales, así como, de manera relevante, en la oportunidad con la que se brinda la atención de comunidades en situación de desplazamiento. La adecuación de los componentes de ayuda humanitaria genera revictimización de las comunidades sujeto de atención.

En la actualidad, tal y como se ha señalado en los anteriores informes, no se cuenta con un solo Plan de Reparación Colectiva (PIRC) de comunidades étnicas, aprobado y en implementación. Esta moratoria genera un alto grado de frustración de los sujetos

colectivos étnicos a la espera de iniciar el proceso de reparación colectiva. Por otra parte, se mantiene la desarticulación del trabajo realizado por la Unidad para las Víctimas (UAERIV) y la Unidad de Restitución de Tierras (UAEGRTD) para efectos de la coherencia de las medidas contempladas en los PIRC y para un menor desgaste comunitario e institucional en la construcción de caracterizaciones de daños y afectaciones.

Actualmente se cuenta con dos sentencias en materia de restitución de derechos territoriales. Una para comunidades indígenas (Resguardo Tahamí de Alto Andágueda) y otra para comunidades negras o afrocolombianas (Consejo Comunitario Renacer Negro de Timbiquí). En el caso de la primera, la cual fue expedida en el mes de septiembre de 2014, el balance de implementación señala debilidades notables del Gobierno Nacional para lograr el efectivo goce del derecho territorial de las comunidades étnicas víctimas. La desarticulación institucional y las falencias para sostener un diálogo intercultural pro-víctima han sido los aspectos más relevantes de este proceso. El incumplimiento de las órdenes judiciales no solo genera frustración comunitaria sino que impide que el Estado avance en la construcción de lazos de confianza con los sujetos colectivos víctimas.

Estos elementos deberían ser tenidos en cuenta por el SNARIV en su conjunto y por la UAERIV como coordinadora del mismo, pues de no ser superados, seguirán siendo obstáculos en la atención y reparación integral de las víctimas. De igual forma, la atención de las comunidades étnicas víctimas a través de la oferta tradicional para la población general, no atiende a los principios de temporalidad y adecuación de enfoque diferencial necesarios.

Este informe pretende contribuir al mejoramiento de la implementación de la política pública de atención, asistencia, reparación y restitución a comunidades étnicas víctimas del conflicto armado, por lo cual en su último apartado, se refieren un conjunto de recomendaciones pertinentes a cada uno de los componentes de la misma en aras de posibilitar reflexiones institucionales que permitan superar los obstáculos hasta ahora identificados.

Capítulo 1

Presupuesto para la implementación de los Decretos Ley de comunidades étnicas víctimas del conflicto

Una de las conclusiones fundamentales del seguimiento y el monitoreo que realiza la CSMDL a la implementación de los decretos ley dirigidos a garantizar el goce efectivo de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación integral de las víctimas pertenecientes a los grupos étnicos, es la siguiente: Existe un riesgo importante de no implementación de buena parte de las disposiciones de los decretos ley¹; una de las causas fundamentales de esta situación es la inexistencia de un plan financiero que explicita el esquema plurianual de inversiones necesario para tal fin.

Más grave aún, la debilidad manifiesta en la implementación de los decretos ley se da en un contexto de crecimiento y agravación de la victimización que sufren pueblos y comunidades étnicas; no solamente el conflicto sociopolítico armado que vive el país no termina, sino que además su dinámica reciente se concentra en buena parte de los territorios propios de las comunidades étnicas.

El objetivo de este capítulo es evidenciar la falta de claridad sobre los recursos públicos destinados al cumplimiento de lo dispuesto en los decretos ley para víctimas étnicas, y su escasez. En efecto, a diferencia de la ley 1448 de 2011 (de víctimas y restitución de tierras), los decretos ley no cuentan con un plan financiero que nos permita conocer la magnitud de las inversiones a realizar por parte del gobierno nacional durante los años de vigencia de los mismos. Es decir, no existe 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.

Es importante anotar que los rubros del Presupuesto General de la Nación (PpGN) que apropian recursos para asistir, atender o reparar a las víctimas del desplazamiento forzado están identificados, gracias a las órdenes de la Corte Constitucional derivadas de la sentencia T-025 de 2004. Esta identificación tuvo como resultado adicional el incremento de los recursos para este fin a lo largo del tiempo. Sin embargo se trata de proyectos de inversión generales sin focalización étnica.²

Los proyectos de inversión que apropian recursos destinados para las víctimas pertenecientes a los grupos étnicos no están identificados como tal en el PpGN, en primer lugar porque no existe una directriz que así lo obligue, y en segundo lugar porque no existen proyectos de inversión particulares para estas poblaciones. Esta situación implica una debilidad estructural en las asignaciones presupuestales para tal fin.

La claridad en la información presupuestal es fundamental; en primer lugar, para generar confianza entre las comunidades étnicas y sus organizaciones sobre la voluntad del

¹ Importante recordar que la vigencia de los decretos ley es de 10 años, es decir hasta 2021.

² Al respecto ver el capítulo de presupuesto en el último Informe de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la ley 1448 de 2011.

gobierno nacional de cumplir con lo acordado en los decretos ley; en segundo lugar, para fortalecer los procesos estratégicos de planeación al interior del SNARIV; en tercer lugar para permitir los procesos de control y evaluación de la utilización de los recursos públicos.

Es importante mencionar que esta claridad sobre el presupuesto existente para la implementación de los decretos ley para víctimas étnicas ha sido desde el principio una de las reivindicaciones explícitas de los dirigentes y líderes de los grupos étnicos en Colombia que el gobierno nacional no ha podido satisfacer.

La inexistencia de un plan financiero y en general de un plan nacional de implementación de los decretos ley para víctimas étnicas tiene como consecuencia fundamental la imposibilidad, para el SNARIV como sistema, de estructurar de manera coherente los procesos estratégicos (planeación), misionales, de apoyo y de evaluación que definen su gestión. La falta de claridad presupuestal, y en general el desconocimiento que existe sobre las disposiciones de los decretos ley, limita la capacidad de gestión de las entidades del SNARIV, les impide tener claridad en las metas a cumplir, y por lo mismo dificulta la ejecución eficiente de los recursos públicos.

En la actualidad ni la Unidad para las Víctimas, ni el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, ni el Departamento Nacional de Planeación, ni el Ministerio del Interior, tienen claridad sobre el conjunto de recursos necesarios para cumplir lo dispuesto en los decretos ley para víctimas étnicas. Tampoco existe claridad sobre las asignaciones presupuestales realizadas a la fecha, el destino de las mismas, y sus logros. Existe mucha incertidumbre sobre si los recursos públicos invertidos en el marco de los decretos ley han beneficiado a las víctimas concretas de los grupos étnicos y sus comunidades. Simplemente no es posible estimar un monto de las inversiones realizadas a la fecha porque no existe claridad sobre los criterios para realizar tales ejercicios, es decir, no existe un protocolo de planeación presupuestal con enfoque diferencial étnico en el Estado Colombiano. Lo anterior a pesar de la diversidad cultural del país y de lo consagrado en la constitución nacional al respecto.

Este capítulo se divide en cuatro partes. Además de esta introducción, en la segunda parte evidenciamos la magnitud de la victimización que sufren los grupos étnicos en Colombia a causa del conflicto sociopolítico armado que vive el país. Es claro que se trata de una caracterización incompleta de la victimización pues las características del RUV impiden abordar una perspectiva colectiva y social de lo ocurrido a causa del conflicto armado. La magnitud de la victimización étnica a causa del conflicto armado permite entender mejor la necesidad de las inversiones a realizar. En la tercera parte mostraremos los resultados del ejercicio realizado por la Contraloría General de la República (CGR) para tratar de establecer el monto de los recursos asignados por las entidades pertenecientes al SNARIV para el cumplimiento de lo dispuesto en los decretos ley de víctimas étnicas durante la vigencia fiscal 2014. El ejercicio no logra arrojar una cifra concreta y uniforme y se explican en detalle las causas de este resultado. Finalmente haremos las conclusiones y las recomendaciones de rigor.

1.1. Magnitud de la victimización de las comunidades étnicas

Para comprender las necesidades financieras es necesario tener en cuenta las cifras de victimización de los grupos y comunidades étnicas a causa del conflicto sociopolítico armado que vive el país.³

Tabla 1. Víctimas pertenecientes a comunidades étnicas en el RUV

Pertenencia étnica	Número de víctimas	Porcentaje Total
Ninguna	6.641.640	88.6%
Negro(a) o Afrocolombiano(a)	659,074	8.79%
Indígena	150,517	2%
Gitano(a) ROM	29,001	0.38%
Raizal del archipiélago de San Andrés y Providencia	9,433	0.1%
Palenquero	710	0.009%
Total Étnicos	848,735	11.33%
Total	7.490.375	100%

Fuente: Acumulado del RUV a 1 de julio de 2015

De un total de 7.214.920 víctimas inscritas en el RUV a 30 de enero de 2015, aproximadamente el 11% tiene pertenencia étnica. Esta cifra no es menor si se tienen en consideración varios elementos: 1) según los datos del censo de población realizado por el DANE en 2005 la población étnica alcanza el 14% del total de la población colombiana (10.6% negros y afrocolombianos, 3.4% indígenas, 0.01 Rrom)⁴; 2) las comunidades étnicas en el país son sujetos de especial protección dados los riesgos que enfrentan algunos de ellos de extinción física y/o cultural; 3) existe un sub-registro en este tipo de victimización teniendo en cuenta las barreras de acceso de tipo cultural, territorial y lingüístico a la declaración de los hechos sufridos.

Uno de los elementos importantes a tener en cuenta para establecer los requerimientos presupuestales, y en general, para el diseño de la política pública de asistencia, atención y reparación integral de los pueblos y comunidades étnicas, es la magnitud del desplazamiento forzado. El desplazamiento forzado representa el 93,7% del total de hechos victimizantes que afecta a estos grupos. Tal situación implica un despliegue institucional mayor, que se encuentre articulado y coordinado, de tal forma que las acciones del Estado generen confianza y no ocasionen nuevos daños o revictimizaciones.

³ En este acápite se presentan los datos del RUV individual porque son las cifras existentes a la fecha, aunque para comprender la victimización en los grupos étnicos debería primar un enfoque colectivo y holístico tanto de la victimización como de los daños generados por el conflicto armado.

⁴ Al respecto ver: DANE (2007). Colombia una nación multicultural. Su diversidad étnica. Dirección de Censos y Demografía.

Ilustración 1. Dinámica de la victimización étnica



Fuente: RUV con corte al 30 de enero de 2015

El desplazamiento forzado de los miembros de pueblos y comunidades indígenas, negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y Rrom no es un fenómeno reciente, sino que tiene su historia, que es larga y estructural. Sin embargo, es importante evidenciar que durante los últimos años, tanto la dinámica del conflicto armado, como ciertas presiones económicas se han concentrado en buena parte de los territorios étnicos. Los decretos ley para víctimas étnicas, y sus disposiciones en materia de registro, permiten un sinceramiento de esta situación. Este es un llamado de atención adicional para repensar las necesidades financieras y operativas que requiere la implementación de estos decretos ley, y que solo de manera muy tangencial están recogidas en los documentos CONPES 3712 y 3726 de 2012.

Finalmente es importante señalar que la débil presencia histórica del Estado colombiano en los territorios étnicos hace que la asistencia, atención y reparación integral de estas comunidades deba iniciar por resarcir falencias en el acceso a derechos básicos como la salud, la educación, la seguridad o el saneamiento básico. De esta forma, entre más se tarde el Estado para prestar la necesaria y adecuada atención a las comunidades étnicas víctimas del conflicto armado, menor será la eficiencia del gasto público. De igual manera, la no incorporación del enfoque diferencial en los procesos de atención y reparación implica deficiencias directas en la eficacia del recurso público dirigido para tales fines.

1.2. Presupuesto asignado para la asistencia, atención y reparación de las víctimas pertenecientes a grupos étnicos por entidad

La Contraloría General de la República con el ánimo aportar en la clarificación de los recursos presupuestales apropiados por la entidades del SNARIV para dar cumplimiento a lo dispuesto en los decretos ley de víctimas étnicas, realizó una solicitud de información que consistía el diligenciamiento de una matriz de presupuesto, en la cual las entidades debían señalar la información de los rubros por medio de los cuales estas entidades apropiaban recursos del PpGN para la atención de víctimas étnicas, el total de los recursos invertidos en ellas, y el número de familias atendidas por grupo étnico. La

solicitud de información se hizo sobre la vigencia 2014 de forma que las entidades a la fecha de la solicitud (mayo de 2015) debían tener esa información consolidada.

La información recibida no permite una consolidación de los recursos referenciados. En primer lugar, porque algunas entidades no respondieron oportunamente los requerimientos de información realizados. En segundo lugar, porque en algunos casos la información aportada no fue clara y rigurosa; En tercer lugar, porque existen dificultades reales para la identificación de los recursos apropiados para estos fines (por ejemplo cuando estos dependen de la demanda de los servicios o cuando no existe una focalización étnica de los mismos). En cuarto lugar porque en múltiples ocasiones la información reportada obedecía al conjunto de los recursos apropiados en el marco de un proyecto de inversión que de manera marginal atendía a las víctimas étnicas.

Las respuestas institucionales fueron parte de los insumos utilizados en la identificación y análisis del presupuesto presentado a continuación. Estos datos fueron confrontados con los reportados por las entidades en el Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión del Departamento Nacional de Planeación (SPI) y la información registrada en el Sistema Integrado de Información Financiera del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (SIIF).

1.2.1. Unidad de Atención Integral a Víctimas (UAERIV)

La Unidad para las Víctimas le manifestó a la CGR que cuenta con 9 proyectos de inversión desde los cuales se realiza algún tipo de acción en materia de asistencia, atención o reparación integral para las víctimas pertenecientes a los grupos étnicos. El listado de los proyectos es el siguiente:

Tabla 2. Proyectos de inversión UAERIV

Sector	Entidad	Rubro/Nombre Proyecto	Tipo Gasto	Focalización Étnica	Víctimas Étnicas	Apropiación Final
INCLUSIÓN SOCIAL Y RECONCILIACIÓN	UNIDAD PARA LAS VÍCTIMAS	PROCESOS DE RETORNO O REUBICACIÓN	C	SI	SI	-
		APOYO, PARTICIPACIÓN Y VISIBILIZACIÓN DE LAS VÍCTIMAS	C	NO	NO	4.784.463.822
		COMUNICACIÓN PARA FACILITAR EL ACCESO A LA OFERTA INSTITUCIONAL	C	SI	SI	2.159.018.837
		PLAN ESTRATÉGICO DE TECNOLOGÍA DE INFORMACIÓN	C	NO	NO	2.141.711.835
		ASISTENCIA Y ATENCIÓN INTEGRAL A VÍCTIMAS A NIVEL NACIONAL	C	NO	NO	43.327.375.250
		PREVENCIÓN Y ATENCION A LA POBLACION DESPLAZADA NIVEL NACIONAL	C	SI	SI	65.240.241.171
		COFINANCIACION PROYECTOS ENTIDADES TERRITORIALES	C	SI	SI	-
		REPARACIÓN COLECTIVA A NIVEL NACIONAL	C	SI	SI	3.387.100.195
		FONDO PARA LA REPARACION DE LAS VICTIMAS	A			35.061.145.900
TOTAL						156.101.057.010

Fuente: elaboración CGR a partir de datos UAERIV 2015

Si sumásemos los recursos reportados por la UAERIV para el cumplimiento de lo dispuesto en los decretos ley obtendríamos la cifra de \$156.101 millones apropiados durante la vigencia de 2014. Sin embargo, el análisis de los proyectos referenciados no permite realizar la operación señalada por las particularidades de los proyectos que presentamos a continuación:

- **Apoyo, participación y visibilización de las víctimas.**

Según la ficha BPIN, este proyecto tiene como objetivos: “1) Brindar formación a las víctimas del conflicto armado, con enfoque diferencial; 2) Establecer mecanismos de participación oportuna, efectiva, y con enfoque de diferencial para la incidencia de las víctimas, en el diseño, implementación, ejecución y evaluación de la política pública; 3) Brindar asistencia técnica para las víctimas del conflicto armado, con enfoque diferencial; 4) Brindar mecanismos de comunicación y divulgación a las víctimas del conflicto armado; 5) realizar la entrega de atención humanitaria a la población desplazada en el marco del Auto No. 099 de 2013, a nivel nacional.”

El proyecto tiene una asignación definitiva de 19.065 millones de pesos corrientes de 2014, de los cuales la entidad reporta que 4.784 millones tuvieron destinación para las comunidades étnicas. Así, la Dirección de Asuntos Étnicos apropió 4.706 millones de pesos para desarrollar las siguientes actividades: “1) adelantar el proceso de consulta previa en el marco de la construcción de los Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC); 2) adelantar los procesos para la construcción de los Protocolos de Participación Étnica, y 3) desarrollar participativamente con las comunidades las metodologías para el trámite y desarrollo de las órdenes judiciales en materia de grupos étnicos.” Por otra parte, la Subdirección de Participación de la entidad apoyó de manera específica tres eventos durante el 2014: “1) Encuentro de delegados CNARP de las mesas departamentales y nacional de participación efectiva - Resolución 0388/13 - (Afros); 2) Reunión preliminar Seminario Autoridades Indígenas - Popayán. Realizado con Autoridades Indígenas de Colombia, Gobierno Mayor. 3) Seminario Taller sobre Participación Efectiva de las Autoridades y Organizaciones Indígenas en el SNARIV con la organización nacional "Autoridades Tradicionales Indígenas de Colombia. Popayán.”

Al revisar la contratación de los recursos apropiados por la Dirección de Asuntos Étnicos para facilitar la concertación y consulta previa con las comunidades étnicas es evidente lo siguiente: 1) 1.680 millones se destinan a la contratación de un operador logístico; 2) 1.598 millones se destinan a la contratación de la empresa dedicada a prestar los servicios de tecnología, comunicación e información; 3) 297 millones se destinan al pago de la atención y de la ayuda humanitaria en el marco del auto 099 de 2013; y el resto de los recursos entre otras cosas se dedica a la contratación de personal para la prestación de servicios profesionales en las diferentes direcciones territoriales y al suministro de tickets aéreos para funcionarios y contratistas de la entidad.

- **Mejoramiento de los canales de atención y comunicación para las víctimas para facilitar su acceso a la oferta institucional.**

Según la ficha BPIN, este proyecto tiene como objetivo: “Implementar canales de atención y comunicación para las víctimas y facilitar su acceso a la oferta institucional”. Para lograr este objetivo el proyecto tiene prevista la creación, fortalecimiento, implementación y gerenciamiento de los Centros Regionales de Atención. Se trata básicamente de un proyecto de creación de infraestructura para la atención a las víctimas a nivel nacional.

El proyecto tiene una asignación definitiva de 53.520 millones de pesos corrientes de 2014, de los cuales la entidad reporta que 2.159 millones tuvieron destinación para las comunidades étnicas. Al parecer este último dato es un estimativo basado en el porcentaje de víctimas étnicas dentro del total de víctimas nacionales registradas en el

RUV, sin embargo, en la respuesta dada a la CGR no es claro el origen del dato, lo cual dificulta su seguimiento.

Al revisar la contratación, el grueso del proyecto se divide en los siguientes rubros: 1) servicios personales por valor de 285 millones; 2) gastos de desplazamiento (viáticos) por valor de 17 millones de pesos; 3) gastos para la adquisición de bienes y servicios (operador logístico e imprenta) por valor de 775 millones; 4) fortalecimiento institucional por valor de 31.332 millones (cuyo principal componente es un contrato con la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá por valor de 21.674 millones); 5) servicios al ciudadano por un valor de 1.534 millones de los cuales 719 millones se dedican al pago de la atención y ayuda humanitaria en el marco del auto 099 de 2013; 6) infraestructura para las víctimas por valor de 14.615 millones que incluye entre otras cosas el pago de los servicios de la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá y ayudas para el financiamiento de la construcción de los centros regionales de la entidad; 7) servicios para el mejoramiento de la atención que refiere nuevamente al pago de la atención y ayuda humanitaria en el marco del auto 099 de 2013. Se infiere entonces que las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades étnicas se benefician de este proyecto cuando acuden a los centros territoriales de la UARIV.

- **Implementación del plan estratégico de tecnología de información para asistencia, atención y reparación integral a las víctimas a nivel nacional.**

Según la ficha BPIN, este proyecto tiene como objetivo general: “Disponer de información consolidada, segura, oportuna y de calidad, que permita avanzar de manera efectiva en la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas”. La realización de este objetivo general implica: “1) Brindar servicios de infraestructura tecnológica, telecomunicaciones y soporte técnico a la entidad; 2) Diseñar e implementar lineamientos y directrices para el manejo de la información; 3) Operar el RUV articulado con la RNI, garantizando la integridad de los registros requeridos para la implementación de la Política Pública”.

El proyecto tiene una asignación definitiva de 66.796 millones de pesos corrientes de 2014, de los cuales la entidad asume que 2.141 millones tienen una destinación para los grupos étnicos. La misma entidad aclara que esta cifra: “corresponde únicamente a una proyección del presupuesto de la operación del RUV de acuerdo a la estructura de la población valorada e incluida en el registro, dado que no se dispone de una clasificación específica del presupuesto para étnicos. La operación del Registro Único de Víctimas, implica: remisión de FUD, radicación de FUD, crítica y glosas, valoración, notificación, vía gubernativa y novedades al RUV”.

Al revisar la contratación de los recursos apropiados en el marco de este proyecto se observa que el grueso de los recursos está dedicado a: 1) Gastos para la adquisición de bienes y servicios (tecnológicos y de comunicaciones) por valor de 23.317 millones; 2) Fortalecimiento institucional de la subdirección de valoración y registro por valor de 26.466 millones; 3) Plan estratégico de tecnología por valor de 3.825 millones; 4) Valoración y registro por valor de 2.200 millones, rubro dentro del cual se vuelve a incluir el pago de la atención y ayuda humanitaria en el marco del decreto 099 de 2013; 5) Red Nacional de Información por valor de 1.588 millones, rubro dentro del cual se vuelve a incluir el pago de atención y ayuda humanitaria en el marco del auto 099 de 2013 entre otros.

- **Asistencia y atención integral a víctimas a nivel nacional.**

Según la ficha BPIN, este proyecto tiene como objetivos: “la implementación del Modelo de Atención, Asistencia y Reparación Integral (MAARIV) el cual tiene dentro de sus componentes la ruta de atención, asistencia y reparación integral con acompañamiento integral a las víctimas, que incluye la elaboración de los Planes de Atención, Asistencia y de Reparación Integral (PAARI) en dos módulos: 1. Asistencia y 2. Reparación Individual”. La elaboración de los PAARI tiene como objetivo: “fortalecer y potenciar las capacidades de la persona y su grupo familiar, articulando entre las diferentes Direcciones de la Unidad para las Víctimas y las entidades que hacen parte del SNARIV, permitiendo realizar el acompañamiento a las víctimas y el seguimiento del acceso a las medidas de asistencia y reparación dispuestas por la normatividad vigente”. Otro de los objetivos explícitos del proyecto es la entrega de la ayuda humanitaria y la asistencia funeraria para las víctimas de hechos diferentes al desplazamiento forzado.

El proyecto, que tiene un horizonte entre 2011 y 2016, tiene una asignación definitiva de 43.327 millones de pesos corrientes de 2014. La entidad manifiesta que a la fecha el número total de PAARIS formulados asciende a 101.634 y que tienen prevista la realización de 2541 PAARIS para víctimas indígenas, 12069 PAARIS para víctimas negras o afrocolombianas y 7 PAARIS para víctimas gitanas. Estas proyecciones y los gastos que implican dependen de la dinámica del territorio, de los criterios de progresividad y gradualidad y de la voluntariedad de la víctima. La entidad igual manifiesta que existe un criterio de focalización indígena para el año 2015, correspondiente a 447 millones de pesos.

Al revisar la contratación de los recursos apropiados en el marco de este proyecto es importante resaltar lo siguiente: 1) el grueso de los recursos están destinados a servicios personales (contratación de personal) por valor de 17.658 millones de pesos; 2) el pago de ayuda humanitaria y de otros rubros por órdenes judiciales suma 12.651 millones de pesos; 3) el rubro de fortalecimiento institucional por valor de 9.365 millones de pesos incluye un rubro para la formación en educación financiera a las víctimas por valor de 3.910 millones de pesos; 4) el acompañamiento para la elaboración de los planes de reparación individual (viáticos) suma 760 millones de pesos.

- **Prevención atención a la población desplazada nivel nacional.**

Según la ficha BPIN, este proyecto tiene como objetivo: “contribuir con la atención a la población en riesgo para prevenir su desplazamiento y a la población desplazada que ha solicitado atención humanitaria para resarcir sus derechos; lo anterior mediante la implementación de acciones de prevención de violaciones a los derechos humanos en el marco del conflicto armado, acciones encaminadas a garantizar el derecho a la subsistencia mínima para avanzar hacia la estabilización socio-económica de la población desplazada, el desarrollo de planes de retorno o reubicación individual asistidos con esquemas especiales de acompañamiento y el desarrollo de acciones tendientes a garantizar a la población víctima el acceso a la oferta institucional y a las medidas de atención, asistencia y reparación integral en el territorio nacional”. En términos concretos

el proyecto se encarga de la entrega por parte de la entidad de la ayuda humanitaria en especie, apoya proyectos de infraestructura social y comunitaria para la atención de emergencias humanitarias, acompaña los procesos de retornos y reubicaciones (individuales y colectivos), y recoge las quejas y reclamos de las víctimas.

El proyecto, que tiene un horizonte entre 2012 y 2016, tiene una asignación definitiva de 537.114 millones de pesos. Frente a las asignaciones para víctimas de los grupos étnicos la entidad manifiesta lo siguiente: “Dado que este proyecto de inversión atiende particularmente población desplazada y partiendo de la dificultad de determinar un dato exacto para los recursos y familias atendidas, para efectos de calcular aproximadamente estos valores, se tuvo en cuenta el porcentaje de víctimas incluidas por desplazamiento pertenecientes a pueblos étnicos en el RUV para la vigencia 2014 y se aplicó este porcentaje al valor invertido en el proyecto y a los beneficiarios atendidos. Estos fueron los porcentajes usados: indígenas (2,3%), negra o afrocolombianas (10,2%), gitanas o Rrom (0,5%)”. De esta forma, según las proyecciones y estimaciones de la entidad, en el marco de este proyecto fueron asignados a los grupos étnicos 64.431 millones de pesos, que corresponden al cálculo de la atención realizada a 21.375 familias víctimas indígenas, 92.959 familias víctimas negras y afrocolombianas, y 4.198 familias víctimas gitanas.

Es importante también reseñar que en el marco de este proyecto se implementaron en 2014: “proyectos dinamizadores y esquemas especiales de acompañamiento, [para] las familias retornadas del Alto Andágueda (cuatro proyectos dinamizadores de fortalecimiento a la seguridad alimentaria y a la generación de ingresos)”. Igualmente la entidad manifiesta que: “82 familias afro fueron atendidas con proyectos dinamizadores de proyectos escolares” y se implementó un proyecto de fortalecimiento al retorno Embera en el resguardo La Puria.

Finalmente la entidad manifiesta que para 2015, existe una focalización de recursos para población indígena de 10.882 millones de pesos; los recursos que se destinarán para la población negra o afrocolombiana y gitana o Rrom, dependerán de la demanda.

Al revisar la contratación de los recursos apropiados se destaca que el grueso de los recursos está destinado a la entrega de la atención y de la ayuda humanitaria sea en dinero o en especie.

- **Apoyo a entidades territoriales a través de la cofinanciación para la asistencia, atención y reparación integral a las víctimas del desplazamiento forzado a nivel nacional.**

Según la ficha BPIN, este proyecto tiene como objetivo: “fortalecer la articulación entre el nivel nacional y el territorial en la implementación de proyectos estratégicos para la asistencia, atención y reparación integral a las víctimas del desplazamiento forzado por la violencia”. En términos específicos el proyecto cofinancia proyectos regionales orientados a la prevención, asistencia, atención y reparación integral de las víctimas (y le hace seguimiento, monitoreo y evaluación); y financia la entrega del componente de atención humanitaria en la etapa de emergencia (en el marco del auto 099 de 2013).

El proyecto, que tiene un horizonte entre 2013 y 2016, tiene una asignación definitiva de 18.000 millones. La entidad manifiesta que para 2015 existe una apropiación destinada para las víctimas pertenecientes a los grupos étnicos por valor de 2.199 millones de

pesos, al parecer en el marco de los siguientes proyectos: “Durante la apertura del segundo ciclo del Banco de Gestión de Proyectos, realizada en el año 2015, se aprobaron tres proyectos con enfoque diferencial a los municipios de: 1) Cértegui y Nóvita del departamento de Chocó proyecto denominado: Apoyo a proyectos productivos generadores de seguridad alimentaria en la población desplazada; 2) Pueblo Rico y Mistrató del departamento de Risaralda proyecto denominado: Fortalecimiento al gobierno propio del pueblo Embera Chami; realización de actividades deportivas para los niños, niñas, adolescentes y jóvenes como medida de prevención al reclutamiento forzado; 3) Popayán, Caloto y Miranda proyecto denominado: Fortalecimiento de las capacidades municipales para el acompañamiento psicosocial de las víctimas de la violencia”. Es importante subrayar que las entidades territoriales señaladas dispusieron de recursos técnicos y financieros para el diseño y la implementación de estos proyectos.

Al revisar la contratación de los recursos apropiados en el marco de este proyecto se evidencia que existe en el marco de este proyecto varios rubros que suman 5.011 millones para el pago de atención y ayuda humanitaria en el marco del auto 099 de 2013.

- **Implementación de las medidas de reparación colectiva a nivel nacional.**

Según la ficha BPIN, este proyecto tiene como objetivo: “Reconstruir los proyectos comunitarios, sociales y/o políticos afectados por el conflicto armado, a partir del reconocimiento de la victimización y la identificación del daño colectivo”. En términos concretos las actividades desarrolladas son: 1) identificación de los grupos, comunidades, o pueblos sujetos de reparación colectiva; 2) caracterización de los daños colectivos; 3) formulación de los Planes de Reparación Colectiva; y 4) Implementación de las medidas de reparación colectiva que pueden ser materiales, políticas y simbólicas, dentro de los componentes de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición (seguimiento y monitoreo a las mismas).

El proyecto tuvo una asignación definitiva para el año de 2014 de 22.000 millones de pesos (en 2013 la apropiación definitiva de este proyecto estuvo en el orden de los 45.000 millones de pesos). La entidad manifiesta que para los grupos étnicos se destinaron en 2014 alrededor de 4.387 millones de pesos.

Al revisar la contratación de los recursos apropiados se evidencia lo siguiente: 1) en servicios personales de la subdirección de reparación colectiva se gastaron 4.137 millones de pesos; 2) para gastos de desplazamiento (viáticos) se destinaron 383 millones de pesos; 3) 495 millones se destinaron al pago de la atención y ayuda humanitaria en el marco del auto 099 de 2013.

- **Fondo para la reparación de las víctimas (art.54 ley 975 de 2005).**

El Fondo de Reparación para las Víctimas creado en el artículo 54 de la ley 975 de 2005 y modificado en el artículo 177 de la ley 1448 de 2011 tiene por objeto: “Recibir, administrar y disponer efectivamente de los bienes con vocación reparadora de ex combatientes y recursos provenientes de la sociedad y el sector privado para destinarlo a los procesos de reparación integral a favor de las víctimas del conflicto armado en el marco de los

programas administrativo de reparación colectiva e individual así como en los procesos de Justicia y Paz en el marco de la Justicia Transicional”.

La asignación definitiva de este rubro según el SIIF para 2014 ascendió a 577.736 millones cuya fuente fue la nación, y 43.919 millones de ingresos propios del fondo. En total los recursos de este fondo ascienden entonces a 621.655 millones de pesos. Según la entidad el número de beneficiarios totales es de 70.020. En el marco de estas acciones fueron indemnizadas 6728 víctimas pertenecientes a comunidades negras o afrocolombianas, y 1238 víctimas pertenecientes a pueblos indígenas. Estas indemnizaciones alcanzaron un valor de 35.061 millones de pesos, y es importante resaltar que se trata de indemnizaciones individuales.

- **Implementación de procesos de retorno o reubicación de víctimas de desplazamiento forzado, en el marco de la reparación integral a nivel nacional**

Este es un proyecto nuevo de la entidad que arranca en 2015. Según la ficha BPIN, este proyecto tiene como objetivo: “consolidar los procesos de retorno o reubicación de la población víctima del desplazamiento forzado como medida de restitución”. En términos concretos este proyecto pretende: 1) acompañar a las familias focalizadas en procesos de retorno o reubicación; 2) Mejorar la infraestructura social o comunitaria; 3) Entregar ayudas económicas para el transporte de enseres en los procesos de retorno o reubicación; 4) articular acciones con otras entidades del SNARIV en el marco de los planes de retorno y reubicación.

El proyecto tiene una asignación definitiva de 6.000 millones de pesos. La entidad manifiesta que existe una focalización de 600 millones de pesos para los pueblos indígenas.

1.2.1 Entidades del Sector Agropecuario

Dentro de las entidades del sector agropecuario encontramos tres: El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Incoder, y la UAEGRTD. Según la información reportada por estas tres entidades aproximadamente \$139.294 millones fueron destinados para la implementación de lo dispuesto en los decretos ley. Sin embargo el análisis de los rubros nuevamente impide corroborar lo reportado por las entidades.

Tabla 3. Proyectos de inversión del sector agropecuario.

Sector	Entidad	Rubro/Nombre Proyecto	Tipo Gasto	Focalización Etnica	Victimas Etnicas	Apropiación Final
AGROPECUARIO	INCODER	LEGALIZACIÓN DE TIERRAS PARA COMUNIDADES INDÍGENAS	C	SI	SI	41.091.586.168
		LEGALIZACIÓN DE TIERRAS PARA COMUNIDADES NEGRAS	C	SI	SI	13.927.747.165
	MADR	SUBSIDIO DE VIVIENDA RURAL	C	SI	SI	80.000.000.000
		SUBSIDIO CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL RURAL	C	SI	SI	
		INVERSION DE LAS MICROEMPRESAS RURALES	C	NO	NO	
		EMPRENDIMIENTOS PRODUCTIVOS MUJERES RURALES	C	NO	NO	
		FORMULACION Y EJECUCION DE LAS ALIANZAS PRODUCTIVAS	C	NO	NO	
		CAPACIDADES EMPRESARIALES RURALES	C	NO	NO	
		GENERACION DE INGRESOS Y CAPACIDADES PRODUCTIVAS	C	NO	NO	
		RESTITUCIÓN DE TIERRAS RURALES A LAS VÍCTIMAS	C	NO	SI	2.182.214.511
	UAEGRTD	HONORARIOS	A	NO	SI	2.092.461.427
		TOTAL				139.294.009.271

Fuente: elaboración de la CGR a partir de datos de Incoder, MADR y UAEGRTD 2015

Unidad de Restitución de Tierras (UAEGRT)

La Unidad de Restitución de Tierras le manifestó a la CGR que además de los recursos de funcionamiento (que en el caso de la Dirección de Asuntos Étnicos ascienden a 2.092 millones de pesos) cuenta con un proyecto de inversión destinado a implementar lo dispuesto en los decretos ley para grupos étnicos relativo a la restitución de derechos territoriales. El proyecto en cuestión es el siguiente:

- **Implementación programa de restitución de tierras rurales a las víctimas del despojo y/o abandono de predios nacional**

Según la ficha BPIN, este proyecto tiene como objetivo: “atender los procesos de restitución de los derechos sobre la tierra y los territorios de las víctimas de despojo y abandono de tierras”. Este proceso implica: “En la etapa administrativa la URT determinará la viabilidad técnica y jurídica, realizará el análisis previo, documentará física y jurídicamente los casos, para ingresar o no dentro del RTDA la solicitud. En la etapa judicial, la Unidad estará a cargo de interponer la demanda, notificar a las partes involucradas, representar judicialmente los casos, el fallo estará a cargo de los jueces y magistrados. En la etapa post-fallo, la Unidad estará a cargo de gestionar la entrega material del predio, el pago de compensaciones monetarias o materiales a las víctimas o terceros de buena fe. Además, será un componente fundamental de la gestión de la URT, la realización de actividades y trámites administrativos para la protección y restitución de grupos étnicos. Así mismo, la Unidad deberá fortalecerse institucionalmente para responder a los retos propios del proceso de restitución a través del diseño e implementación de planes estratégicos, la elaboración de estudios técnicos y consultorías, la adecuación de su plataforma tecnológica, la apertura de nuevas Direcciones Territoriales y oficinas, y el mantenimiento o ampliación en operación de las ya creadas.” Los recursos destinados para este proyecto deben cubrir todas estas actividades tanto en el marco de la ley 1448 de 2011 como en el marco de los decretos ley 4633 y 4635.

Para 2014, la apropiación de recursos definitiva para este proyecto según el SIIF ascendió a 94.772 millones de pesos. Según la entidad, los recursos destinados a la restitución de derechos territoriales de grupos étnicos alcanzaron los 2.182 millones de pesos (la apropiación inicial fue de 5.499 millones de pesos pero se redujo posterior al aporte que

hizo la entidad para el cumplimiento del auto 099 de 2013). Con estos recursos se atendieron 3.884 familias víctimas pertenecientes a pueblos indígenas y 12.986 familias víctimas pertenecientes a comunidades negras y afrocolombianas. Al respecto la entidad manifiesta lo siguiente: “el universo de familias indígenas y de afrodescendientes reportadas, hacen referencia a la población que se atendió en 2014 en las diferentes etapas del proceso de restitución de derechos territoriales y no se refiere solamente a población beneficiaria con sentencias de restitución”.

Finalmente destaca la entidad lo siguiente frente a la ejecución de los recursos: “es importante tener en cuenta que la ejecución de los recursos asignados para asuntos étnicos está precedida de una serie de etapas enmarcadas en el ordenamiento legal del estado colombiano que debe armonizarse con la normatividad, usos, costumbres y particularidades de las comunidades étnicas”.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR)

Esta entidad reportó el proyecto denominado: “Subsidio de vivienda rural por intermedio del Banco Agrario de Colombia s.a. - Atención a la población desplazada”, cuyo objeto es: “El objeto del proyecto es el otorgamiento de subsidio de vivienda de interés social rural a la población desplazada por la violencia a nivel nacional”. El valor total apropiado para este proyecto en la vigencia 2014 de acuerdo al SIIF y el SPI, fue de \$80.000 millones. Se debe aclarar que este valor fue para la población víctima del desplazamiento en general y no presenta desagregaciones para la población étnica. En particular, sobre los recursos dirigidos a víctimas étnicas, la entidad señaló que para 2014 se destinaron un total de \$6.732 millones para población indígena víctima del desplazamiento forzado y atendieron, según la entidad 374 familias.

Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder)

Esta entidad, reportó para la vigencia 2014, el proyecto denominado: “Implementación del programa de legalización de tierras y fomento al desarrollo rural para comunidades indígenas a nivel nacional”, cuyo objeto fue: “Proveer factores productivos a las comunidades indígenas para su asentamiento y desarrollo social y cultural”. El valor reportado en el SPI y el SIIF para este proyecto fue de \$41.091 millones. Sobre el reporte de esta entidad cabe resaltar que el presupuesto reportado no tiene como población objetivo exclusivamente a la población indígena víctima del conflicto armado, sino que está dirigido a la población indígena general y atiende a procesos de dotación y legalización de tierras, proyectos productivos para comunidades indígenas y fortalecimiento organizativo de las comunidades indígenas. Por lo anterior, no se puede afirmar que este presupuesto este dirigido a víctimas pertenecientes a comunidades indígenas.

El segundo proyecto reportado por la entidad es el denominado: “Implementación del programa de legalización de tierras y fomento al desarrollo rural para comunidades negras a nivel nacional”, cuyo objeto fue: “Facilitar el acceso a la tierra, la generación de ingresos y la seguridad alimentaria de las comunidades negras, para mejorar sus condiciones de vida y aseguramiento cultural”. Este proyecto contó con una apropiación final de \$13.927 millones. De igual manera que el anterior proyecto. Los recursos están dirigidos a los procesos de dotación y legalización de tierras, proyectos productivos y fortalecimiento

organizativo de comunidades negras. Por lo anterior, no se puede afirmar que este presupuesto este destinado a víctimas pertenecientes a comunidades negras.

1.2.2. Entidades adscritas al sector de la Inclusión Social y la Reconciliación

Las entidades adscritas al sector de la Inclusión Social y la Reconciliación son: 1) La Unidad para las Víctimas; 2) La Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema (Anspe); 3) el Centro de Memoria Histórica (CNMH); 4) la Unidad de Consolidación Territorial (UCT); 5) el Instituto de Bienestar Familiar (ICBF) y 6) el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS). La primera entidad ya fue analizada. Si tomamos la información reportada por las siguientes cuatro entidades, el monto de los recursos apropiados para el cumplimiento de lo establecido en los decretos ley alcanza \$404.673 millones de pesos. Sin embargo como veremos a continuación, la ANSPE reporto el total de los recursos apropiados en el marco del proyecto Red Unidos cuyo objetivo es el conjunto de la población pobre de Colombia, y los proyectos de la UCT no tienen una focalización étnica. El análisis del DPS se hará con un detalle particular.

Tabla 4. Proyectos de inversión del Sector Inclusión social y reconciliación

Sector	Entidad	Rubro/Nombre Proyecto	Tipo Gasto	Focalización Etnica	Víctimas Etnicas	Apropiación Final
INCLUSIÓN SOCIAL Y RECONCILIACIÓN	ANSPE	RED UNIDOS	C	SI	SI	204.309.000.000
		ESTRATEGIA NACIONAL PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA EXTREMA	C	SI	SI	1.000.000
	CMH	DERECHOS HUMANOS Y MEMORIA HISTÓRICA EN COLOMBIA	C	SI	SI	704.500.941
		OBRAS DE PEQUEÑA Y MEDIANA INFRAESTRUCTURA	C	NO	NO	33.000.000.000
	UNIDAD CONSOLIDACION	ERRADICACIÓN Y POSTERRADICACION DE CULTIVOS ILÍCITOS	C	NO	NO	130.000.000.000
		POLÍTICA DE CONSOLIDACION Y RECONSTRUCCION TERRITORIAL	C	NO	NO	10.000.000.000
		ERRADICACION MANUAL VOLUNTARIA - GUARDABOSQUES	C	NO	NO	2.000.000.000
	ICBF	ATENCIÓN NIÑOS VÍCTIMAS DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO	C	SI	SI	1.190.929.338
		ATENCIÓN NIÑOS DESVINCULADOS DE GRUPOS ARMADOS	C	SI	SI	3.337.296.000
		PROCESO ADMINISTRATIVO DE RESTABLECIMIENTO DE DERECHOS	C	SI	SI	20.131.195.794
TOTAL						404.673.922.073

Fuente: elaboración CGR a partir de datos reportados por ANSPE, CNMH, Unidad de Consolidación e ICBF, 2015.

Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema (Anspe)

Esta entidad reportó el proyecto denominado: “Implementación de unidos red de protección social para la superación de la pobreza extrema – nacional”, el cual tiene por objeto: “Implementar, liderar y consolidar la red de protección social para la superación de la pobreza extrema - unidos, como una estrategia de intervención coordinada e interagencial, que permita articular el esfuerzo político, técnico y presupuestal de las administraciones nacional, departamentales y municipales, así como de actores privados y en ejercicios de innovación social, para que las familias en situación de pobreza extrema y desplazamiento puedan acceder a la oferta social pública y privada y desarrollar capacidades para gestionar su propio desarrollo, mejorar sus condiciones de vida y superar la pobreza extrema”.

El presupuesto total de este proyecto reportado en el SPI y el SIIF es de \$204.309 millones. Sin embargo, es claro que este proyecto tiene un impacto general y nacional sobre la población objetivo que son las familias en pobreza extrema. En este caso, la entidad reportó que en el marco de este proyecto se habían atendido 20.659 familias víctimas pertenecientes a los grupos indígenas, 105.784 familias víctimas pertenecientes

a comunidades negras o afrocolombianas y 10 familias víctimas pertenecientes al pueblo Rrom. Es importante, la aclaración realizada por la entidad, respecto a que estas cifras corresponden al número de familias acompañadas en las cuales al menos uno (1) de sus integrantes cruza con el Registro Único de Víctimas (RUV) en el hecho victimizante desplazamiento forzado y al menos uno (1) de sus integrantes se auto-reconoció como indígena, afrodescendiente, palenquero, raizal o Rrom en el capítulo 8 de la línea base familiar de UNIDOS.

Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH)

Esta entidad reportó el proyecto denominado: “Desarrollo del proceso de diseño e implementación del programa nacional de derechos humanos y memoria histórica en Colombia”, cuyo objeto fue: “Diseñar e implementar el programa nacional de derechos humanos y memoria histórica del centro de memoria histórica en sus componentes de investigación para la reconstrucción de la memoria, archivos de derechos humanos y pedagogía para la apropiación social.” La apropiación definitiva de este proyecto fue según el SIIF y el SPI de \$14.036 millones para la vigencia 2014. La entidad reportó respecto a los recursos dirigidos a la atención de víctimas étnicas \$704,5 millones; con estos recursos, según la entidad, se atendieron 515 familias indígenas, 125 individuos indígenas, 122 familias negras o afrocolombianas y 10 familias pertenecientes al pueblo Rrom.

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)

Esta entidad reportó el proyecto denominado: “Protección y acciones para preservar y restituir el ejercicio integral de los derechos de la niñez y la familia”. El objetivo general de este proyecto es: “Garantizar el restablecimiento de derechos vulnerados a los niños, niñas, adolescentes y familias y la reparación del daño causado, en el marco de la constitución nacional, los tratados internacionales y el código de la infancia y la adolescencia, a través de procesos de atención directa, integración y fortalecimiento familiar, gestión e inclusión social”. El valor total del proyecto presentado en el SPI y el SIIF es de \$697.584 millones. Este proyecto tiene una población objetivo general nacional, no es exclusivo para población étnica, sin embargo, vale resaltar que la entidad señala la realización de una focalización étnica. En el reporte se señalan tres proyectos provenientes del rubro enunciado: 1) Unidades móviles para la atención a los niños, niñas y adolescentes víctimas del desplazamiento forzado. En este caso se atendieron, según la entidad 15.392 personas indígenas y 8.122 personas negras o afrocolombianas, con un presupuesto de \$1.190 millones; 2) Atención a niños, niñas y adolescentes desvinculados de grupos armados organizados al margen de la ley. En este caso se atendieron, según la entidad, un total de 152 niños y niñas o adolescentes indígenas y 106 niños y niñas o adolescentes negros o afrocolombianos, con un presupuesto de \$3.337 millones; 3) Proceso administrativo de restablecimiento de derechos. En este caso se atendieron, según la entidad, 526 niños indígenas de los cuales 23 de ellos eran víctimas y 2.097 niños y niñas o adolescentes, de los cuales 49 eran víctimas.

Departamento Administrativo de Prosperidad Social (DPS)

En la respuesta a la solicitud de información de la CGR, esta entidad reportó doce (12) proyectos de inversión, de los cuales cinco (5) tienen algún tipo de focalización para víctimas étnicas, es decir, que son proyectos en los cuales, dentro de un marco general de atención, se habría beneficiado focalizadamente a individuos o familias con pertenencia étnica que habían sido víctimas del conflicto armado. Los rubros reportados no pueden sumarse porque en general se trata de proyectos para el conjunto de la población vulnerable en el marco de los cuales se habría atendido a víctimas étnicas, lo cual indica que solo una pequeña fracción de estos recursos habría llegado a esta población.

Tabla 5. Proyectos de inversión del Departamento Administrativo de Prosperidad Social

Sector	Entidad	Rubro/Nombre Proyecto	Tipo Gasto	Focalización Étnica	Victimas Étnicas	Apropiación Final
INCLUSIÓN SOCIAL Y RECONCILIACIÓN	DPS	INSEGURIDAD ALIMENTARIA	C	SI	SI	7.000.000.000
		MÚSICA PARA LA RECONCILIACIÓN	C	SI	NO	13.996.000.000
		RED SEGURIDAD ALIMENTARIA	C	SI	NO	90.000.000.000
		ATENCIÓN INTEGRAL PARA POBLACIÓN DESPLAZADA	C	SI	SI	6.604.104.000
		SOSTENIBILIDAD PRODUCTIVA	C	NO	NO	3.736.000.000
		SOSTENIBILIDAD ESTRATEGICA	C	NO	NO	-
		GENERACION DE INGRESOS Y PROYECTOS PRODUCTIVOS - APD	C	NO	NO	53.169.974.453
		EMPLEO TEMPORAL	C	NO	NO	14.284.546.877
		GENERACION DE INGRESOS Y PROYECTOS PRODUCTIVOS	C	NO	NO	66.707.783.320
		DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN COLOMBIA	C	SI	SI	3.740.000.000
		INTEGRACIÓN COMUNITARIA A VÍCTIMAS DEL DESPLAZAMIENTO	C	NO	SI	92.408.000.000
		FAMILIAS EN ACCION	C	SI	SI	294.348.626.897
		TOTAL				645.995.035.547

Fuente: elaboración CGR a partir de datos reportados por DPS (2015)

El mayor rubro se reportó para el proyecto de inversión denominado: *“Implementación del programa familias en acción para población vulnerable y atención a la población desplazada nacional - APD. FIP.”*, el cual para la vigencia 2014 contó con recursos totales por valor de \$294.348 millones. Sin embargo, debe aclararse, que este valor corresponde a la atención del total de la población beneficiaria (familias vulnerables y víctimas del desplazamiento forzado) y de ninguna manera es específico ni presenta una focalización concreta para la atención de víctimas étnicas. Existe otro proyecto de inversión denominado también *“Implementación del programa familias en acción para población vulnerable – FIP”*, el cual no tiene una focalización para víctimas del desplazamiento forzado pero sus recursos apropiados en 2014 son mucho más importantes, a saber

\$1.972 billones. Según lo reportado por la entidad a la CGR: “Para la vigencia 2014, el # total de familias en acción (ciclo 1 al 6) es de 2.577.287, de las cuales 132.120 son Familias Indígenas por un valor en 2014 de (\$121,042,167,800), así mismo 575.796 Familias desplazadas por (\$294,167,595,800). A la fecha no es posible conocer el número de familias Desplazadas e indígenas beneficiarias del programa, ya que cada grupo se trabaja de manera separada”.

El segundo proyecto de inversión en importancia, de acuerdo al rubro reportado, es el de *“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”* para el cual se asignó un presupuesto definitivo para la vigencia 2014 de \$92.408 millones. En particular, también se debe aclarar que este presupuesto está dirigido a la atención del total de familias que pertenecen al programa FEST (Familias en su Tierra). Dicho programa, tal y como señaló la entidad “no tiene recursos con destinación exclusiva a comunidades negras o indígenas pero sí adopta metodologías que permitan acercar el programa a las realidades culturales y sociales de estos grupos”. Las metodologías referidas por la entidad, hacen referencia al principio de la concertación como elemento mediador en la socialización y alcance del programa en las comunidades indígenas, y de la concertación para la elaboración de Planes de Inversión por hogar, en el caso de las comunidades negras. Según lo reportado, se atendieron durante la vigencia 2014, un total de 1.388 familias indígenas, 4.970 familias de comunidades negras o afrocolombianas y 13 familias del pueblo Rrom.

El tercer programa reportado, es el denominado “Implementación del instrumento de atención integral para población desplazada”, cuya apropiación final para la vigencia 2014 fue de \$6.604 millones. Estos recursos estuvieron dirigidos a “Realizar una intervención integral con enfoque diferencial a través de proyectos de seguridad alimentaria y de generación de ingresos, a través de un acompañamiento social y técnico que permita empoderar a las comunidades en su propio desarrollo” y tuvieron como fuente el PGN. En este caso se atendieron, según lo reporta la entidad, 4.113 familias indígenas y 6.613 familias de comunidades negras o afrocolombianas víctimas del conflicto armado.

Por último, se registra el rubro relativo al programa de “Fortalecimiento a las garantías de los derechos de los pueblos indígenas en Colombia”, con una apropiación definitiva para la vigencia 2014 de \$3.740 millones. Este programa tiene tres objetivos: 1. Articular la prestación de los servicios sociales del Estado en cada una de las comunidades intervenidas, de manera que los beneficiarios puedan acceder a sus derechos con enfoque diferencial. 2. Contribuir al fortalecimiento y apoyo institucional de los gobiernos indígenas, en lo social, político, administrativo, ambiental y productivo. 3. Construcción, mejoramiento y/o recuperación de centros poblados indígenas, con el fin de fortalecer el acceso a los servicios sociales del Estado. Por consiguiente, es claro que estos recursos estuvieron dirigidos a las comunidades indígenas en general sin que se focalizaran los recursos a aquellas víctimas del conflicto armado.

1.2.3. Entidades adscritas a los sectores de educación y salud

Ministerio de Educación Nacional (MEN)

Esta entidad reportó el proyecto denominado: “Mejoramiento en infraestructura y dotación de instituciones de educación básica y media. ley 21 de 1982.”, cuyo objeto es: “Garantizar el acceso a la educación básica y media mediante la ampliación y mejoramiento de la infraestructura educativa en las diferentes entidades territoriales”. Este proyecto tiene una apropiación definitiva para la vigencia 2014, según el SPI y el SIIF, de \$188.637 millones. La entidad reportó respecto a los recursos dirigidos a comunidades víctimas étnicas un total de \$27.029 millones.

El segundo proyecto reportado fue el denominado: “Implementación del fondo para el acceso y la permanencia de la población víctima en educación superior en Colombia”, cuyo objeto es: “Fomentar el acceso y la permanencia de la población víctima en el sistema de educación superior con un enfoque diferencial y reparador a través de la creación de un fondo”. El valor total apropiado en este proyecto para la vigencia 2014, según el SPI y el SIIF fue de \$28.484 millones. La entidad reportó en lo referente a los recursos para víctimas de grupos étnicos, un valor total de \$9.716 millones. Con estos recursos se dio atención, según lo reportado a 70 personas indígenas y 358 personas negras o afrocolombianas. Se aclaró además que la asignación de recursos del Fondo de Víctimas se realiza vía demanda, a través de postulaciones a las convocatorias desarrolladas, por lo cual no es posible la proyección de cupos por poblaciones y por tanto la distribución de recursos discriminada por etnia.

Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS).

La entidad reportó la existencia de dos proyectos de inversión que pueden atender a población víctima perteneciente a los grupos étnicos.

El primer proyecto de inversión se denomina: “Implantación de proyectos para población en condiciones especiales a nivel Nacional - Atención a la población desplazada –APD”. El objetivo de este proyecto es: “La formación, el fortalecimiento y la promoción de la política nacional y de las estrategias y mecanismos territoriales para la implementación nacional y local de la atención psicosocial con población víctima de la violencia, en riesgo o en situación de desplazamiento forzado”. Es importante resaltar que según la ficha BPIN: “La mayor importancia de las acciones del proyecto radica entre otros, en su presencia en municipios que presentan múltiples riesgos y, comunidades poco atendidas que no habían tenido posibilidad de participar en este tipo de proyectos y procesos. Cada versión local del proyecto, genera procesos de inclusión social que como legado, trasciende a comunidades organizadas en relaciones de solidaridad, confianza y con capacidades de afrontar, superar y transformar realidades sociales. El enfoque psicosocial parte del reconocimiento del sufrimiento emocional que las violaciones de derechos humanos ocasionan a las personas en el marco de su dignidad, su contexto social y cultural, su proyecto de vida individual y comunitario, o de los planes de vida de los Pueblos Indígenas; porque propone como eje de toda actuación, el restablecimiento de la estabilidad emocional y confianza de las personas en su relación con las redes sociales. El trabajo comunitario permite identificar y poner en marcha iniciativas de inclusión social de tipo psicosocial y/o productivo: organizativas, políticas, económicas y culturales, que

responden a los intereses de las comunidades mismas, permitiendo evidenciar y priorizar sus necesidades comunitarias, buscando alternativas para el mejoramiento de su calidad de vida y el bienestar común”.

Este proyecto tuvo una apropiación definitiva total de \$4.480 millones de pesos durante la vigencia 2014. El proyecto atendió 20.751 familias víctimas del desplazamiento forzado a nivel nacional, de las cuales 1.811 eran indígenas y 5312 negras o afrocolombianas. Como lo afirma la entidad, es imposible estimar el costo específico de estas atenciones.

El segundo proyecto referenciado por la entidad se denomina: “Mejoramiento de la red de urgencias y atención de enfermedades catastróficas y accidentes de tránsito - subcuenta ECAT – FOSYGA”. El objetivo del proyecto en general es: “cubrir los gastos médico - quirúrgicos, farmacéuticos y hospitalarios de las víctimas de accidentes de tránsito, eventos terroristas, catástrofes naturales y otros eventos expresamente aprobados por el consejo nacional de seguridad social en salud – CNSSS”. Sin embargo la entidad precisa que: “con recursos del proyecto se brindó atención psicosocial a individuos, familias y comunidades víctimas del conflicto armado”. Esta atención se realiza en el marco del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas (PAPSIVI). La entidad de manera clara afirma que en el marco del proyecto; “no se tienen previstas acciones específicas en el marco de los decretos ley 4633, 4634 y 4635 de 2011”. Ahora bien, la entidad precisa que existe un proceso de construcción conjunta de los capítulos étnicos del PAPSIVI (Resolución interna 4493 del 2012) cuyos resultados no precisa.

Este proyecto de inversión está adscrito a la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social, y tuvo una apropiación definitiva de \$214.000 millones. La entidad señala que para los temas reseñados fueron apropiados en el marco de este proyecto \$25.000 millones, con los cuales el programa atendió a 33.906 familias víctimas del conflicto armado, de las cuales 150 fueron indígenas y 641 negras o afrocolombianas.

1.2.4. Organismos de Control

Defensoría del Pueblo

Este ente de control, tiene como responsabilidad prioritaria en el marco de los decretos ley de víctimas, realizar el seguimiento y monitoreo al cumplimiento efectivo de los derechos contemplados para las víctimas pertenecientes a grupos étnicos. Respecto a esta tarea la Defensoría del Pueblo, en articulación con los demás entes de control, y a través de la Comisión de Seguimiento de los Decretos Ley de Víctimas, construyó el segundo informe de seguimiento presentado ante el Congreso de la República en el mes de agosto de 2014. Adicionalmente, a partir del 2014 se asumieron por la Defensoría Delegada de Asuntos Étnicos, competencias y acciones derivadas de la función y misión propias de este ente de control. De esta forma, actualmente esta dependencia realiza la toma de declaraciones de los Formatos Únicos de Declaración Colectivos (FUD colectivos), desde agosto de 2014, fecha en la cual la UARIV expidió el formato específico. A la fecha se han tomado un total de 40 FUD colectivos.

Por otra parte, como garante de los derechos constitucionales consagrados para las comunidades étnicas, esta entidad, acompaña los procesos de consulta previa realizados para construcción de los Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC), atendiendo a las citaciones y cronograma presentados por el Ministerio del Interior. Actualmente, se

encuentran en instalación 8 procesos de consulta previa con parcialidades y resguardos, 15 con consejos comunitarios y 1 con el pueblo Rrom. La labor de la Defensoría ha profundizado en la asesoría del Cabildo Kitek Kiwe, dado que este es el proceso que presentó avances durante la vigencia 2014.

Para los diferentes procesos enunciados, según la información registrada en el SIIF, esta entidad contó con un presupuesto específico de \$600 millones durante la vigencia de 2014, recursos provenientes del PGN. Para la vigencia 2015, cuenta con un presupuesto de \$800 millones de pesos provenientes del PGN.

Procuraduría General de la Nación (PGN)

Este organismo de control no cuenta con ningún proyecto de inversión específico para garantizar la implementación de los Decretos Ley de víctimas étnicas. Lo reportado por esta entidad hace referencia a los gastos de funcionamiento en lo que corresponde a la planta de personal asignada para dar cumplimiento a las obligaciones de la entidad en el marco de los Decretos ley. En este caso, la PGN reportó un valor total de \$2.548 millones, entre sueldos de personal de nómina, contribuciones inherentes a la nómina del sector privado y público y adquisición de bienes y servicios. La entidad realizó las siguientes aclaraciones: “En la Delegada de Restitución de Tierras de la entidad, la planta asignada para las competencias relacionadas con los Decretos Ley de Víctimas es de diez (10) funcionarios, así: cuatro (4) procuradores judiciales-grado 2, cinco (5) procuradores judiciales-grado 1, un (1) profesional universitario grado 17. Mediante Resolución 183 de 2013 se creó la Coordinación de Asuntos Étnicos y Grupo LGTBI, la cual hasta junio de 2015 estuvo integrada por cuatro (4) funcionarios, así: un (1) asesor grado 24, quien hace la veces de coordinador, dos (2) asesores grado 21, un (1) profesional universitario grado 17, este último actualmente no hace parte de esta planta. Por último, señala que las Procuradurías Regionales (32) y las Provinciales (50), dentro de sus competencias pueden atender población étnica en su respectiva jurisdicción”.

1.2.5. Otras entidades

Ministerio de Cultura

Esta entidad reportó tres proyectos de inversión para la vigencia de 2014 en los cuales una parte de su población general objetivo fueron las comunidades indígenas y afrocolombianas víctimas del conflicto armado. El primero de ellos, de mayor de valor, es el proyecto denominado: “Asistencia para la incorporación del enfoque diferencial de diversidad y de acción sin daño en planes, programas y proyectos en entidades de Estado y de Gobierno Nacional”, cuyo objeto es: “Fomentar y fortalecer la participación efectiva de los grupos étnicos, poblaciones vulneradas, vulnerables o/y en situación de discapacidad, en sus escenarios comunitarios, sociales y políticos, para contribuir al ejercicio y goce efectivo de sus derechos culturales”. Según lo consultado en el SIIF y el SPI, el valor apropiado para este proyecto fue de \$3.300 millones. Sin embargo, lo reportado por la entidad a la CGR en lo que respecta a la atención de víctimas étnicas es de \$153,4 millones.

El segundo proyecto reportado es el denominado: “Implementación del programa de emprendimiento e industrias culturales nacional”, el cual tiene por objeto: “Fomentar y fortalecer la competitividad de las industrias culturales en Colombia, apoyando las etapas de creación, producción, comercialización y circulación de bienes y servicios de contenidos de las diversas manifestaciones culturales del país”. Este proyecto contó con una apropiación final de \$2.800 millones. Según lo reportado por la entidad respecto a los recursos dirigidos a la atención de víctimas étnicas, estos recursos ascendieron a \$130 millones, los cuales se destinaron a mujeres artesanas en su mayoría afrocolombianas.

Por último se reportó el proyecto denominado: “Fortalecimiento del fomento, promoción y desarrollo de la cultura y la actividad artística colombiana nacional”, el cual tiene por objeto: “Garantizar que los recursos se destinen al fomento, promoción y desarrollo de la cultura y la actividad artística colombiana, en particular a los proyectos relacionados con el patrimonio cultural de la nación”. El presupuesto apropiado para este proyecto durante la vigencia 2014, según lo reportado en el SPI y el SIIF fue de \$21.000 millones. Lo reportado por la entidad en respuesta a la CGR respecto a los recursos dirigidos a víctimas étnicas fue de \$90 millones para la misma vigencia. Esta inversión se dirigió a 265 familias pertenecientes a comunidades negras.

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MCIT)

Esta entidad, reportó el proyecto denominado: “Fortalecimiento a la política de generación de ingresos para grupos de especial protección constitucional a nivel nacional”, cuyo objeto fue: “Apoyar la ejecución de la política nacional de generación de ingresos para poblaciones pertenecientes a los grupos de especial protección constitucional en el marco de las políticas del sector comercio, industria y turismo”. Según lo consultado en el SPI y el SIIF dicho proyecto contó con una apropiación definitiva de \$12.700 millones de pesos. La entidad, reportó a la CGR respecto a los recursos dirigidos a víctimas de grupos étnicos la suma de \$2.638 millones. Con los recursos señalados, se atendieron, según la entidad a 902 personas indígenas y a 155 personas pertenecientes a comunidades negras o afrocolombianas.

Ministerio de Trabajo

Esta entidad reportó el proyecto denominado: “Incremento de la demanda de la mano de obra de población víctima promoviendo su vinculación laboral en el sector privado de Barranquilla, Atlántico, Caribe”, cuyo objeto fue: “Promover el empleo de las víctimas como medida de reparación mediante programas de formación técnica a la medida que facilite su inserción al sector privado”. El valor total de este proyecto según lo consignado en el SPI y el SIIF fue de \$15.000 millones para la vigencia 2014. La entidad indicó como presupuesto dirigido a poblaciones víctimas étnicas un total de \$2.500 millones, aclarando que: “en el marco del proyecto de inversión de la referencia, se celebró el convenio de asociación 401 de 2013 con ACIDI VOCA con el objeto de realizar formación técnica para el trabajo dirigida exclusivamente a víctimas del conflicto armado indígenas o afrodescendientes”. Por otra parte, informa que fueron atendidas con estos recursos 242 víctimas indígenas individuales y 1.373 víctimas negras o afrocolombianas individuales.

El segundo proyecto reportado fue el denominado: “Asistencia a los procesos de emprendimiento y empresarismo formal de las víctimas del conflicto armado – nacional”, cuyo objeto fue: “Apoyar la generación de autoempleo de las víctimas del conflicto, a través de la formación, asistencia y acompañamiento técnico para el emprendimiento y el empresarismo”. El valor total de este proyecto reflejado en el SPI y el SIIF, fue de \$11.817 millones. La entidad reportó respecto a los recursos dirigidos a víctimas étnicas la suma de \$4.015 millones, explicando frente a lo reportado que: “en el marco del proyecto de inversión de la referencia, se celebró el convenio de asociación 338 de 2014 con ACIDI VOCA con el objeto de realizar procesos de formación y acompañamiento al emprendimiento y empresarismo de familias víctimas del conflicto armado en el litoral pacífico (Chocó, Cauca y Valle del Cauca) con enfoque étnico. El proyecto cuenta con vigencias futuras 2014 a 2016, y durante el 2014 se inició la labor de estructuración del programa así como la identificación inicial de 1.700 familias en Cauca y Chocó. Durante el 2015 finalizará la labor de identificación de las familias participantes, y es oportuno indicar que si bien, se han identificado familias indígenas víctimas, las mismas no han reportado necesidades en materia de autoempleo.”

Unidad Nacional de Protección (UNP).

La UNP en la respuesta entrega a la CGR aclaró que la entidad no cuenta con un rubro específico destinado a grupos étnicos. Para el año 2014 el valor reportado corresponde al gasto total en medidas de protección ejecutado (\$11.562 millones en medidas convencionales y \$2.671 millones en medidas con enfoque diferencial). Para la implementación de medidas con enfoque diferencial, la entidad afirmó que ha venido suscribiendo convenios con comunidades indígenas del Cauca, los cuales han tenido como objeto proteger y dotar de medidas con enfoque colectivo y diferencial a líderes y autoridades indígenas y fortalecer el gobierno propio y la guardia indígena. Los convenios suscritos han sido con las siguientes organizaciones: Consejo Regional Indígena Del Cauca (CRIC), Cabildo Indígena De Totoró, Asociación De Cabildos Indígenas Del Norte Del Cauca (ACIN), Asociación De Autoridades Tradicionales Indígenas AWÁ - UNIPA. De igual manera, reportó que actualmente, se cuenta con 487 beneficiarios del Programa de Protección pertenecientes a grupos étnicos. Por último, la entidad señaló en su respuesta que los grupos poblacionales que maneja la UNP corresponden a la población objeto establecida en el decreto 4912 de 2011, modificado con el decreto 1225 de 2012 y los beneficiarios se clasifican de acuerdo al hecho o a la situación que coloca en riesgo su vida, lo cual significa que pueden existir personas pertenecientes a grupos étnicos en otras poblaciones.

Fondo Nacional de Vivienda

Esta entidad, en primera instancia, aclaró que no cuenta con proyectos focalizados para comunidades étnicas. Sin embargo, la política de vivienda nacional prioriza entre otras poblaciones a las familias pertenecientes a comunidades étnicas. En particular señaló que el proyecto: “Subsidio Familiar de Vivienda para Población Desplazada Región Nacional” atendió durante la vigencia 2014 un total de 59 familias indígenas y 179 familias de comunidades negras víctimas del conflicto armado. Este proyecto tuvo como asignación total un rubro de \$500.000 millones, de los cuales la entidad reportó en lo referente a la atención familias étnicas víctimas un total de \$7.241 millones.

Ministerio del Interior

Esta entidad reportó el proyecto: “Mejoramiento de los consejos comunitarios y organizaciones de base de la población negra, afrocolombiana raizal y palenquera. Región caribe y occidental”. Este proyecto tuvo por objeto: “Fortalecer a los consejos comunitarios y organizaciones de base en conocimiento y herramientas necesarias para el desarrollo de acciones orientadas a resolver situaciones críticas que enfrenta la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera en el ejercicio efectivo de sus derechos individuales y colectivos.” El presupuesto de este proyecto para la vigencia 2014 fue de \$2.100 millones de pesos. Es importante resaltar que este proyecto tiene dos objetivos, el primero, la caracterización de los territorios colectivos en el marco de la sentencia T025 de 2004; y el segundo, el de impulsar el fortalecimiento de los Consejos Comunitarios y organizaciones de las Comunidades NARP en lo relacionado a su gobernabilidad, conocimiento de sus derechos individuales, colectivos y política pública. La entidad reportó el presupuesto respectivo a la caracterización de 10 consejos comunitarios correspondiente a \$1.863 millones para la vigencia 2014.

Presidencia de la República

La Presidencia de la República reportó la existencia del proyecto denominado: “Fortalecimiento de la instancia técnica nacional de acción integral contra minas antipersonal”, para el cual se reporta en los sistemas información un presupuesto total de \$1.803 millones. Este proyecto tuvo por objeto: “Garantizar el goce efectivo de derechos de los individuos y comunidades afectadas por minas antipersonal a través del fortalecimiento de la instancia técnica encargada de la acción integral contra minas antipersonal (PAICMA)”. El total de los recursos está dirigido a población general y no cuenta con la especificidad étnica. Sin embargo, la entidad reporta la suscripción de un convenio con la Asociación de cabildos indígenas del Municipio de Villa Garzón – Putumayo, el cual tiene por objeto: “Aunar esfuerzos con el fin de transmitir capacidad conceptual y técnica en acción contra minas antipersonal con énfasis en Educación en el Riesgo de Minas Antipersonal a pueblos indígenas”. El presupuesto dirigido a la suscripción de este convenio fue de \$183 millones de pesos. Por otra parte, la entidad relaciona un conjunto de talleres que contaron con participación de personas indígenas, negras o afrocolombianas, además de población general, por el cual se realizaron pagos al operador logístico por \$166 millones.

Ministerio de Justicia y el Derecho

Esta entidad reportó el proyecto de inversión denominado: “Apoyo al fortalecimiento del diseño, ejecución, difusión y articulación de los mecanismos de justicia transicional”, el cual tiene por objeto: “Fomentar la adecuada aplicación de los mecanismos de justicia transicional orientados a la reconciliación nacional”. El valor total del presupuesto de este proyecto reflejado en los sistemas de información es de \$2.100 millones. Sin embargo, la entidad señala en su respuesta que “la estrategia estaba dirigida a población víctima del conflicto armado en general sin focalizarla de manera específica en población étnica. Así las cosas, la población étnica relacionada fue atendida en el marco de la estrategia general para víctimas”. En el marco de este proyecto la entidad reportó haber atendido a

284 familias indígenas y 380 familias negras o afrocolombianas víctimas del conflicto armado.

Archivo General de la Nación

Esta entidad reportó el proyecto de inversión denominado: “Implantación del sistema general de archivos en Colombia”, cuyo rubro total según los sistemas de información consultados es de \$5.054 millones. Este es un proyecto de inversión general y nacional. Sin embargo, la entidad realizó un detallado reporte en el cual señala el trabajo realizado con comunidades étnicas para acompañar la reconstrucción y organización de sus archivos a través de un equipo de trabajo denominado Grupo de Archivos Étnicos y Derechos Humanos. El valor reportado por la entidad durante la vigencia 2014 fue de \$76 millones.

Superintendencia de Notariado y Registro

Esta entidad reportó el proyecto denominado: “Protección registral a los derechos de bienes inmuebles abandonados por la población desplazada conforme a la política de tierras en Colombia”, cuyo objeto es: “Contribuir a restablecer el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, en riesgo de desplazamiento, y otras víctimas del despojo a causa de la violencia armada, sobre la tierra y el territorio, mediante un enfoque de acceso a la justicia integral y diferencial”. El presupuesto general del proyecto, según los sistemas de información consultados es de \$8.800 millones. Sobre este proyecto la entidad reportó los siguientes tres rubros: 1) Fortalecimiento de la capacidad institucional con el fin de garantizar la efectiva anotación en los folios de matrícula inmobiliaria de los predios protegidos – APD; la entidad reportó para este rubro un presupuesto de \$4.519 millones. “) El segundo rubro reportado por la entidad fue el de: “Crear mecanismos extraordinarios que permitan publicitar en los folios de matrícula inmobiliaria la condición de los ocupantes de zona de desplazamiento y registrar el documento que formaliza la titularidad”; el valor reportado en este caso fue de \$3.880 millones. 3) El tercer rubro fue el de: “Realizar diagnósticos registrales de la situación jurídica de las zonas mas afectadas por el despojo de tierras en el país”, cuyo valor fue de \$400 millones. Vale aclarar que estos presupuestos son los dispuestos para la población general sin que se realice una discriminación en lo que refiere a comunidades étnicas.

Registraduría Nacional del Estado Civil

La entidad reportó el proyecto denominado: “Implementación del fortalecimiento de la capacidad de respuesta de la Registraduría Nacional del Estado Civil en atención a la población desplazada APD”, cuyo objeto es: “Documentar a la población vulnerable, desplazados y comunidades en riesgo (registro civil, tarjeta de identidad y cédula de ciudadanía), en los lugares donde se encuentren asentados”. Este proyecto contó con un presupuesto total, según los sistemas de información, de \$944 millones. Es importante aclarar que la información reportada no cuenta con ninguna desagregación por etnia. El presupuesto reportado del total del proyecto cubre la atención de la población objeto en general.

Conclusiones

El conjunto de la información reportada por las entidades y analizada por la CGR permite hacer las siguientes conclusiones:

- La falta de claridad en la información reportada por parte de las entidades evidencia la debilidad en los sistemas de información del gobierno nacional en lo relativo a los temas étnicos en general y de víctimas étnicas en particular. Esto es particularmente grave pues como hemos señalado la debilidad en la capacidad de producir y utilizar eficazmente la información, afecta o limita las posibilidades de llevar a cabo coherentes procesos de planeación estratégica que impacten en lo misional.
- Cuando se indaga por los recursos del PpGN para la implementación de los decretos ley de víctimas étnicas, las entidades del gobierno nacional suelen confundir de manera sistemática las poblaciones objetivo. Esto sucede porque prácticamente no existen proyectos de inversión dedicados exclusivamente a la asistencia, atención o reparación integral de las víctimas étnicas. La generalidad en las entidades del gobierno nacional, es tener proyectos de inversión que atienden o al conjunto de la población de Colombia, o al conjunto de la población pobre y vulnerable del país, o al conjunto de las comunidades étnicas, o al conjunto de las víctimas del conflicto armado, y en el marco de estos proyectos de inversión, las entidades pretenden realizar acciones específicas para las víctimas étnicas. Esta forma de actuar tiene dos problemas graves: 1) las acciones emprendidas en el marco de estos proyectos para las víctimas étnicas no tienen un enfoque diferencial; 2) los recursos de esta manera apropiados para las víctimas étnicas son exiguos frente a la magnitud de la victimización reseñada.
- No es posible sumar los recursos apropiados por los proyectos de inversión reseñados porque lo destinado a las víctimas étnicas suelen ser proporciones estimadas o proyectadas con base en la población atendida (cuando existe alguna focalización y se llevan registros de la misma). Si sumásemos el conjunto de los proyectos de inversión reseñados tendríamos sumas estrambóticas que no dan cuenta de la realidad presupuestal de los recursos dedicados a la implementación de los decretos ley para víctimas étnicas.
- Existen proyectos de inversión transversales que pueden beneficiar de manera tangencial a las víctimas étnicas como lo son los proyectos de saneamiento básico (acueductos) del viceministerio de aguas (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio) o los proyectos de interconexión digital del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Aquí el problema es que los recursos invertidos no pueden asumirse como parte del esfuerzo fiscal para garantizar los derechos a la verdad, la justicia y la reparación en el marco de las disposiciones de los decretos ley para víctimas étnicas.
- Existen recursos de funcionamiento que son prácticamente imposibles de calcular puesto que los funcionarios realizan múltiples labores. Esto evidencia también la debilidad del tema étnico en general y de las víctimas étnicas en particular al interior del Estado. Son muy pocas las entidades que tienen equipos de trabajo dedicados

exclusivamente a estos temas, con los problemas que esto genera en términos de acceso a las comunidades, respeto de sus cosmovisiones y generación de acciones eficaces y eficientes.

- La ausencia de claridad presupuestal afecta a las víctimas pertenecientes a pueblos y comunidades étnicas puesto que impide el ejercicio de control social y político respecto a los compromisos de las entidades del gobierno nacional en términos de metas concretas y resultados plausibles. En este contexto no es posible evaluar las acciones de las entidades del gobierno nacional ni el impacto de los planes, programas y proyectos implementados en el territorio.
- La debilidad en la planeación estratégica fruto (entre otras cosas) de la falta de claridad presupuestal, se traduce en una débil coordinación interinstitucional lo cual implica riesgos de revictimización por parte de la acción estatal como los siguientes: 1) se obliga a comunidades discriminadas históricamente, débilmente organizadas, golpeadas de manera desproporcionada por el conflicto armado, alejadas de los centros urbanos, y con graves brechas en términos sociales y de formación académica occidental, a realizar monumentales gestiones burocráticas para obtener cualquier tipo mínimo de asistencia, atención o reparación; 2) las entidades del gobierno se distribuyen las responsabilidades de manera compleja, no orientan de manera adecuada a las víctimas étnicas, y no coordinan las acciones realizadas, lo cual desgasta a los líderes y a las comunidades que enfrentan graves problemas sociales, económicos y de seguridad; 3) las entidades del gobierno nacional justifican su atraso o el incumplimiento de sus funciones y compromisos en el desconocimiento de la ley (por ejemplo en lo que se refiere a la consulta previa o a la posibilidad de contratar o celebrar convenios con autoridades u organizaciones indígenas), o en demoras "injustificadas" en los procesos de concertación, o en dificultades extremas en el acceso al territorio en el cual viven las comunidades, entre otras excusas; 4) La institucionalidad desconoce la realidad que viven los pueblos y las comunidades indígenas de Colombia. No existen diagnósticos concretos sobre los riesgos que enfrentan estas comunidades y sobre sus necesidades más sentidas. Esto implica que se actúa más sobre prejuicios que sobre realidades objetivas, y que en últimas terminan siendo las comunidades las "culpables" de su situación, o del bajo nivel de implementación de los planes, programas y proyectos diseñados exclusivamente por las entidades del gobierno para la implementación de los decretos ley.
- Es evidente la debilidad en la presencia del Estado Social de Derecho Colombiano en el territorio y en las regiones donde están establecidas las comunidades étnicas. El centralismo que ha caracterizado la construcción del Estado en Colombia ha implicado la generación de enormes brechas regionales en términos económicos, sociales y políticos. Este punto implica pensar las posibilidades concretas de la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas en un contexto de agravamiento de las desigualdades regionales y de recentralización de las competencias presupuestales.
- Asumir seriamente el enfoque diferencial étnico implica adoptar una perspectiva de política pública que involucre el fortalecimiento comunitario como eje rector de las intervenciones. Este no ha sido el caso de la política pública derivada de la implementación de los decretos ley. En repetidos casos se justifica el escaso avance en la implementación de los decreto ley en la pasividad de las comunidades o de las

organizaciones étnicas que no aprovechan lo suficiente la oferta institucional existente. Lo anterior no tiene en cuenta las múltiples barreras de acceso a dicha oferta que deben enfrentar las comunidades étnicas y que van desde las barreras lingüísticas o económicas hasta la desconfianza y la apatía. Las entidades del gobierno no deben perder de vista que están obligadas a garantizar el goce efectivo de los derechos de todas las víctimas del conflicto armado, y que esto implica, en el marco de la justicia transicional, tener un carácter proactivo en el ejercicio de sus competencias y compromisos adquiridos con una perspectiva de fortalecimiento comunitario.

- Es necesario realizar indagaciones más precisas para abordar el tema de la ejecución de los recursos apropiados.

Capítulo 2

Prevención y protección

De acuerdo a los datos del RUV a 1 de julio de 2015, en Colombia existen 7.490.375 víctimas del conflicto armado, de ellas, 848.735 personas que corresponden al 11.33% del universo total, pertenecen a un grupo étnico. De esta cifra, 659.074 personas, es decir el 8.79% de las víctimas es población negra o afrocolombiana; 150.517 personas que completan un 2% del total son indígenas; 29.001, es decir, el 0.38% son miembros del pueblo Rrom o gitano; 9.433 que significan el 0.1% del total de víctimas étnicas son raizales, y finalmente, 710 personas, es decir, el 0.009% son palenqueros.

Valga la pena destacar que estas cifras representan un nivel de afectación de un 15.5% del total de la población afro, negra, raizal y palenquera⁵ y el 10.80% del total de población indígena del país⁶. Las cifras además son preocupantes si se tiene en cuenta que las violaciones a los derechos de los miembros de estas comunidades, no solo acarrearán efectos individuales y familiares en quienes los sufren directamente, sino que generan un menoscabo a la cultura y los valores de los pueblos, muchos de los cuales se encuentran en riesgo de extinción como ha sido señalado por la Corte Constitucional.

Lo anterior es más gravoso en la medida en que ante la persistencia del conflicto armado y a pesar de las conversaciones que se desarrollan entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP para la terminación del mismo, durante el año 2014 y en lo que va corrido del año 2015 se han seguido presentando hechos que atentan contra los miembros de estas comunidades y que ponen en riesgo el ejercicio de los liderazgos que asumen el rol de la defensa de sus respectivos derechos e intereses.

En efecto, el pasado 11 de agosto del año en curso, en rueda de prensa sobre la situación de derechos humanos de los pueblos indígenas, la ONIC señaló que en lo que va corrido del año 2015, se han presentado 60 hechos violatorios de derechos contra los pueblos indígenas, 29 homicidios a indígenas, al menos 4 casos de intento de asesinato de miembros de distintas etnias y casi 2000 víctimas de desplazamiento forzado. Estos datos contrastan con los reportados por la misma organización en el año 2014, durante el cual se presentaron 12 homicidios a indígenas, 7 casos de tentativa de homicidio, 21 amenazas y 2868 personas indígenas sometidas a desplazamiento forzado (Revista Semana, 2015)

Por otra parte, durante el 2015 AICO (2015) ha reportado ocho (8) casos de amenazas a autoridades y líderes indígenas⁷, un homicidio de un miembro del Pueblo Quillasinga de

⁵ El censo del año 2005 reportó que la población afro o negra en el país era de 4.311.757 personas.

⁶ El censo del año 2005 reportó que la población indígena en el país era de 1.392.623 personas. Este cálculo no es posible para el pueblo gitano debido a que los datos de la población en el censo de 2005 de esta etnia es menor al número de víctimas reportadas.

⁷ Cinco (5) de ellos pertenece al Pueblo de los Pastos en Nariño, dos (2) al Pueblo Quillasingas de Nariño y uno (1) al pueblo Wayuu.

Nariño; dos (2) señalamientos infundados por parte de actores armados⁸; una víctima de minas anti-persona del Pueblo de los Pastos de Nariño; doscientos setenta (270) casos de confinamiento por parte de actores armados al Pueblo de los Pastos en Nariño; y una amenaza por la defensa de derechos territoriales y ancestrales al Pueblo Wayuu. Así mismo, la MPCl reportó datos de la Comisión de Seguimiento del Cauca que denunció la existencia de cincuenta y seis casos (56) de ejecuciones extrajudiciales de indígenas del Cauca desde el año 2001 al año 2013⁹ y dos casos de Falsos Positivos Judiciales en el mismo departamento reportados por la dirección de DDHH y Derechos de la madre tierra de Autoridades Tradicionales Indígenas de Colombia Gobierno Mayor¹⁰ hechos victimizantes que no eran tan visibles y de los que poco se había hablado y que sin embargo, para la MPCl da cuenta de la falta de garantías para el ejercicio del gobierno propio y el goce efectivo de los derechos territoriales.

Así mismo, es pertinente destacar como caso emblemático del nivel de riesgo al que se enfrentan las comunidades étnicas en el país y en particular las que hoy en día son sujetos concretos de la implementación de los Decretos ley, el homicidio durante el mes de agosto del año en curso, de Gilmer Genaro García un reconocido líder y ex representante legal del Consejo Comunitario del Alto Mira y Frontera, cuyo territorio colectivo hoy se encuentra en fase de elaboración de la caracterización de afectaciones territoriales del proceso de restitución de derechos territoriales.

Como ha sido constatado por la CSMDL, si bien se tiene conocimiento de algunos casos de victimización a miembros de comunidades étnicas con ocasión del trabajo que cada una de las entidades que la conforma realiza cotidianamente, la situación de derechos humanos de las comunidades étnicas resulta ser poco visible al punto que no es fácil hallar una fuente de información sistemática que más allá del RUV, pueda dar cuenta de los hechos de victimización de éstas comunidades. Adicionalmente, se encuentra que muchas de las bases de datos oficiales no discriminan los hechos violatorios de derechos humanos en consideración a la pertenencia étnica de la víctima, y que los mismos al día de hoy, no se articulan y no son interoperables de tal manera que sea posible llevar un registro integral de los casos.

De acuerdo a lo expuesto y a las debilidades en la información que fueron señaladas, el presente capítulo pretende presentar un sucinto análisis sobre las debilidades de los sistemas de prevención y protección de las comunidades étnicas, sus miembros individualmente considerados y sus territorios, a pesar de los dos años de expedición de los Decretos Ley, los cuales contemplaron medidas de atención para la prevención y protección desde un enfoque diferencial, en tanto que la garantía de la atención integral a las víctimas étnicas se expone a estructurales contradicciones en la medida en que los riesgos contra su vida y su integridad persistan y en algunos casos tiendan a agravarse.

En este sentido, el capítulo consta de dos apartados; el primero de ellos expone algunas consideraciones sobre el proceso de valoración del riesgo y del rol de la Unidad Nacional de Protección (UNP) principal responsable de la protección de las comunidades, en la

⁸ Uno (1) a un miembro del Pueblo Quillasinga de Nariño y otro al Pueblo de los Pastos y Quillasingas en Putumayo.

⁹ Ver: https://www.nocheyniebla.org/consulta_web.php Banco de Datos de DDHH y Violencia Política del Cinep (Consultado 24 de junio de 2015).

¹⁰ Dirección de Derechos Humanos y Derechos de la Madre tierra de Autoridades Tradicionales Indígenas de Colombia Gobierno Mayor – Julio de 2015.

atención y adopción de medidas de protección frente a las víctimas con pertenencia étnica y a los sujetos colectivos étnicos en sí mismos. Por otra parte, se hará una breve presentación del caso del Consejo Comunitario de Pedeguita y Mancilla con base en los reportes que ha documentado la Defensoría del Pueblo frente a esta comunidad, y el caso de la comunidad indígena Emberá Dobidá reconstruido por la MPCl desde los relatos de una de sus víctimas, dado que los mismos brindan algunos elementos relevantes para la evaluación, teniendo en cuenta los riesgos de seguridad a los que ha estado expuesta su población en desmedro de la garantía de sus derechos. Finalmente se proponen algunas conclusiones.

2.1. El proceso de valoración del riesgo y recomendación de medidas de protección en el Cerrem

De acuerdo a la información reportada por la UNP a la Defensoría del Pueblo y a la PGN¹¹ el procedimiento a seguir para adoptar medidas de protección en favor de comunidades o miembros de comunidades étnicas, comparte iguales particularidades a la ruta ordinaria de protección, salvo por la responsabilidad en cabeza de la Unidad de realizar las respectivas concertaciones de las medidas adoptar con las comunidades.

Bajo esa premisa, la UNP reportó haber implementado medidas de protección colectivas con enfoque diferencial a quince (15) comunidades indígenas y CANRP¹² cuya mayoría ha estado enfocada a dotar y fortalecer la Guardia Indígena. Al respecto, la entidad reporta haber realizado veintiocho (28) concertaciones con comunidades étnicas, de las cuales se han implementado ocho (8) medidas de protección colectiva con enfoque diferencial para comunidades indígenas y siete (7) para CANRP; y se encuentran en proceso de implementación diez (10) medidas que ya fueron concertadas con comunidades indígenas y tres (3) que se encuentran en proceso de implementación para CANRP¹³. Añade finalmente la UNP que hay dieciséis (16) medidas de protección colectivas para comunidades pendientes de implementar.

A pesar de lo anterior y de la situación de riesgo advertida frente a las comunidades étnicas, la UNP informó que debido a que no ha sido emitido el decreto mediante el cual se adiciona la ruta de protección colectiva, no se ha realizado evaluación de riesgo colectiva a ninguna comunidad, de tal manera que lo hecho hasta ahora se concentra en la adopción de medidas de protección para los líderes de las comunidades que se encuentran en situación de riesgo a partir de evaluaciones individuales, y se han atendido

¹¹ Oficio OFI15-00014663 remitido por el Director General de la UNP el 9 de junio de 2015.

¹² Las medidas colectivas se han implementado con respecto a la Organización Unipa y la Organización Camawari del Pueblo Awá, el pueblo Jiw o Guayaberos, los Guardias Indígenas del Putumayo, Media y Baja Bota Cauca y el corregimiento de Jardines de Sucumbíos en Ipiales, al comunidad Nueva Esperanza de Jiguamiandó y finalmente, las comunidades del Río Cacarica de Riosucio (Chocó).

¹³ Los pueblos beneficiarios de estas medidas de acuerdo al reporte de la UNP son las comunidades indígenas Nasa, Nukak, Jiw o Guayaberos, Totoró y los pueblos Siona, Cametsá, Yanacona, Inga, Emberá, Murui, Cofan, Quichua, Pijao, Pasto y Coreguaje de Putumayo, Media y Baja Bota Cauca y el corregimiento de Jardines de Sucumbíos en Ipiales; y finalmente, las organizaciones Unipa, Camawari y ACIPAP del Pueblo Awá. Las CANRP beneficiarias de medidas de protección a junio de 2015 de acuerdo a la UNP son: comunidad del Guamo (Curvaradó), Nueva Esperanza (Jiguamiandó), Zona Humanitaria de Camelias (Curvaradó), comunidad desplazada de Curvaradó en Turbo (Antioquia), Zona Humanitaria El Limón (Jiguamiandó), comunidades del Río Cacarica (Riosucio, Chocó), Consejo Comunitario La Toma (Suárez, Cauca).

los requerimientos de protección a las comunidades a las que se hizo referencia anteriormente.

Frente a lo anterior, la UNP señala que de acuerdo a las recomendaciones planteadas por la CSMDL frente a la necesidad de agilizar la activación de la ruta colectiva de protección, el Programa de prevención y protección de la Unidad, realizó el diseño y estructuración del Instrumento de Valoración de Riesgo Colectivo con la asistencia técnica de ACNUR, “dentro del que se incorporaron criterios de análisis a tener en cuenta para diferentes poblaciones”. Añade la entidad que actualmente se encuentran a la espera de la firma del respectivo decreto que adopta esta ruta por parte del Ministerio del Interior, pero que en el entretanto, la Unidad está planeando la elaboración de una resolución para darle inicio a este procedimiento.

Con respecto a este reporte, uno de los temas que más ha preocupado a la MPCÍ y a la Comisión Técnica del Decreto Ley 4633 de este espacio, a la Comisión de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas y a la Comisión de Mujeres Indígenas es la falta de voluntad y capacidad institucional de la UAERIV y la UNP para crear planes de protección del derecho a la vida, libertad, Integridad y seguridad de los pueblos y comunidades indígenas en situación de riesgo extraordinario de acuerdo al artículo 64 de del Decreto Ley 4633. Esta norma establece que cuando la comunidad o un pueblo requiere medidas de protección, el Estado, a través el Ministerio del Interior coordinará con las autoridades indígenas la creación de planes específicos de protección por pueblo o por comunidad. Derecho que no ha sido cumplido en su integralidad frente a los pueblos y organizaciones indígenas que han solicitado medidas de protección, ya que no se han definido los criterios y los recursos necesarios para su implementación.

Lo anterior es sustentado de acuerdo a los siguientes incumplimientos que han sido advertidos en los espacios organizativos señalados.

- El programa que lidera la UNP no cuenta con un protocolo diferencial en la adopción de medidas materiales y su respectivo seguimiento, por lo cual no se tiene consideración frente a las características particulares de los riesgos que enfrentan como sujetos colectivos las comunidades indígenas, razón por la cual hay graves dificultades para proteger a los pueblos indígenas de sus agresores.
- Las medidas que hoy en día se establecen para la protección de la población no parte de criterios de adecuación cultural, territorial y geográfica.
- No se han adoptado medidas particulares para la protección de niños y niñas y no ha habido para ello ningún tipo de coordinación entre entidades como la UNP, el ICBF, el MEN y el Ministerio del Interior.
- Entidades del SNARIV, en especial la UAERIV, el Ministerio del Trabajo, Ministerio de Justicia y el Programa Presidencial de Derechos Humanos no han coordinado, ni concertado con la MPCÍ y los pueblos indígenas, medidas de protección contra el reclutamiento forzado de jóvenes indígenas, medidas que deben contemplar entre otras, la protección espiritual, capacitación en DDHH y DIH y proyectos de acceso laboral acorde a las tradiciones culturales.
- El Auto 092 de 2008 ordenó la creación del Programa de Protección de los Derechos de las Mujeres Indígenas Desplazadas. El proceso de diseño y ejecución de dicho

programa debería garantizar la participación activa de las organizaciones de indígenas, además en el Decreto Ley 4633 (artículos 67 y 68) establece medidas de protección especial contra la vulneración de los derechos fundamentales de las mujeres indígenas en situación de desplazamiento forzado, sin embargo hasta la actualidad no se ha concertado ninguna medida específica que cuente con una institucionalidad y recursos necesarios entre la MPCl y las instituciones responsables para proteger de manera integral los derechos de las mujeres. En efecto, el Auto 237 de 2008 de la Corte Constitucional, declaró la existencia de un incumplimiento de las órdenes impartidas en el Auto 092 y la falta de inicio del proceso de cumplimiento de las órdenes de creación de los 13 programas allí definidos, al haberse omitido la realización de reuniones temáticas con las organizaciones enunciadas en el Auto.

Por otra parte, en enero del año 2010, el Ministerio del Interior se comprometió a iniciar la implementación del Programa de Protección de Derechos de las Mujeres Indígenas Desplazadas y en riesgo de desplazamiento que fue aprobado y ratificado en 2009 por la MPCl, acuerdo que solo empieza a materializarse a finales del 2012 con la protocolización de los programas del Pueblo Misak (diciembre de 2012), de la CIT (en febrero de 2013), de la OPIAC (en abril de 2013), de la ONIC (en mayo de 2013), sin embargo, siete años desde la expedición del Auto 092 se cuenta con un borrador del Programa unificado y consensuado con la ONIC, OPIAC, Autoridades Tradicionales-Gobierno Mayor, AICO Social y Pueblo Misak para concertación técnica. Ésto preocupa a la CSMDL en la medida del grado de afectación que soportan las mujeres con ocasión del conflicto armado.

- No se han creado medidas de protección de los territorios colectivos y los derechos a la vida de los pueblos indígenas víctimas de MAP/MUSE, estas medidas dictadas por el Decreto Ley 4633 buscan garantizar el desminado humanitario en el territorio ancestral, mitigación del riesgo, desarrollo de campañas de información y educación de la población civil.

Por los anteriores incumplimientos y bajo el reconocimiento que ha habido avances en la protección individual y colectiva de algunas comunidades, la MPCl y en especial, la Comisión Técnica del Decreto Ley 4633 de este espacio, la Comisión de DDHH de los Pueblos Indígenas y la Comisión de Mujeres Indígenas, considera que 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.

Adicionalmente, se destaca que, como lo señaló el Informe Forensis de Medicina Legal publicitado en el año de 2013, la persecución, el desplazamiento y los asesinatos que desde 1974 se perpetran contra los 102 pueblos indígenas de Colombia, no se pueden entender como “hechos aislados, sino como actos inscritos en la lógica del conflicto armado” los cuales “hacen parte de una estrategia para la apropiación violenta de la tierra”¹⁴ (El Espectador, 2013), razón por la cual, llama la atención que a pesar de la

¹⁴ Este informe destacó que las “disputas por el territorio, control de rutas del narcotráfico y cultivos ilícitos, enfrentamientos entre varios actores del conflicto, la entrada de megaproyectos mineros y de cultivo excesivo de Palma de Aceite Africana, son las principales problemáticas que han ocasionado el desplazamiento de más de 74.000 indígenas, en su mayoría mujeres viudas y niños” (El Espectador, 2013).

sistematicidad de la persecución de estos pueblos, el Decreto Ley 4633 de 2011 aún no haya sido reglamentado y no disponga de los recursos que se requieren para lograr una protección integral de comunidades tan vulnerables.

Por otra parte, y en consideración al reporte ofrecido por la UNP, vale la pena señalar que como invitado permanente en las sesiones del Grupo de Valoración Preliminar (GVP) de acuerdo al Decreto 3375 de 2011 y del Cerrem, la Defensoría del Pueblo, de acuerdo al Decreto 4912 de 2011¹⁵ y posteriormente con el Decreto 1066 de 2015¹⁶, participa en las sesiones para la valoración de la información que presentan los analistas de riesgo, así como en las recomendaciones de medidas de protección, lo que le ha permitido identificar ciertos hallazgos que se consideran importantes para la adecuación de la política de protección de los grupos étnicos, en concordancia con lo establecido en los Decretos ley de comunidades étnicas y en sintonía con algunas apreciaciones de los espacios organizativos de comunidades indígenas que fueron indicados.

En este sentido, la Defensoría del Pueblo ha evidenciado falta de armonización entre los Decretos Ley de comunidades étnicas y los decretos reglamentarios de los procedimientos y funciones propias de la UNP, principalmente en cuanto a la aplicación del principio de enfoque diferencial étnico que debe ser transversal a todas las actuaciones y procedimientos requeridos para el trámite de las solicitudes de protección en sede de valoración del riesgo, y que guarda estrecha relación con la etapa de recomendación de medidas necesarias para la prevención y protección frente al posible daño en contra de las personas y colectivos étnicos que se encuentran en riesgo.

Un gran porcentaje de los casos presentados en el Cerrem no cuenta con información por parte de las autoridades tradicionales o representantes de las poblaciones étnicas, a pesar de que los Decretos Ley de comunidades étnicas¹⁷, consagra ésta como una de las formas por medio de las cuales se puede garantizar la aplicación del enfoque diferencial tanto en la evaluación del riesgo, como en la recomendación de medidas. Lo anterior bajo el entendido que son las autoridades tradicionales y/o sus representantes, quienes conocen la dinámica territorial en cada una de sus comunidades y por tanto quienes saben cuáles medidas serían efectivas en la protección de su vida, integridad, libertad y seguridad, tanto de los individuos, como de las colectividades.

Igualmente, la Defensoría encontró que en varias ocasiones, la valoración de las solicitudes de protección de sujetos individuales pertenecientes a comunidades étnicas ante el Cerrem, se tramitan sin consideración a la pertenencia étnica del solicitante, situación que desconoce la presunción constitucional de vulnerabilidad y la tan reiterativa

¹⁵ “Por el cual se organiza el Programa de 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”.

¹⁶ “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior”.

¹⁷ Ver: Decreto 4633, **Artículo 64**. Planes de protección de los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad de pueblos y comunidades indígenas, en situación de riesgo extraordinario o extremo. Cuando la comunidad o el pueblo indígena lo consideren pertinente el Estado, mediante el Ministerio del Interior, coordinará con las autoridades indígenas la creación de planes específicos de protección del pueblo o comunidad, estos planes tendrán como base los criterios establecidos en el presente capítulo y dispondrán de los recursos necesarios y suficientes para su implementación. El Ministerio Público acompañará el diseño e implementación de los planes. (...) Las autoridades indígenas podrán de manera organizada y sistemática recopilar información propia de sus comunidades, respecto de los riesgos y amenazas para que se constituyan en insumos e la evaluación del riesgo integral adelantado por la autoridad competente, la cual tendrá un enfoque diferencial.

jurisprudencia de la Corte Constitucional con relación a su caracterización como sujetos de especial protección. Esta situación además, vulnera la participación de los representantes de las poblaciones étnicas que asisten a este espacio en procura de la adopción de medidas que no vayan en contravía de sus prácticas culturales, tradicionales, territoriales y organizacionales, toda vez que los casos son aislados y su presentación se realiza al margen del enfoque étnico.

Ahora bien, con relación a la idoneidad de las medidas contempladas en la normatividad que regula la gestión de la entidad, se ha podido evidenciar que las mismas no guardan relación con las características propias de los beneficiarios. Las concertaciones que se realizan por parte de la UNP con relación a las medidas tanto colectivas como individuales, se ven limitadas a las que se encuentran contempladas en los decretos reglamentarios de la entidad ya mencionados, lo que genera que en ocasiones, varios de estos beneficiarios rechacen las medidas definidas para su protección y por lo tanto permanezcan en riesgo.

Frente al establecimiento de medidas espirituales de protección que están contempladas en el Decreto 4633, en el parágrafo del artículo 64, la UNP ha manifestado en espacios de seguimiento a la política de prevención y protección de los pueblos y comunidades indígenas¹⁸, que la adopción de estas medidas resulta imposible, toda vez que el control presupuestal que realiza la Contraloría, no permite que existan justificaciones de asignación de recursos para el fortalecimiento de la protección espiritual; esto muy a pesar de la importancia, idoneidad y efectividad de estas medidas en la protección a la vida en el marco de la cosmovisión propia de los pueblos y en el entendido que existe una justificación legal desde un enfoque diferencial para que este tipo de medidas cuenten con la validez ante posteriores ejercicios de auditoría.

Finalmente, otro de los hallazgos de la Defensoría del Pueblo y que fue denunciado de igual modo por la Procuraduría Delegada para la Prevención en materia de Derechos Humanos y Asuntos Étnicos en el informe de observaciones que sobre el tema publicó la entidad en enero de 2015, tiene que ver con el tiempo que toman los procedimientos tanto de trámite a la solicitud inicial y las revaluaciones que se soliciten, así como la implementación de las medidas asignadas, lo cual riñe con la urgencia de la protección de la vida de los peticionarios. De acuerdo a lo identificado por las entidades, el trámite de aprobación de la solicitud para pasar al Cerrem, está durando alrededor de tres meses; una vez allí y con posterioridad a la recomendación de las medidas, el trámite de notificación y la implementación de las mismas pueden durar alrededor de un mes. Se evidencia entonces, que no existe eficacia en términos de los tiempos que se están empleando para el trámite de la solicitud y la adopción de las medidas contempladas para la protección a la vida de estas poblaciones vulnerables.

Por otra parte, en el informe referido que realizó la PGN, la entidad destacó la existencia de debilidades en los estudios de valoración de riesgo que realizan los analistas, especialmente frente a la población de desmovilizados, como quiera que en algunos casos no se tienen en cuenta aspectos relevantes como el contexto de la zona, el grupo armado al que pertenecía el solicitante, y los informes de la CIAT, desconociendo lo dispuesto el Decreto 4912 de 2011 y los lineamientos establecidos por la Corte Constitucional, frente al principio de la buena fe y el criterio de temor fundado (Sentencia T-898/13 y Auto 119 de 2013).

¹⁸ Sesión Derechos Humanos de pueblos indígenas (Decreto 1396 de 1996) del 10 de junio de 2015.

La entidad también observó que en algunos casos en los que fueron concedidos apoyos de reubicación como medida de protección, los protegidos nunca se reubicaron y la UNP no advirtió dicha situación sino hasta el momento de la reevaluación. Lo anterior, evidencia falencias frente al seguimiento de las medidas implementadas. Así mismo, se identificó que se continúan evidenciando debilidades frente al pago oportuno de los apoyos de transporte y de reubicación, toda vez que se siguen presentado quejas por parte de los protegidos.

En atención a estas observaciones que son de conocimiento de la UNP, toda vez que se han hecho públicas en las sesiones de la Comisión de DDHH de la MPCl y en razón de la necesidad de que se respete y articulen los principios y objetivos establecidos en los Decretos Ley para comunidades étnicas con el recientemente emitido Decreto 1066 de 2015 el cual no señala de manera expresa la concreción de procedimientos en el marco de los Decretos Ley como si lo hace con la Ley 1448, se han establecido una serie de compromisos por parte de la UNP, que se espera faciliten los procedimientos, tanto en la etapa de valoración, como en la de recomendación de medidas con base en el enfoque diferencial étnico como fue indicado anteriormente.

Así, el pasado 2 de julio de 2015, el Director de la Unidad anunció en la sesión de la Comisión de DDHH de la MPCl, la expedición de una directriz para los analistas de riesgo, en la que se obliga la inclusión, dentro de las fuentes de información de valoración, la que tenga la organización indígena y/o la autoridad tradicional en casos de indígenas y el representante legal y/o autoridad tradicional cuando se trate de afrodescendientes. Dicha información deberá ser verificada por el Cuerpo Técnico de Recopilación de Análisis de Información (CTRAI) al que hace referencia el Decreto 3375 de 2011 previa su envío al GVP, de tal forma que en esta etapa se cuente con todos los insumos correspondientes para la valoración del riesgo con enfoque diferencial.

Así mismo, como lo indicó la UNP en su respuesta, la entidad está en trámites para adoptar una resolución o protocolo que ofrezca elementos más precisos para la valoración especial de las solicitudes de protección que presenten los pueblos y comunidades indígenas ya sea de manera individual o colectiva, de tal forma que desde la solicitud de trámite, hasta el GVP y los analistas especiales para la población indígena, tengan en cuenta las características propias de la población en riesgo, lo que debe dar lugar a la adopción de medidas idóneas de protección, que serán analizadas en un espacio posterior con el Ministerio del Interior.

En consideración a la multiplicidad de debilidades enunciadas frente a la política pública de atención integral a las víctimas étnicas en lo correspondiente a las medidas de prevención y protección, la CSMDL nuevamente hace un llamado urgente a la UNP de tal manera que sus compromisos cobren pronta materialización como una necesidad urgente de mitigación y atención de los riesgos que están dando lugar al exterminio de la diversidad cultural nacional.

2.2. La prevención y protección de comunidades étnicas a partir de dos estudios de caso

A continuación se puntualizan algunos detalles de las falencias identificadas en cuanto a la precariedad de las acciones estatales tendientes a la protección por un lado, del

Consejo Comunitario de Pedeguita y Mancilla desde la perspectiva de la documentación del caso que desde hace varios años viene haciendo la Defensoría del Pueblo; y por otro lado, del pueblo indígena Emberá Dobidá desde el relato de uno de sus miembros que se encuentra en situación de desplazamiento forzado y que fue reconstruido por la MPCl a partir de los archivos de las Autoridades Tradicionales Indígenas-Gobierno Mayor.

- ***El caso del Consejo Comunitario de Pedeguita Mancilla***

El Consejo Comunitario de Pedeguita y Mancilla cuenta con un territorio colectivo que comprende 48.971 ha y 5850 m², se encuentra ubicado en el Bajo Atrato en el municipio de Riosucio (Chocó) y fue reconocido mediante Resolución 2804 del 22 de noviembre del año 2000 por parte del extinto Incora.

Es pertinente destacar que el Bajo Atrato, donde se encuentra ubicado el territorio colectivo de este Consejo Comunitario, desde mediados de la década de los noventa, fue un sector estratégico en la expansión del paramilitarismo en la región del Urabá al mando del Bloque Elmer Cárdenas de las AUC. En el año 1996, este bloque paramilitar inicia un proceso expansivo por todo el eje bananero y focaliza sus acciones armadas en los corregimientos de Pavarandó y Bajirá del municipio de Mutatá (Antioquia) que terminan por afectar a la población de las comunidades de los ríos de Jiguamiandó, Curbaradó, La Larga y Pedeguita.

Tras esta fuerte incursión, el bloque paramilitar amplía su área de influencia hacia el Medio Atrato, lo que tiene como consecuencia una fuerte disputa armada con otros grupos armados, que da lugar a una multiplicidad de eventos de desplazamiento forzado que afectan a gran cantidad de comunidades. En ese contexto, el Bloque Elmer Cárdenas promueve compras masivas de tierras y asesinato y persecución a líderes entre otras acciones, con lo que genera un fuerte posicionamiento territorial en zonas donde posteriormente se generó una fuerte reconversión productiva a partir de la consolidación de grandes proyectos agroindustriales.

Después del proceso de desmovilización de este Bloque en el año 2006, emergen en el territorio organizaciones como las Águilas Negras y desde 2008 Autodefensas Gaitanistas de Colombia ó Urabeños, organizaciones que se han caracterizado por mantener algunas prácticas y modos de operar del antiguo Bloque paramilitar y que han seguido atentando contra los derechos de la población de esta región del país.

Ante de la persistencia de los hechos sistemáticos y permanentes que vulneran los derechos de las comunidades de la región y en concreto de la población organizada en el Consejo Comunitario de Pedeguita y Mancilla, la Defensoría del Pueblo ha venido documentando el caso y a raíz de la situación encontrada, ha emitido diferentes alertas sobre los riesgos que padece esta población a partir de los siguientes pronunciamientos:

- **Resolución Defensorial 025 de 2002:** hace referencia a algunos homicidios en contra de miembros del Consejo Comunitario y de un evento de desplazamiento forzado que afecta a esta población.
- **Resolución Defensorial 039 de 2005:** denuncia la violación de derechos humanos que ha tenido lugar en el marco de la siembra de cultivos de palma aceitera en los

territorios colectivos de Jiguamiandó y Curvaradó, en donde también se destaca la afectación que esta situación ha traído para el Consejo Comunitario de Pedeguita y Mancilla.

- **Informe de Riesgo No. 031 de 2009:** advierte de la presencia de actores armados ilegales en territorios colectivos y resguardos indígenas de los municipios de Carmen del Darién, Riosucio y Belén de Bajirá del Departamento de Chocó, en donde se hace mención del Consejo Comunitario de Pedeguita y Mancilla. También se hace referencia a la deficiente protección jurídica de los territorios colectivos de los afrocolombianos y denuncia la indebida intervención de particulares y empresas en los procesos internos de los consejos comunitarios y autoridades tradicionales de los pueblos indígenas.
- **Nota de Seguimiento No. 005 de 2011 (primera al Informe de Riesgo 031 de 2009):** este informe establece entre otros hechos violatorios de los derechos de las comunidades de la región, que Las Águilas Negras o Urabeños custodian las tierras que presuntamente fueron objeto de despojo de la comunidad Pedeguita y Mancilla durante la existencia del Bloque Elmer Cárdenas de las AUC, “ejerciendo presión para que las familias firmen o mantengan contratos con empresas interesadas en la implementación de proyectos extractivos particularmente relacionados con la explotación maderera en gran escala y la ganadería extensiva generando que, a través de la coerción armada sobre la población civil, los dueños ancestrales del territorio solo puedan acceder al uso del suelo de una parte de sus predios”.

Así mismo, el informe indicó que persistían debilidades en la protección de los territorios colectivos afro en la medida en que, a los territorios de comunidades como las de Pedeguita y Mancilla, al parecer habían llegado actores desconocidos y armados a ocupar el territorio. Este documento también advierte sobre la indebida intervención de particulares y empresas en los procesos internos de los consejos comunitarios, y destaca el caso de Pedeguita y Mancilla.

- **Nota de Seguimiento No. 018 -12 de 2011 (segunda al Informe de Riesgo 031 de 2009):** se informa que los terceros ocupantes de territorios como los de Pedeguita y Mancilla de manera constante profieren amenazas de muerte en contra de los habitantes, “así como agresiones verbales, destrucción total de los letreros alusivos a las zonas de biodiversidad, invasión a los territorios colectivos con el ganado, fumigación de los cultivos comunitarios con plaguicidas, envenenamiento de animales domésticos, toma de registros fotográficos y señalamientos en contra de la población”. También se destaca el que algunas familias que iniciaron proceso de restitución de este Consejo Comunitario hayan sido amenazadas. También se denuncia el desalojo de las viviendas de algunas de las familias de esta comunidad por parte de personas que se presentaron como trabajadores de un agricultor para evitar el retorno de otras familias desplazadas.
- **Informe sobre afectaciones territoriales en el Consejo Comunitario de Pedeguita y Mancilla de mayo de 2013:** a partir del recuento de todos los hechos y alertas emitidas por la Defensoría en relación con esta comunidad, en este informe, la entidad establece que existe una “similitud y relación entre la problemática territorial del Consejo Comunitario de Pedeguita Mancilla y aquella que se ha documentado ampliamente en los casos de Curvaradó y Jiguamiandó” razón por la cual llama la atención de diversos hechos que afectan a la comunidad y destaca el que ésta haya

perdido acceso de un 40% de su territorio, de acuerdo a los cálculos de sus líderes, con ocasión de la llegada de inversionistas y terceros ocupantes.

- **Informe Misión Humanitaria Interinstitucional al Bajo Atrato - Pedeguita Mancilla convocada por la Defensoría del Pueblo 12 al 19 Noviembre de 2013:** en este informe se señala que la Misión Interinstitucional permitió confirmar las conclusiones planteadas en el “Informe sobre afectaciones territoriales en el Consejo Comunitario de Pedeguita y Mancilla”, elaborado por la Defensoría del Pueblo en mayo de 2013, e indica que tanto las conclusiones como las recomendaciones de dicho informe siguen vigentes. En este informe se detallan con mayor profundidad la situación de riesgo al que está expuesta la comunidad por la presencia en su territorio de Grupos Armados Ilegales Post Desmovilización, especialmente Urabeños/Autodefensas Gaitanistas de Colombia; el control territorial y explotación agroindustrial por parte de terceros; el proceso de repoblamiento que se ha presentado en la zona; los conflictos internos de las comunidades que han emergido con ocasión de los efectos de conflicto, entre otros graves hechos de violación a los derechos de la comunidad.
- **Solicitud de medidas cautelares para la protección de la comunidad del Consejo Comunitario Pedeguita y Mancilla (diciembre de 2014):** en consideración a la persistencia de hechos violatorios de los derechos de la comunidad, la Defensoría solicita entre otras, las siguientes medidas cautelares: atención prioritaria del caso en Cerrem; la adopción e implementación urgente de medidas de protección; protección de cultivos de pan coger; garantía a la seguridad alimentaria de las familias que pierdan sus cultivos de pan coger como producto de las agresiones de terceros a los mismos; garantizar todos los derechos y asistencia a la población desplazada del Consejo Comunitario; suspender cualquier tipo de transacciones o negocios jurídicos que se adelanten con respecto a predios del territorio colectivo; suspender los procesos de desalojo en curso por parte de inspecciones de policía a favor de terceros ocupantes; evaluar posible deterioro ambiental por la explotación maderera que se realiza en el territorio.
- **Informe actualización situación Pedeguita y Mancilla en el marco de la solicitud de medidas cautelares para el territorio colectivo (febrero 10 de 2015):** este informe amplía documentación de la solicitud de medidas cautelares haciendo referencia a amenazas contra reclamantes de tierras y líderes; riesgos de la realización del trabajo topográfico que adelanta el Incoder con el acompañamiento de líderes que actúan bajo amenaza; desalojos de población reclamante de tierras; proyectos de cultivos de palma en territorio colectivo; destrucción de cultivos de pan coger por parte de desconocidos; repoblamientos del territorio para reactivación de cultivos de palma y otros monocultivos.

Con base en estas denuncias la Defensoría solicita al juez que conoce de las medidas cautelares, ordenar además de las solicitadas, que se realice acompañamiento institucional permanente al trabajo de georeferenciación del topógrafo; que se prohíba la implementación y ampliación de monocultivos a mediana y gran escala hasta no se decida de fondo en proceso de restitución; que se realice una comisión al territorio colectivo a fin de profundizar las denuncias realizadas respecto de la presunta entrega de tierras colectivas a particulares ajenos al territorio en contraprestación por la

construcción de una carretera entre las comunidades de Playa Roja y El Abierto; ordenar a la PGN realizar especial seguimiento al recurso de apelación que debe resolver la Dirección de Comunidades Negras del Ministerio del Interior en relación con el conflicto por la Representación Legal; y finalmente, que se conforme una comisión interinstitucional que concorra de manera oportuna cuando se presenten ingresos de personas al territorio, para generar un dialogo constructivo que permita comprender las razones que motivaron a las personas para asentarse en el territorio, y así mismo propiciar acuerdos para que las personas se retiren voluntariamente.

Este informe dio lugar a que se declarara **Alerta Temprana** en la CIAT por parte del Gobierno Nacional, con lo cual se reconoce el escenario de riesgo advertido por la Defensoría del Pueblo.

- **Recurso de reposición y en subsidio de apelación al Auto 0050 del J1CCERT de Quibdó que negó medidas cautelares:** debido a que la medida cautelar fue negada el 6 de marzo del 2015 por parte del J1CCERT de Quibdó, bajo el argumento que si bien eran ciertas las amenazas y la relación de éstas con el conflicto armado, las rutas establecidas en la ley para conjurarlas son distintas a la establecida para la protección de territorios étnicos como derecho fundamental, el 26 de junio de 2015 el TSDJRT de Antioquia resuelve el recurso de apelación presentando por la Defensoría revocando la orden de primera instancia que denegó la medida cautelar, la concede y ordena: suspender cualquier tipo de transacciones, inscripciones y registro de negocios jurídicos en predios ubicados en el territorio colectivo; suspender la realización de cualquier diligencia de desalojo, restitución o similares que afecten el territorio colectivo; cesar cualquier clase de aprovechamiento ilegal de los recursos naturales que se encuentran dentro del territorio, abstenerse de otorgar cualquier licencia ambiental para la explotación de cualquier recurso natural respecto del territorio colectivo y la suspensión de las licencias ya otorgadas, y además realizar un estudio para evaluar los posibles efectos del deterioro ambiental causado por la explotación maderera; elaboración de un plan estratégico tendiente a garantizar la seguridad de los integrantes del Consejo Comunitario y de sus bienes, especialmente los cultivos.
- **Informe Situaciones de riesgo Territorio Colectivo de Pedeguita Mancilla Enero-Marzo de 2015 (abril 8 de 2015):** se denuncia ataque a miembros y a los cultivos de dos familias de la comunidad por parte de actores armados y encapuchados, cuyas amenazas habían sido advertidas en previos informes. También se describen hechos de amenaza y persecución a líderes de la comunidad.

Como puede advertirse, existe documentación suficiente tendiente a demostrar la multiplicidad de agresiones de las que ha sido víctima el Consejo Comunitario de Pedeguita y Mancilla por parte de diferentes actores, lo que aunado a la deficiente presencia institucional, agrava las condiciones de vulnerabilidad de la población, limitando el ejercicio pleno de los derechos territoriales e individuales, expresados en vulneraciones a los derechos a la vida, libertad, seguridad, integridad personal y mínimo vital de las comunidades negras.

A pesar de que el territorio colectivo se encuentra en etapa de caracterización de afectaciones territoriales en el marco de un proceso de restitución de derechos territoriales y que han sido múltiples las gestiones de la Defensoría del Pueblo para llamar la atención sobre la necesidad de garantizar la protección de la población de Pedeguita y

Mancilla, sorprende entre los casos que han sido denunciados, el de las dos familias mencionadas en varios informes y sobre quienes se hace una denuncia especial en el informe de abril de 2015 con ocasión de los ataques de los que resultaron víctimas algunos de sus miembros, sus viviendas y cultivos el 18 de marzo de 2015. Este hecho resulta preocupante a esta Comisión, dado que, desde el mes de enero de 2014, la Defensoría había solicitado formalmente medidas de protección para estas familias a la UNP.

En efecto, el documento *Situación de riesgo territorio Pedeguita Mancilla Enero-Marzo de 2015* de la entidad, señala que en poco más de un año desde finales de enero de 2014, se habían enviado al menos treinta y un (31) oficios a la UNP solicitando la adopción de medidas pertinentes para la protección de estas familias. De los oficios enviados, veinte (20) corresponden a situaciones de riesgo y once (11) a casos de explotación forestal ilegal que habían sido denunciados por uno de los miembros de una de las familias y quien con posterioridad a las denuncias recibió amenazas. Al respecto, se destacan particularmente dos oficios:

- Oficio No. 4095-635-2014 (Junio 3 de 2014), mediante el cual se presentó al Ministerio del Interior y a la UNP una serie de propuestas de medidas de prevención y protección construidas con los líderes de los territorios colectivos de Pedeguita Mancilla y La Larga Tumaradó. No se implementaron medidas efectivas de prevención y protección en respuesta a la solicitud presentada.
- Oficio No. 4090-1156-2014 (Noviembre 13 de 2014), en el cual se hace un recuento de los casos individuales de reclamantes de tierras, líderes y autoridades étnicas de Pedeguita Mancilla y La Larga Tumaradó que habían solicitado medidas de protección sin haber recibido respuesta. Allí se incluyó el caso de uno de los miembros de las dos familias quien terminó siendo atacado.

De lo anterior, se puede concluir que la situación de riesgo de las dos familias a las que se ha hecho referencia, así como en general de los reclamantes, líderes, lideresas y comunidades de Pedeguita Mancilla, fue plenamente conocida por las entidades competentes del orden nacional sin ir más atrás, desde Noviembre de 2013 y a lo largo de 2014, sin que se adoptaran medidas oportunas y suficientes de prevención y protección, lo que permitió la materialización de hecho violatorios de los derechos de miembros de la comunidad y que mantienen en riesgo al Consejo Comunitario en conjunto. El caso de estas familias fue remitido en marzo de 2015 a la Delegada competente de la PGN a fin de evaluar si existe mérito para iniciar acciones disciplinarias.

- **El caso del pueblo indígena Emberá Dobidá de los municipios del Alto Baudó, Medio Baudó y Carmen del Darién (Chocó)**

El pueblo Emberá Dobidá vive de la pesca y de las bondades que proporciona el río y sus alrededores. Los líderes de las comunidades del Alto Baudó, Medio Baudó y Carmen del Darién relatan con tristeza el impedimento que tienen de volver a su territorio debido a las fuertes consecuencias dejadas por el conflicto armado que les lleva a señalar que “allá nunca se vive en paz”, “siempre se vive con miedo a que haya un combate entre el ELN y los Urabeños, o entre el ELN y la Fuerza Pública, o a que bombardeen las comunidades, o los lugares sagrados”, y exponen que cuando se presentan combates, las familias se ven obligadas a desplazarse a otras comunidades vecinas, o a Puerto Melu, Ismina,

Quibdó, Medellín o Bogotá al punto que entre 2014 y lo corrido de 2015, de los municipios del Alto Baudó y Medio Baudó se registran el desplazamiento de más de 2000 Emberá Dobidá (Autoridades Tradicionales Indígenas de Colombia-Gobierno Mayor, 2015).

Así mismo, los líderes desplazados exponen que desde el año 2002, el desplazamiento forzado se ha convertido en una situación cotidiana para las comunidades, lo que significa para sus miembros: “vivir secuestrados en su propia tierra”, “vivir con miedo, con dolor, sin poder curar las heridas”. Además, señalan que en medio de todo tienen la esperanza de que algún día dejen sonar las balas, las bombas y dejen de ser utilizados para tácticas de guerra por los actores armados que hacen presencia en sus territorios (Autoridades Tradicionales Indígenas de Colombia-Gobierno Mayor, 2015).

Uno de los líderes perteneciente al resguardo Dominico Londoño quien es víctima de desplazamiento forzado y actualmente vive en Bogotá con medidas de protección, expone que se desplazó a raíz de del asesinato de dos de sus compañeros desde el día en el sitiaron a la comunidad de 136 personas conformadas en 31 familias, y que desde ese día el resguardo vive permanentemente sitiado. Así el líder con tristeza cuenta...

Yo soy uno de los líderes de la comunidad, allá permanentemente estamos en medio de la guerra, mi comunidad lleva sitiada desde el 2002 hasta la actualidad, es algo muy grave, mi gente está aguantando hambre y permanentemente viven con miedo, con dolor, sin poder curar la heridas, sin poder salir a cazar, a caminar hacia lugares sagrados, sin poder andar libremente en el río, nuestros niños no pueden jugar libremente en los ríos y las montañas, allá no están matando poco a poco y [E]stado no hace nada para protegernos, por eso también es culpable de lo que nos pasa, acá hay ausencia de [E]stado total, estamos esperando a ver si la [U]nidad de [R]estitución toma alguna medida para protegernos, yo ahora estoy en Bogotá junto con otros compañeros que se desplazaron de resguardos vecinos, también tienen medidas de seguridad, pero esas medidas de seguridad no nos sirve[n], porque a mí de qué me sirve un chaleco y un celular allá en las montañas, eso allá no sirve, eso sirve acá mientras estamos en la ciudad, pero allá que, nosotros necesitamos algo real, necesitamos regresar a la comunidad sin el miedo de que nos maten, pero necesitamos que se nos ayude a fortalecer nuestra autoridad allá en el territorio, porque si no, no es posible regresar, nuestra gente nuestra tierra está en peligro, pero eso depende del [E]stado y la seguridad que nos de para nosotros vivir como cuando esos grupos armados no operaban por allá, como decía mi papá: por allá las cuestiones siempre han sido duras, pero que ahora se están empeorando, y bueno mientras se vayan dado las cosas a mi gente les toca seguir allá rodeados de la guerra y de lo feo que eso trae a mi pueblo, ya para terminar quiero contarte lo que está pasando en mi tierra, la gente de playa Bonita Nauca me ha estado llamando y me dicen que el ejército está allá, y que están sembrando minas en el lugar, pero todas maneras no se sabe bien por ahí también antes de que estuviera el ejército por ahí pasaba ELN, eso es lo que me mantiene cada rato preocupado porque alguien de la comunidad podría pasar por ahí ser otra víctima, en ese lugar hay una comunidad sitiada, espero que pronto se vayan de allá y dejen en paz a mi gente (Autoridades Tradicionales Indígenas de Colombia-Gobierno Mayor, 2015).

Con este líder, se desplazaron a Bogotá un líder del resguardo agua clara Vella Luz y tres líderes del resguardo Puerto Alegre Divisa. También hay otra lideresa desplazada en otra ciudad, quien pertenece al resguardo Dominico Londoño y no cuenta con esquema de seguridad.

Como se puede advertir en el relato, al ser los líderes y voceros de las comunidades quienes se ven obligados a abandonar el territorio de manera permanente, se genera una

mayor desprotección de las familias que representan en la medida en que las mismas quedan más vulnerables ante la perpetración de diferentes acciones armadas por parte de diferentes actores en tanto que no cuentan con quienes han asumido el rol de publicitar, denunciar, representar y defender los derechos de las mismas.

Lo anterior da cuenta de una situación de alguna manera generalizada con respecto a las comunidades étnicas víctimas del conflicto, en la que si bien se han adoptado medidas individuales a favor de ciertos miembros de las comunidades, éstas se dirigen a proteger la vida de los individuos que deben abandonar el territorio para salvaguardar su integridad, lo que sin embargo no está acompañado de medidas tendientes a proteger a los demás miembros de la comunidad que se quedan en el territorio, sin sus representantes y afrontando los hechos del conflicto armado de manera cotidiana.

El caso de la situación de riesgo permanente de miembros del Consejo Comunitario de Pedeguita y Mancilla y de la comunidad Emberá Dobidá, así como de los respectivos territorios colectivo étnicos, son una muestra de las extremas debilidades que existen en el país para ofrecer atención oportuna, pertinente y con enfoque diferencial a las comunidades étnicas acorde a los Decretos Ley, en tanto la UNP no ha diseñado medidas adecuadas, esto es, no se han considerado los contextos en que los destinatarios de las medidas realizan sus actividades de liderazgo y en tanto que no se han concertado adecuadamente las medidas implementadas para las víctimas de grupos étnicos¹⁹.

Conclusiones

- Ante la persistencia de violaciones a los derechos humanos de los miembros de las comunidades étnicas, a sus líderes y a sus territorios, no existe una aplicación del principio de enfoque diferencial, ni en la valoración de las solicitudes de protección que realizan las comunidades étnicas, ni en la adopción de medidas idóneas, por lo que las que se han adoptado hasta el momento, desconocen lo establecido en los Decretos ley de comunidades étnicas en tanto que no consideran el contexto, la geografía, la historia y los usos costumbres, de tal manera que las medidas tengan real efectividad.
- A más de dos años y medio de la expedición de los Decretos Ley de comunidades, no ha sido adoptada una ruta colectiva de protección por parte de la UNP, de tal manera que se adopte una perspectiva de protección de sujetos colectivos con pertenencia étnica hacia una atención integral de los pueblos, más allá de la garantía a la integridad de los individuos que los conforman.
- No se han adoptado protocolos con enfoque diferencial étnico para la prevención del reclutamiento forzado de menores de comunidades étnicas, para la protección de la integridad de niños, niñas y adolescentes pertenecientes a estos pueblos y para la

¹⁹ En este sentido, la MPCl le solicito a la UAERIV y al conjunto de instituciones que hacen parte del SNARIV que todo instrumento que se cree en relación a la implementación del Decreto Ley 4633 debe pasar por la instancia que determinó la MPCl para la concertación técnica de los instrumentos con el fin de lograr su aval. Acuerdo MPC - Los delegados y delegadas indígenas revisaran y harán seguimiento de forma integral y permanente al Decreto Ley 4633 de 2011, teniendo en cuenta las funciones generales de la MPC establecidas en el Decreto 1397 de 1996 así como la ordenes de la Corte Constitucional sobre las víctimas indígenas, lo que permite su implementación integral. Sesión Mesa Permanente de Concertación de los Pueblos Indígenas y de las Organizaciones. 5 y 6 de agosto de 2014- Bogotá DC.

prevención de lesiones y fallecimientos con debido a la explosión de minas anti-persona debido a la falta de adopción de mecanismos tendientes al desminado de los territorios.

- Si bien se ha avanzado en la construcción de una primera versión unificada del Programa de Protección de Mujeres Indígenas Víctimas de Desplazamiento Forzado y en Riesgo con los aportes de la ONIC, OPIAC, Autoridades Tradicionales-Gobierno, AICO Social y Pueblo Misak, a siete años de la expedición del Auto 092 de 2008, aun no se cuenta con una versión final que permita ofrecer garantías reales al ejercicio de liderazgo ejercicio por mujeres y al papel que las mismas desarrollan en sus comunidades en el marco del conflicto.
- El tiempo que toma el trámite de protección ante la UNP desde el momento de la solicitud inicial hasta la implementación de medidas, en los casos en los que ésta sea la decisión, excede los establecidos en la normatividad, pero además no cumplen con su finalidad de protección y prevención frente a la ocurrencia de un daño a la vida o integridad del peticionario.
- Los avances que se ha dado en la inclusión de procedimientos con enfoque diferencial se han realizado en el marco de las sesiones de la Comisión de DDHH de la MPCI, de tal forma que sólo se están analizando para un sujeto étnico, guardando estrecha relación con la falta de garantías de participación de todos los sujetos colectivos étnicos, como las CNARP, para la consolidación de política pública que garantice sus derechos fundamentales.

Capítulo 3

De la consolidación y garantía del derecho a la participación

El derecho a la participación como uno de los principios en los que se funda el Estado Social de Derecho colombiano, reconoce la necesidad de que los ciudadanos en general, participen en la toma de decisiones que los afecten, convirtiéndose además, en un derecho de la población en la construcción conjunta de Estado.

Así mismo, la Constitución Política ha reconocido como principio fundante de nuestro régimen político y legal, la diversidad étnica, esto en el marco de un Estado pluricultural y diverso, que reconoce y garantiza la pervivencia de las diferentes culturas y etnias que lo conforman.

La interpretación de ambos principios debe contemplarse de manera armónica y conjunta, teniendo como resultado los distintos instrumentos normativos, jurisprudenciales y de bloque de constitucionalidad que permiten la elaboración más detallada del derecho a la participación en tratándose de comunidades étnicas, de tal modo que se exija a la institucionalidad, que sus ofertas contemplen y respeten dicha diversidad, como mecanismo de protección y garantía.

A pesar de que el derecho a la participación de las comunidades étnicas está reconocido en la Constitución, éste ha tenido principal desarrollo en sede jurisprudencial, en tanto ha sido la Corte Constitucional la que ha generado un importante avance en la conceptualización de este derecho. Esto ha tenido lugar a raíz de la participación inicial que tuvieron los pueblos indígenas en la Asamblea Nacional Constituyente, en donde intervinieron las voces de otras culturas y pueblos que exigían su reconocimiento como grupos diferenciados, de tal manera que se abonó el espacio para la posterior adopción y ratificación de instrumentos jurídicos internacionales como el Convenio 169 de 1989 de la OIT, a través de la Ley 21 de 1991, que integran el Bloque de Constitucionalidad.

Estos instrumentos son el reconocimiento a la diferencia, en el entendido en que no se puede pretender integrar medidas de atención para toda la población de manera igualitaria, cuando ésta resulta ser en sí misma distinta, por lo cual se exige entonces que los mecanismos, las formas y los espacios de participación sean adecuados para tal diferencia, de tal manera que se propenda por la existencia de estos grupos.

En consonancia con lo establecido, los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011 contemplaron normas para la atención de población víctima de manera diferenciada, en consideración a la pertenencia étnica y en consonancia con la multiplicidad de afectaciones que el conflicto armado ha dejado para estas comunidades desde el punto de vista individual como colectivo. En el marco del reconocimiento de la diferencia cultural, la política pública de atención a comunidades étnicas víctimas se ha erigido sobre el Principio de Enfoque Diferencial, de tal modo que el actuar de todas las entidades responsables del desarrollo y cumplimiento de sus objetivos, debe sujetarse a la aplicación del mismo.

De acuerdo a lo anterior, el presente capítulo pretende informar sobre el estado actual de avance de esta política pública, en concreto, sobre la forma en la que se ha garantizado por parte de las entidades a cargo, que estos grupos poblacionales con características diferenciales propias, participen en la construcción de escenarios y de mecanismos que permitan la superación de las condiciones que generaron su vulnerabilidad y victimización, de acuerdo con sus concepciones de vida. Adicionalmente, se mostrará un balance del cumplimiento de las obligaciones a cargo de la UAERIV, frente a la obligación legal concernida en la Resolución 388 de 2013²⁰, frente a la creación de protocolos de participación para cada una de las tres poblaciones a las que hace referencia cada uno de los Decretos ley mencionados. En tercer lugar se incluye un análisis de la MPCÍ sobre el nivel de concertación de la política pública y los instrumentos de implementación con este espacio. Al final se plantean algunas conclusiones.

3.1. Evaluación sobre el avance de cumplimiento de la Resolución 388 de 2013 frente a comunidades étnicas.

En el capítulo de participación del informe que realizó la CSMDL en el año 2014, se mencionaron los avances reportados por la UAERIV, con relación al cumplimiento de lo establecido en su artículo 23 de esta resolución, con respecto a la necesidad de construir unos protocolos de participación para cada etnia, de acuerdo a sus usos y costumbres. En particular, se hizo mención del plazo de los diez (10) meses para la concertación en la elaboración de tales protocolos y se estableció que para entonces no se habían definido mecanismos de determinación, elección y participación de los delegados, por estar sujetos a concertación y, así mismo, se indicó que los avances habían sido diferentes con cada grupo poblacional de acuerdo a sus características propias.

Para ese momento, la UAERIV informó sobre la realización de una serie de actividades con las cuales pretendía socializar las propuestas de protocolos que había diseñado y detalló los avances particulares con cada grupo poblacional. Sin embargo, a la fecha de presentación de este informe y pese a haber pasado más de dos años desde la expedición de la resolución citada, aún no se han determinado cuáles son los protocolos de participación para cada una de las poblaciones étnicas, con lo cual se viene vulnerando el derecho a la participación de las mismas desde la aplicación del enfoque diferencial, debido a que éste no se garantiza por parte de las instituciones que componen dichas mesas y que están a cargo de la ejecución de ésta política pública.

Debido a la importancia que tiene para cada una de estas poblaciones el reconocimiento de su diferencia y la necesidad de que las acciones de las entidades estén enmarcadas en ella, al conocer el retraso que tiene la UAERIV en la consolidación de estos protocolos, la Defensoría del Pueblo, requirió de manera oficiosa en marzo de 2015, a esta entidad con el fin de conocer qué acciones en concreto habían sido emprendidas para dar cumplimiento a la resolución en comento, con el fin de garantizar la participación efectiva de estos grupos poblacionales.

En el mencionado oficio se precisó la preocupación de la Defensoría del Pueblo con relación a la vulneración de los derechos a la participación de los grupos étnicos debido a

²⁰ “Por la cual se adopta el Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas del Conflicto Armado”.

la inexistencia de los protocolos respectivos, además de la posibilidad de que muchas organizaciones que no conservan la relación campo-poblado, como consecuencia del mismo conflicto armado del que son víctimas, quedaran sin representatividad en los espacios de participación. Así mismo, se advirtió sobre la limitada disponibilidad de cupos para garantizar la presencia de representantes de estos grupos, lo que impide el ejercicio real y efectivo de sus derechos, en términos de posicionar sus reivindicaciones colectivas, desde una perspectiva étnica y cultural en dichos espacios, de tal manera que puedan incidir efectivamente, en la implementación de la política pública.

De esta manera, la Defensoría se permitió sugerir una serie de mecanismos que podrían evitar la vulneración de este derecho así:

- i. Modificación del artículo 23 y su parágrafo transitorio, en el sentido de ampliar significativamente los cupos de participación de los grupos étnicos en los distintos escenarios de participación existentes en el marco de la reparación de las víctimas que permitan reconocer las problemáticas y diferencias expuestas.
- ii. Establecer un mecanismo transitorio que permita: 1) definir lineamientos y pautas frente a los procesos de selección internos de cara a la escogencia de los delegados en cada una de las mesas según número de cupos que prevea, 2) apoyar en términos logísticos y técnicos los procesos de elección interna conforme los espacios autónomos a través de los cuales las propias comunidades elegirán a sus representantes, 3) contemplar la viabilidad y pertinencia de establecer mesas técnicas municipales, departamentales y nacionales alternas o complementarias a las actuales, en las que se integren los grupos étnicos con el fin de fortalecer su capacidad de incidencia en las decisiones que los afectan.
- iii. Definir las reglas de juego para la participación de los cabildos indígenas, juntas de los consejos comunitarios o kumpañia, asociaciones u organizaciones de primero, segundo o tercer nivel de cada uno de los grupos poblacionales, u otros espacios organizativos.

Ahora bien, en su respuesta del 28 de abril de 2015, en la que la UAERIV desestimó la posibilidad de modificar la Resolución 388 de 2013 propuesta por la Defensoría, la entidad informó sobre el avance que ha tenido en la definición de los protocolos de participación con cada uno de los grupos étnicos, en el que comparativamente con el informe del año 2014, se puede destacar lo siguiente:

- Pueblos Indígenas

La UAERIV informó sobre la falta de consenso por parte de las organizaciones representativas de los pueblos indígenas en el marco de la MPCl, frente a lo cual la entidad definió como estrategia la construcción de estos protocolos por regiones, ejercicio que inició con la OPIAC y con organizaciones del Chocó. Es de anotar que para el informe anterior, la Comisión planteó que el documento diseñado como protocolo por parte de la Unidad, se realizó sin la concertación con la Comisión Técnica de la MPCl, así como las limitaciones de espacio y tiempo que tuvieron los seminarios - taller que se realizaron con las comunidades, espacios que fueron diseñados para la recolección de insumos previo a la propuesta de protocolo. Advierte la Comisión sobre el hecho que dicho trabajo no se hubiera tenido en cuenta y que se haya redireccionado el proceso atendiendo al concepto de mandatos regionales de participación, sobre los cuales tampoco se ha avanzado en la concertación.

- Pueblos Rrom

Al respecto, la UAERIV señaló que cuenta con un documento final que consagra los aportes realizados por la Comisión Nacional de Diálogo, luego de los dos espacios de socialización realizados en el mes de septiembre de 2014 y de la recepción de los aportes remitidos por los entes de control y la oficina jurídica de la UEARIV. Además, la indicó que se eligieron los representantes de este grupo poblacional para los espacios dispuestos por la Ley 1448 y el Decreto Ley 4634.

Preocupa a la CMSDL que aún no se ha formalizado el acuerdo mediante el cual se aprueba el protocolo de participación para este grupo, así como es de anotar que ninguno de los representantes de esta etnia ha participado en las mesas municipales y departamentales, como tampoco en el espacio de la CSMDL.

- Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras

Luego de la realización de la reunión con las organizaciones representativas de las CNARP, en las que se acordó la realización de rutas metodológicas para la participación y la realización de talleres zonales, manifiesta la Unidad que se tienen los siguientes productos:

- i. Borrador de protocolo que recoge los participantes de Bogotá, Santa Marta, Tumaco y Medellín.
- ii. Propuesta de protocolo propio de las víctimas del Chocó, San Basilio de Palenque, San Andrés, Providencia y Santa Catalina.
- iii. Elaboración de propuesta de incidencia de participación en las mesas departamentales, distrital de Bogotá y la nacional por parte de las CNARP, reunidas en octubre de 2014 en la ciudad de Cartagena.

En el informe del 2014, se definieron una serie de requisitos que debían cumplir los representantes de los grupos étnicos que fueran electos, tales como la pertenencia de la CNARP en los términos definidos por la Ley 70 de 1993 como “comunidad negra” y la inscripción de la comunidad ante el Ministerio del Interior según lo establecido en el Decreto 3770 de 2008.

Sobre este asunto en particular, es de anotar que si bien no existe a la fecha un espacio nacional de representación de las CNARP con el cual se pueda construir un protocolo de participación especial para este grupo étnico, la exigencia de tales requisitos limita su participación toda vez que se hace una lectura restrictiva de quiénes son sujetos de derechos colectivos. En la Sentencia T-576 de 2014, la Corte Constitucional reafirmó lo ya consagrado en anterior jurisprudencia y recogió nuevamente los criterios que deben ser tenidos en cuenta para la identificación de sujetos colectivos étnicos, establecidos en el Convenio 169 de la OIT y recogidos por el Comité de Expertos de dicho organismo internacional.

Existen entonces dos criterios que permiten definir la titularidad de derechos colectivos como grupo étnico así: 1) objetivo y 2) subjetivo. El primero presupone la existencia de características diferenciales materialmente verificables, y el segundo por su parte, menciona la conciencia sobre la pertenencia a una determinada comunidad con identidad diferenciada, es decir el auto-reconocimiento.

Ahora bien, la relación de la comunidad-territorio, en un contexto de violencia como el colombiano que ha roto profundamente los procesos organizativos, sociales y culturales de estos grupos étnicos, no es el criterio con el cual se pueda establecer si determinada persona o comunidad es o no sujeto de derechos colectivos. De tal forma que la garantía del derecho a la participación de los grupos étnicos en general y en este caso específico para las CNARP, debe analizarse desde la adopción de protocolos que flexibilicen la participación de tales sujetos y no los restrinjan.

3.2. Sobre el ejercicio actual del derecho a la participación por parte de las comunidades étnicas víctimas del conflicto

En respuesta del 28 de abril de 2015, la UAERIV informó a la Defensoría sobre el grado de participación de las comunidades étnicas en espacios departamentales, y nacional. Estos datos fueron cotejados de conformidad con la información oficial entregada al 31 de mayo de 2015 por la Defensoría del Pueblo en su rol de Secretaría Técnica de las mesas de participación de víctimas del orden departamental, función que le impone el deber de llevar el registro formal de los representantes en cada una de las mesas, de acuerdo con el ejercicio de elección y los criterios establecidos. Es de anotar que para los grupos étnicos, el ejercicio se reduce a la solicitud por parte de la mesa de participación respectiva, de la autorización emitida por la autoridad tradicional de la jurisdicción, siendo éste el único requisito exigido para estas comunidades.

En la tabla No. 6 que se expone a continuación, se presenta la información reportada por las dos entidades en cuanto al número de participantes de las comunidades étnicas en las mesas departamentales de víctimas, de tal forma que se pueda revisar comparativamente la información reportada por cada una de ellas, y así construir un análisis sobre la garantía que se ha brindado para la participación de los sujetos colectivos étnicos.

Tabla 6. Comparativo-reporte de participación de miembros de comunidades étnicas en Mesas Departamentales acorde a datos de la UAERIV y Defensoría del Pueblo

DEFENSORIA DEL PUEBLO					UARIV			
DEPARTAMENTO	DELEGADO INDIGENAS	DELEGADO CNARP	DELEGADO RROM	TOTAL	DELEGADO INDIGENAS	DELEGADO CNARP	DELEGADO RROM	TOTAL
AMAZONAS	0	1	0	1	0	0	0	0
ANTIOQUIA	0	0	0	0	1	0	0	1
ARAUCA	0	1	0	1	0	1	0	1
ATLANTICO	1	1	0	2	1	1	1	3
BOGOTA	0	0	0	0	0	0	0	0
BOLIVAR	1	1	0	2	0	1	0	1
BOYACA	0	0	0	0	0	0	0	0
CALDAS	1	0	0	1	0	0	0	0
CAQUETA	0	0	0	0	0	0	0	0
CASANARE	0	1	0	1	0	0	0	0
CAUCA	0	0	0	0	0	0	0	0
CESAR	1	1	0	2	1	1	0	2
CHOCO	1	0	0	1	0	0	0	0

CORDOBA	0	0	0	0	0	1	1	2
CUNDINAMARCA	0	0	0	0	0	0	0	0
GUAINIA	0	0	0	0	1	0	0	1
GUAVIARE	0	0	0	0	1	0	0	1
HUILA	1	0	0	1	0	0	0	0
LA GUAJIRA	1	1	0	2	1	1	0	2
MAGDALENA	1	1	0	2	1	1	0	2
META	0	0	0	0	0	0	0	0
NARIÑO	1	0	1	2	0	1	1	2
NORTE DE SANTANDER	0	0	0	0	1	0	0	1
PUTUMAYO	0	1	0	1	0	0	0	0
QUINDIO	1	1	0	2	1	1	0	2
RISARALDA	1	0	0	1	1	0	0	1
SAN ANDRES	0	0	0	0	0	1	0	1
SANTANDER	1	1	0	2	1	1	0	2
SUCRE	0	0	0	0	0	0	0	0
TOLIMA	0	0	0	0	0	0	0	0
VALLE DEL CAUCA	1	1	0	2	1	1	0	2
VAUPES	1	0	0	1	1	0	0	1
VICHADA	1	0	0	1	1	1	0	2
				28				30

Fuente: elaborado por la Defensoría del Pueblo acorde a datos reportados por las dos entidades.

Del análisis de la gráfica podemos identificar que no existe coincidencia en los datos aportados por ambas entidades, tanto en los totales de la participación de cada etnia por departamento, como en la revisión particular de la mayoría de los mismos; ésto es preocupante toda vez que esta información es necesaria para facilitar el que los grupos étnicos tengan un rol activo en estos espacios, sean tenidos en cuenta en las decisiones que involucre la garantía de sus derechos, y como actor legítimo, puedan generar, promover, e incidir en la política pública departamental desde la aplicación de los derechos propios que les asiste acorde a los Decretos Ley de comunidades étnicas.

Ahora bien, la información aportada por la Defensoría del Pueblo se ha graficado mediante mapas analíticos con el fin de observar cuál es el nivel de impacto de la participación de los grupos étnicos a nivel departamental en todo el país, teniendo en cuenta la proporción de dicha participación de acuerdo a la densidad poblacional étnica tanto indígena como de CNARP, en departamentos constituidos en su gran mayoría por población étnica.

Ilustración 2. Mapa Delegados étnicos en Mesas de participación 2014-2015



Fuente: elaboración de la Defensoría del Pueblo a partir de datos reportados por la entidad.

Este mapa representa los delegados elegidos para las mesas de participación a nivel departamental por etnias en cada departamento. En los departamentos en blanco no se cuenta con datos, el color amarillo claro corresponde a los departamentos con solo un delegado de CNAP pero no cuenta con delegados indígenas o Rrom, el Color purpura corresponde a los departamentos con delegados indígenas pero no con delegados de las otras etnias, el color verde brillante corresponde a los delegados departamentales elegidos para comunidades negras e Indígenas, pero no hay delegados Rrom, el color naranja(Nariño) corresponde a los delegados departamentales elegidos para comunidades Rrom e Indígenas.

Los departamentos que aparecen en blanco no cuentan con ninguna participación étnica. Para el caso específico, se observa que son trece (13) los departamentos que no cuentan con dicha característica, incluyendo a San Andrés, Providencia y Santa Catalina que no se muestran en el mapa.

Además, se puede constatar que en departamentos donde hay presencia importante de población étnica, no se tiene información alguna de la participación en las mesas departamentales por parte de ningún miembro de estas comunidades, así, en departamentos como Cauca, Antioquia y Cundinamarca en los que confluyen tanto indígenas como CNARP, ya sea por ser sus lugares originarios o por las situaciones de desplazamiento forzado de las que han sido víctima, no hay participación alguna de ninguno de estos grupos. Así mismo, en departamentos como Tolima, Meta, Guaviare y Guainía en los que la población indígena es significativa, tampoco se registran datos de participación.

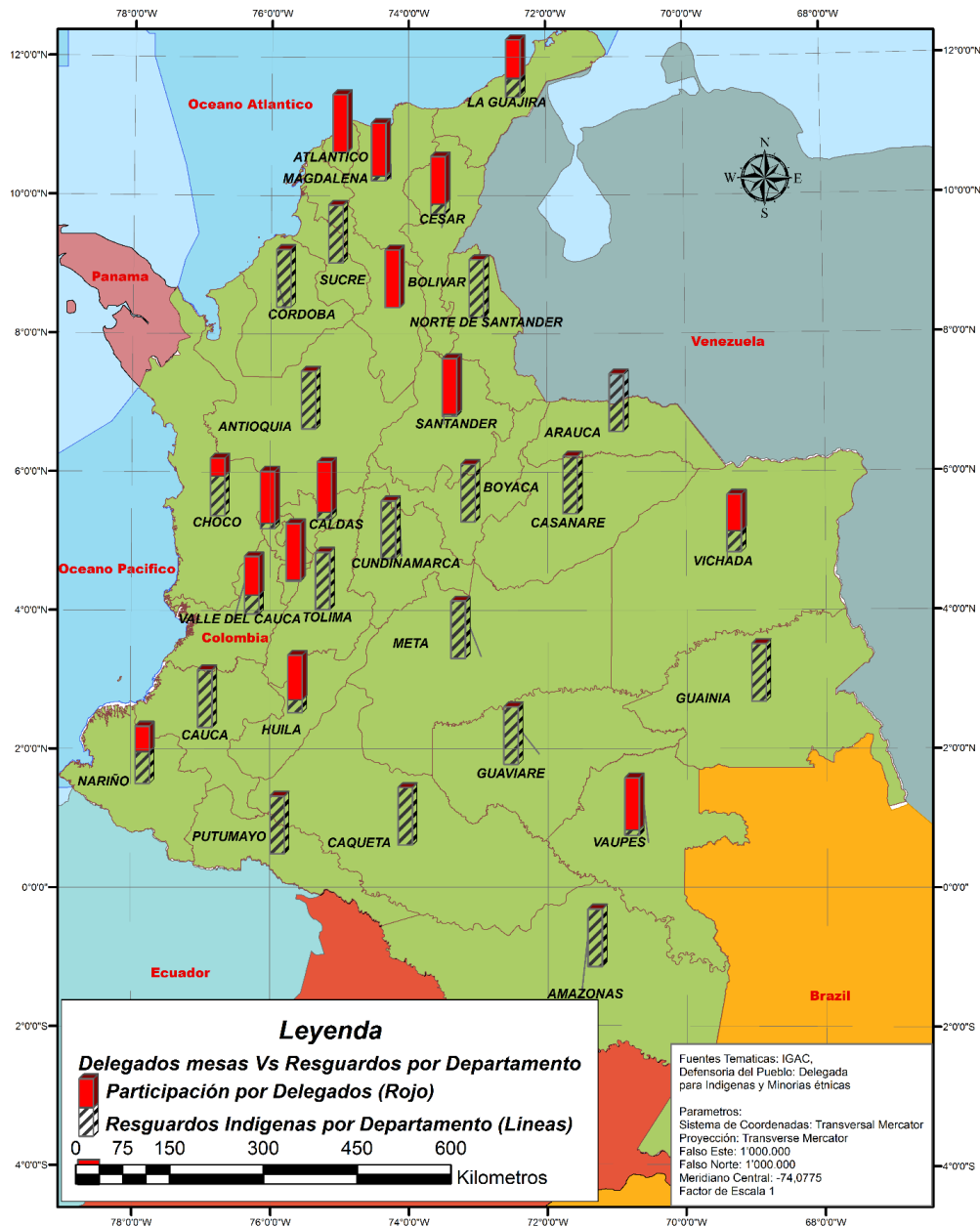
Podrían ser varios los factores que han incidido en relación con la situación expuesta en el mapa, tales como la limitada información sobre el derecho a la participación y su importancia, los mecanismos establecidos, el procedimiento y el tiempo estimado para su ejercicio, así como la carencia de medios efectivos para presentar la solicitud que garantice la efectiva participación, entre otros.

El panorama así reflejado, requiere que la concreción de los protocolos de participación se realice de manera urgente, toda vez que el ejercicio de este derecho por parte de las comunidades étnicas en lo que tiene que ver con el diseño, ejecución, evaluación y análisis de la política pública dirigida a víctimas de comunidades étnicas no se está implementando acorde a sus objetivos, ya que se está avanzando en la implementación de varios componentes de la misma sin que se esté considerando la aplicación del principio de enfoque diferencial.

Ahora bien, a continuación se presentan dos mapas en los que se graficó la participación de comunidades indígenas y CNARP, teniendo en cuenta su densidad poblacional en cada uno de los departamentos con relación a la participación de los mismos en los espacios departamentales creados para tal efecto.

Los mapas reflejan la población que se encuentra registrada en los datos oficiales de las instituciones responsables, es decir, las comunidades indígenas que cuentan con registro etnológico y las CNARP que poseen un título colectivo. Lo anterior sin perjuicio de lo ya manifestado frente a la exigencia de requisitos formales que desconocen abiertamente los principios constitucionales y de derecho internacional de los derechos humanos consagrados en instrumentos internacionales como el Convenio 169 de la OIT, así como la vasta jurisprudencia de la Corte Constitucional expedida para garantizar los derechos fundamentales de estas comunidades.

Ilustración 3. Mapa 2. Delegados indígenas en mesas de participación 2014-2015

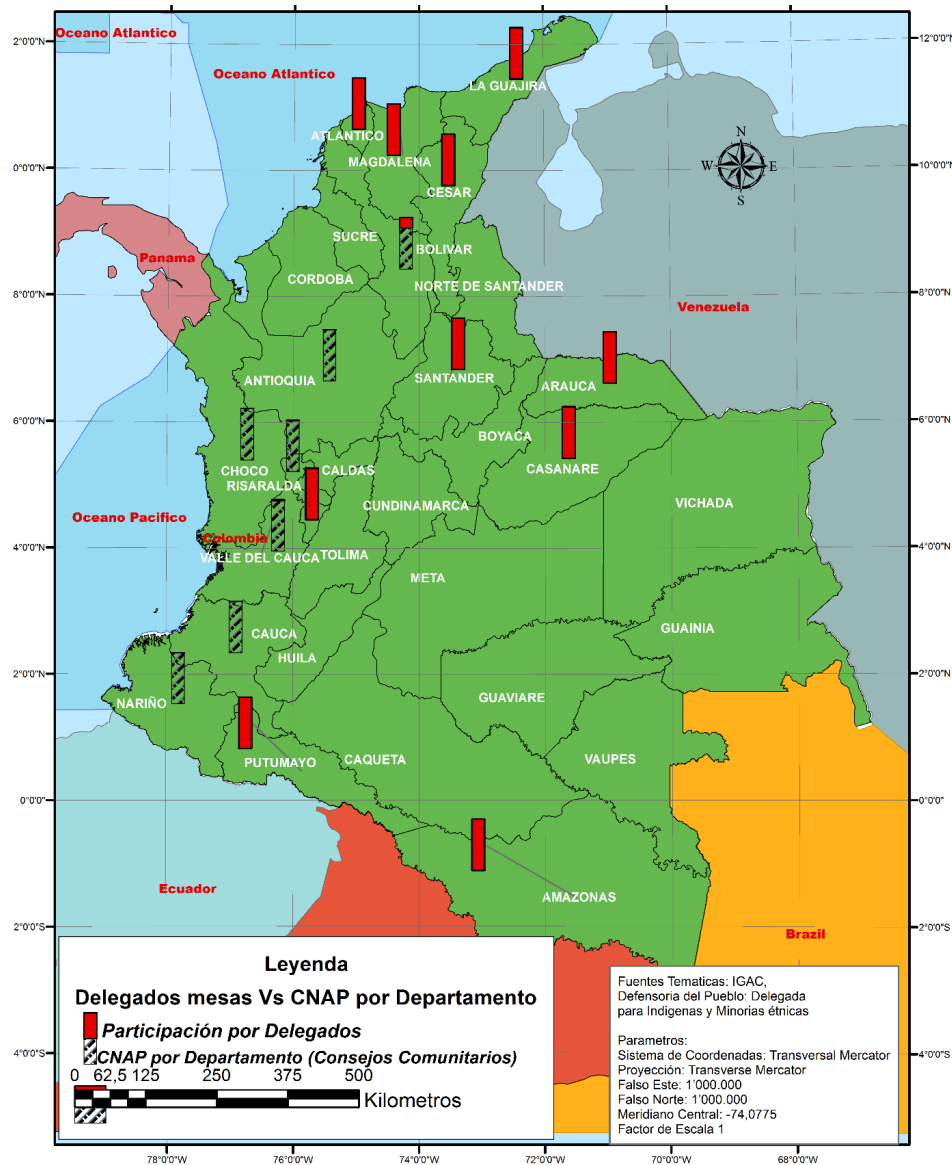


Fuente: elaboración de la Defensoría del Pueblo a partir de datos reportados por la entidad.

Este mapa representa la proporción de los delegados indígenas en la mesa de participación departamental y de la presencia de resguardos indígenas titulados a nivel departamental. Estos dos datos se comparan en una sola barra estadística, de tal manera que en los departamentos donde hay delegado elegido, la barra será roja y la representación de los resguardos será en líneas. Como resultado de la información plasmada, es posible, a manera de ejemplo, referir el caso de departamentos como

Amazonas, Arauca y Casanare en los que la existencia de comunidades indígenas no se ve reflejada en su participación en las mesas departamentales, lo que desconoce abiertamente sus cosmovisiones, prácticas tradicionales, lenguas y organizaciones distintas; que exigirían de las entidades su reconocimiento en el marco del enfoque diferencial.

Ilustración 4. Mapa Delegados de CNARP en mesas de participación 2014- 2015



Fuente: elaboración de la Defensoría del Pueblo a partir de datos reportados por la entidad.

Mapa 1: este mapa representa la proporción de delegados elegidos para las mesas de participación departamentales para CNARP y de la presencia de estas comunidades en concejos comunitarios titulados a nivel departamental. Estos datos se comparan en una sola barra estadística de tal manera que los consejos comunitarios están representados por líneas, y los delegados elegidos de color rojo. En el caso de los departamentos vacíos, no se cuenta con datos para una correcta representación, de igual modo ocurre

con el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina debido a que no se cuenta con datos específicos..

Sobre este mapa se observa con preocupación que en departamentos en los que existe una alta densidad poblacional de CNARP, como los que se encuentran ubicados en el litoral del pacífico y además son reconocidos por la Ley 70 de 1993, la participación de este grupo poblacional resulta nulo; en contradicción con ello, departamentos como Amazonas, Putumayo, Arauca y Casanare tienen delegados de esta población aún cuando su presencia no es mayoritaria.

Del análisis presentado en relación con los mapas expuestos, se destaca entonces la inconsistencia existente frente a la participación de las colectividades étnicas con relación a la garantía constitucional y legal que supone una obligación para las entidades a cargo del desarrollo de la política pública de asistencia, atención y reparación integral de las víctimas, como la UAERIV, de tal manera que se está desconociendo el derecho a la participación de estas poblaciones, y por tanto, su existencia y atención desde un enfoque diferencial étnico, en el marco de la implementación de la mencionada política pública.

3.3. Gestiones defensoriales para promover la participación de las comunidades étnicas.

En el marco de las funciones constitucionales y legales de promoción, divulgación, orientación y asesoría sobre la garantía y disfrute de los derechos humanos propias de la Defensoría del Pueblo, y en atención a la importancia que reviste el derecho a la participación con respecto a la pervivencia física de los grupos étnicos, consagrado en el Convenio 169 de la OIT y la jurisprudencia internacional y constitucional, entre los meses de febrero a junio de 2015, la Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas ha realizado un total de 16 talleres en los departamentos de Cauca, Chocó, Córdoba, Urabá antioqueño, Nariño, Caquetá y Magdalena, con el fin informar y enseñar a las poblaciones étnicas sobre el contenido del derecho a la participación, su alcance, importancia y significado en el marco del diseño de política pública, así como los mecanismos y espacios consagrados en los Decretos Ley 4633²¹, 4634²², 4635²³ de 2011 y la Resolución 388 de 2013, con el fin de generar su apropiación y la exigencia de garantías para su ejercicio efectivo.

De esta forma, se ha insistido en que el derecho a la participación garantiza el desarrollo de los demás derechos de las poblaciones étnicas, en el entendido en que su ejercicio,

²¹ **Artículo 26.** Participación real y efectiva. El Estado garantizará la participación real y efectiva de los pueblos y comunidades indígenas en las instancias del Sistema Nacional de Atención y Reparación a Víctimas y en los procedimientos de reparación que se establezcan en este Decreto, en la misma medida que otros sectores de la población.

²² **Artículo 31.** Participación real y efectiva. El Estado garantizará la participación real y efectiva del pueblo Rom o Gitano y las Kumpañ en las instancias del Sistema Nacional de Atención y Reparación a Víctimas y en los procedimientos de reparación que se establezcan en este Decreto, en la misma medida que otros sectores de la población.

²³ **Artículo 41.** Derecho a la participación. El Estado garantizará los espacios para la participación real y efectiva de las comunidades a través de sus instancias representativas, en las instancias del Sistema Nacional de Atención y Reparación a Víctimas y en los procedimientos de reparación que se establezcan en este decreto.

permite que sean conocidas las necesidades propias de cada contexto territorial, cultural y étnico y su incidencia permite que la implementación de la política pública atienda a un enfoque diferencial étnico.

Así, a pesar de la ya mencionada falta de cupos para la presencia de los grupos étnicos en estas mesas de participación y los problemas que esto trae consigo, se le ha indicado a las poblaciones étnicas la importancia de su presencia en las mismas y que, independientemente de que solo sea un representante de los pueblos y comunidades indígenas y un representante de las CNARP quien tenga voz en dichos escenarios, la participación es esencial, de tal forma que en tanto se logra que la garantía del derecho sea real y efectiva, los representantes de los grupos étnicos que asistan a las mesas en los niveles municipales y departamentales, deben procurar consensos para elegir a un vocero que represente los intereses de todas y cada una de las poblaciones. Lo anterior sin perjuicio, como se anunció, de que el mecanismo de participación existente no ha resultado efectivo.

En atención al panorama reflejado y en la necesidad de que el derecho a la participación de las comunidades étnicas sea efectivo, en el mes de junio del año en curso, la Defensoría del Pueblo presentó una acción de cumplimiento contra la UAERIV, orientada a generar la consolidación e implementación de los correspondientes protocolos de participación que consagra la Resolución 388 de 2013, bajo el entendido de que la Unidad está en mora (más de dos años) de definirlos de manera concertada, con lo cual ha vulnerado el derecho fundamental a la participación de estas colectividades.

Así, el 2 de julio de 2015, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca falló la acción interpuesta y declaró el incumplimiento por parte de la UAERIV del artículo 24 de la Resolución No. 388 de 2013 en el que se establece el deber de la entidad de concertar los protocolos de participación efectiva de grupos étnicos con sus respectivas autoridades tradicionales en un plazo no mayor a diez (10) meses. Por esta razón, ordenó que en el término de un (1) mes culmine el proceso de concertación respectivo.

Los argumentos del Tribunal se sustentaron en que le correspondía a la Unidad garantizar los mecanismos de participación a la población que ha sido víctima de violaciones graves a los Derechos Humanos y las Infracciones del DIH en los espacios de participación, teniendo en cuenta el enfoque diferencial, sustentado en que cada etnia tiene sus propios usos, costumbres, tipos y formas de organización propia por lo que se hace necesario la concertación de protocolos específicos y exclusivos.

Es importante mencionar que la UAERIV no ejerció su derecho de defensa y por tanto no pudo aportar pruebas que demostraran el cumplimiento de esta obligación. Si bien el Tribunal analizó con detenimiento las respuestas otorgadas por la Unidad a la Defensoría del Pueblo y reconoce las gestiones adelantadas, pudo evidenciar que los plazos se han vencido y que por lo menos desde el 21 de marzo de 2014, la Unidad debió contar con los proyectos de protocolos para ser sometidos a concertación.

3.4. Falta de agotamiento de los procesos de concertación con la MPCl y violación del derecho a la consulta previa.

La Consulta Previa es el derecho fundamental que tienen los pueblos indígenas cuando se toman medidas (legislativas y administrativas) o cuando se vayan a realizar proyectos, obras o actividades dentro de sus territorios, buscando de esta manera proteger su integridad cultural, física, social, política, ambiental y económica y garantizar el derecho a la participación. En este contexto, y de acuerdo con lo establecido en el Convenio 169 de la OIT²⁴ entre el 2010 y el 2011 se construyen los espacios de concertación con los pueblos indígenas, mediante ruta excepcional para la realización de la consulta previa que condujo a la regulación de los derechos y garantías de las víctimas pertenecientes a pueblos indígenas, de esta manera se expide el Decreto Ley 4633, instrumento adoptado en el marco de justicia transicional, para saldar la deuda social con las víctimas del conflicto armado interno que vive el país.

Con la expedición de este Decreto de manera concertada entre la MPCl y el Gobierno Nacional, era necesario seguir avanzando en las reglamentaciones para lograr su cumplimiento efectivo, por lo cual, la tarea de concertación no terminaba solo con el Decreto Ley. Sin embargo, a 2 años y medio después de la expedición del mismo, al momento de presentación de este informe no se ha concertado ningún instrumento, lo que demuestra falta de voluntad del Estado, falta de institucionalidad y de recursos para concertar la implementación de la política pública, situación que preocupa a los pueblos indígenas ya que no ha cesado el grado de vulnerabilidad y se sigue violando sistemáticamente los derechos consagrados en el Decreto.

Ante la falta de voluntad y avances en la concertación con los pueblos indígenas, en el año 2013, la MPCl conforma la Comisión Técnica de Seguimiento e Implementación, con el fin de mostrar voluntad para avanzar en la concertación de los instrumentos, para lo cual solo se requería voluntad de la UAERIV y las demás instituciones que hacen parte de SNARIV. A pesar de lo anterior, la Dirección de Participación de la UAERIV no ha dado las garantías para que la Comisión funcionara.

Esta Comisión Técnica buscó acercamiento con la UAERIV para estos fines a finales del año 2013 y durante el segundo semestre de 2014 sin que las mismas fueran fructíferas, razón por la cual, la MPCl convocó a sesión de esta Comisión a dicha entidad y las instituciones que hacen parte del SNARIV para el 5 y 6 de agosto de 2014 con el fin de concretar mecanismos para el goce efectivos de los derechos de los pueblos indígenas y para priorizar casos de restitución de derechos territoriales, sin embargo, a ésta sesión no asistió la Directora de la

²⁴ El convenio de la OIT de 1989 fue ratificado en Colombia por Ley 21 de 1991

UAERIV, ni el Ministro del interior quienes estaban en capacidad de tomar las decisiones.

Debido a lo anterior, los delegado de la MPCÍ solicitan reunión de alto nivel, donde participaron los representantes del Ministerio del Interior: la Viceministra de la Participación e Igualdad de Oportunidades de ese Ministerio; y el Director de la DAIRM; la Directora de la UAERIV y el Director de la UAEGRTD para desarrollar acuerdos políticos para la implementación del Decreto Ley 4633. En esta reunión se logra los siguientes acuerdos²⁵.

Tabla 7. Acuerdos contruídos entidades del SNARIV y MPCÍ reunión de Alto Nivel 2014

ACUERDO	ACTIVIDAD	RESPONSABLE	TIEMPO
Garantizar la participación de los Pueblos Indígenas en los escenarios de participación del Decreto Ley 4633 de 2011	Solicitar ante el Consejo Directivo una sesión para avanzar en los temas de los Pueblos Indígenas	Unidad Restitución de Tierras	Próxima sesión
	Mejorar las condiciones logísticas para garantizar la participación efectiva y decisoria de los delegados de los Pueblos Indígenas en el Consejo Directivo	Unidad Restitución de Tierras	Próxima sesión
Realizar un SNARIV indígena	Realizar una sesión técnica, para la preparación del SNARIV y revisión de los insumos, tareas, responsabilidades y proyecciones de la Comisión Técnica	Unidad de Víctimas en coordinación con la Unidad de Restitución de Tierras, y el Ministerio del Interior	8, 9 y 10 de Diciembre
	Realizar una reunión con las 50 entidades del sistema, con participación de las organizaciones indígenas y autoridades, con el objeto de analizar y definir las tareas y responsabilidades puntuales para la efectiva e integral implementación del Decreto Ley 4633 de 2011	Unidad de Víctimas, en coordinación con la Unidad de Restitución de Tierras, y el Ministerio del Interior	Finales de enero o comienzos febrero.
Avanzar en la contratación de la Comisión Temática del Decreto Ley 4633 de 2011.	Definición de los términos de referencia en el que se establezcan cronogramas, productos, entre otros.	Unidad de víctimas, Organizaciones Indígenas	8 días depues de realizado el SNARIV
	Contratación de la comisión técnica, para la revisión y construcción conjunta de los documentos e insumos necesarios para la implementación integral y efectiva del Decreto Ley	Unidad de Víctimas, en coordinación con la Unidad de Restitución de Tierras, y el Ministerio del Interior	6 meses

²⁵ Acta reunión de alto nivel – Salón de viceministros. 12 de septiembre de 2014.

Realizar el plan de acción para la implementación del Decreto Ley de Víctimas 4633 de 2011	Sesión técnica con la comisión para la formulación del plan de acción para la implementación del decreto Ley 4633 de 2011	Unidad de Víctimas, en coordinación con la Unidad de Restitución de Tierras, y el Ministerio del Interior	8 días después de realizado el SNARIV
	Sesión de Mesa permanente de concertación, para la protocolización del plan de acción para la implementación de Decreto Ley 4633 de 2011	Unidad de Víctimas, en coordinación con la Unidad de Restitución de Tierras, y el Ministerio del Interior	Mes de febrero
Definir una estrategia conjunta para la incidencia en el PND	Adelantar acciones de incidencia en el PND 2014 – 2018, con el propósito de asegurar recursos para la implementación efectiva e integral del Decreto ley 4633 de 2011	Unidad de Víctimas, en coordinación con la Unidad de Restitución de Tierras, y el Ministerio del Interior Organizaciones indígenas	Lo mas pronto posible

Fuente: MPCl, 2015

Al momento de presentación de este informe, solo se ha avanzado con el acuerdo de contratación de la Comisión Técnica, para la revisión y construcción conjunta de los documentos e insumos necesarios para la implementación integral y efectiva del Decreto Ley, el acuerdo de contratación que se establece en la reunión de alto nivel es de 6 meses. Sin embargo después de la reunión para segundo semestre de 2015, la UAERIV solo dispone recursos para contratar 3 meses, situación que preocupa a esta Comisión de la MPCl, ya que el incumplimiento genera retrocesos en la implementación de Decreto Ley, y en tanto que en la reunión de la Comisión Técnica del 25 y 26 de mayo de 2015 realizada en la ciudad de Bogotá, se había acordado trabajar con la UAERIV para la implementación del Decreto Ley 4633 sobre los siguientes instrumentos:²⁶

- Criterios de ayuda humanitaria. Art. 73 Decreto 4633
- Focalización con la unidad de restitución de tierras. Art. 145 Decreto 4633
- Retorno y reubicaciones. Arts 109-108
- Registro Art. 183-190
- Ruta de reparación colectiva unidad de víctimas. Arts. 109-140
- Participación. Art 191-194

Por lo anterior, se puede afirmar que la mayoría de los instrumentos creados por la UAERIV se han definido de manera unilateral y siguen sin ser concertados y al momento, siguen sin concertar los siguientes instrumentos²⁷.

²⁶ Acta sesión técnica unidad de Víctimas y MPCl - 25 y 26 de Mayo 2015. Hotel Dann – Bogotá.

²⁷ Acta sesión técnica Unidad de Víctimas y comisión técnica. 10 de diciembre de 2014 – Hotel Dann

Tabla 8. Asuntos pendientes de concertación con MPCl

TEMA	DOCUMENTOS	DECRETO 4633
GRADUALIDAD, Y FOCALIZACIÓN DE CASOS	REPARACION COLECTIVA SUJETOS. CRITERIOS REGISTRO, AH Y PRIORIZACION	Título Quinto. Caps. I,II,III,IV,V
RUTA DE ATENCIÓN EN SALUD	MINISTERIO DE SALUD	Art. 84
PRIORIZACIÓN VIVIENDA URBANA	MINISTERIO DE VIVIENDA	Art. 89
CRITERIOS DE CESACION DE LA VULNERABILIDAD	UNIDAD DE VICTIMAS	Art. 107, 108
LINEAMIENTOS JURIDICOS Y POLITICOS PARA LA DEFINICION PRESUPUESTAL DE LA MEDIDA DE INDEMNIZACION COLECTIVA PARA SUJETOS ÉTNICOS DE REPARACION COLECTIVA	UNIDAD DE VICTIMAS	Artículos 3º numeral 14 y 21 numeral 2 del Decreto 4802 de 2011.
CAPACITACIÓN A FUNCIONARIOS	NO HAY REPORTE	
RECURSOS PRESUPUESTALES	NO HAY REPORTE	
SOCIALIZACION DEL DECRETO LEY 4633	INTENCIFICAR SOCIALIZACION	
ADECUACIÓN INSTITUCIONAL	CONTEXTUALIZACION ENFOQUE DIFERENCIAL. ENFOQUE DIFERENCIAL-DNP.	Art. 181
PROTECCION	MINISTERIO INTERIOR – UNP	Título Tercero. Capítulos. I, II, III, IV. Arts. 54 a 71
SEGUIMIENTO AUTOS	PENDIENTE ENCUENTRO NACIONAL DE AUTOS	Auto 004, 092
TEMA MEMORIA DE LOS PUEBLOS INDIGENAS	PENDIENTE ENCUENTRO NACIONAL	TEMA VERDAD Y GARATIAS DE NO REPETICION
COMUNICACIONES	PENDIENTE DESARROLLAR ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN CONJUNTA ENTRE LAS ORGANIZACIONES NACIONALES Y LA UNIDAD DE VICTIMAS	PEDAGOGIA PARA LA IMPLEMENTACION DEL DECRETO 4633

Fuente: MPCl, 2015

Conclusiones

- El derecho a la participación de los grupos étnicos en el marco de la política de asistencia, atención y reparación integral de las víctimas continúa en mora de ser concretado en los protocolos de participación especial para cada grupo étnico y previa concertación de los mismos.
- La falta de garantía del derecho a la participación en el marco de un enfoque diferencial étnico, da lugar a la vulneración de otros derechos fundamentales de estas colectividades, lo que contraría lo establecido en mecanismos internacionales de

protección a los pueblos indígenas y tribales como el Convenio 169 de la OIT, y la importante jurisprudencia de la Corte Constitucional que ha establecido criterios para la identificación de sujetos de derechos colectivos étnicos.

- La construcción, definición, evaluación y análisis de la implementación de la mencionada política pública no cuenta con el enfoque diferencial étnico requerido, porque no existen garantías tanto efectivas, como presupuestales, para la participación de estos grupos poblacionales étnicos en los espacios regulados para su participación.
- El desarrollo de la política pública de asistencia, atención y reparación integral de las víctimas se está realizando al margen de las necesidades propias de estas poblaciones sujeto de especial protección constitucional e internacional en el marco de un Estado Social de Derecho, participativo, pluricultural y pluriétnico y tan victimizadas por los efectos del conflicto armado en sus territorios.
- La exigencia de requisitos formales para permitir la participación de delegados étnicos, resulta restrictiva y desconocedora de las complejidades sociales que han tenido que vivir estas poblaciones históricamente y como víctimas del conflicto armado, permitiendo su exclusión de espacios esenciales para el reconocimiento de su diferencia.
- En otros espacios de participación de las comunidades étnicas como los espacios de protección tanto individual como colectiva, no se refleja la garantía del derecho a la participación que no sólo exige su reconocimiento en la norma, sino la garantía de hacerlo real y efectivamente, es decir, contar con la disposición de recursos para su asistencia a dichos espacios, lo que ha obstaculizado la presencia de los delegados de las poblaciones étnicas en escenarios vitales para la adecuación de medidas de protección, como el Cerrem.
- Así mismo, la participación de las comunidades étnicas en el diseño de las acciones, estrategias, instrumentos entre otros mecanismos de definición y desarrollo de la política pública como el Subcomité Técnico de Enfoque Diferencial, no se materializa, sino hasta la etapa de socialización, en la que además, no se garantiza la participación efectiva de todos y cada uno de los grupos étnicos.
- La aplicación del enfoque diferencial por parte de las entidades encargadas de la asistencia, atención y reparación integral a las víctimas continúa siendo escasa frente a la demanda de las poblaciones étnicas en consonancia con sus propias necesidades.
- La 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.
- Se ha violado el derecho a la consulta previa de las comunidades indígenas, en tanto que a la fecha, no han sido concertados los instrumentos de implementación del respectivo Decreto Ley.

Capítulo 4

Registro colectivo de comunidades étnicas víctimas del conflicto armado

Desde la promulgación los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011, el proceso de reparación integral de las comunidades étnicas víctimas del conflicto armado, ha sido uno de los objetivos importantes en marco de la política pública de atención a víctimas, esto ha exigido esfuerzos de las diferentes entidades del Estado, incluido el Ministerio Público. Estos Decretos Ley, por medio de los cuales se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales se constituyen en la hoja de ruta fundamental para llevar a cabo dicho proceso.

Por tratarse de comunidades étnicas durante proceso de reparación, desde sus diferentes dimensiones, debe priorizarse su enfoque colectivo, teniendo en cuenta que los hechos victimizantes sufridos individual o colectivamente tuvieron afectación sobre su estructura social y su territorio.

El proceso de reparación integral inicia con la toma del testimonio de las víctimas en el Formulario Único de Declaración, el cual es específico para comunidades étnicas. Posteriormente, debe surtirse un proceso de valoración a través del cual se decide su inscripción o no en el RUV. Así pues, la primera etapa de este proceso que es la toma de la declaración colectiva, también llamada, solicitud de inscripción en el registro colectivo étnico, es responsabilidad del Ministerio Público como lo establecen los decretos ley étnicos²⁸. La segunda etapa, correspondiente a la valoración para su inscripción, es competencia de la UAERIV.

Desde la entrada en vigencia del FUD étnico en mayo de 2014, esta actividad ha sido implementada por la Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas de la Defensoría del Pueblo que a través de un proceso de fortalecimiento de sus capacidades a nivel nacional y regional, ha cumplido con sus responsabilidades de toma de la declaración de las comunidades étnicas de manera sistemática, aplicando el enfoque diferencial étnico y de



Foto. Participación FUD Colectivo 1, Mujeres Emberá Alto Andágueda

²⁸ Artículo 183, 148 y 113 de los Decretos Ley 4633, 4635 y 4634, respectivamente.

género y facilitando el ingreso de un gran número de comunidades en la ruta de reparación colectiva étnica contenida en los decretos ley.

En virtud de lo anterior, la Defensoría del Pueblo se ha desplazado durante el último año, con su equipo del nivel nacional y regional, a diferentes departamentos del país para brindar atención a diferentes comunidades indígenas y negras, o afrocolombianas para realizar el diligenciamiento del FUD colectivo étnico. Se ha contado con la participación de más de 15.000 personas, en territorios tales como: el Pacífico colombiano, la Sierra Nevada de Santa Marta, las comunidades Wayuu de la Guajira y otros pueblos tales como Tsiripu, Maibén–Masiware, Yaruro, Yamalero, Wipiwi, Amorúa, Sáliba, Sikuaní y Cuiba–Wamonae en el resguardo Caño Mochuelo en los municipios de Paz de Ariporo y Hato Corozal, el pueblo Sikuaní en Cumaribo en el departamento de Vichada, las comunidades del Gran Resguardo del Vaupés, comunidades de los pueblos Bora, Uitoto, Muinane y Okaina del corregimiento de La Chorrera en Amazonas, el pueblo Awá de la zona de Telembí, en el departamento de Nariño y más de 30 consejos comunitarios en el Norte del Cauca entre otros grupos étnicos.

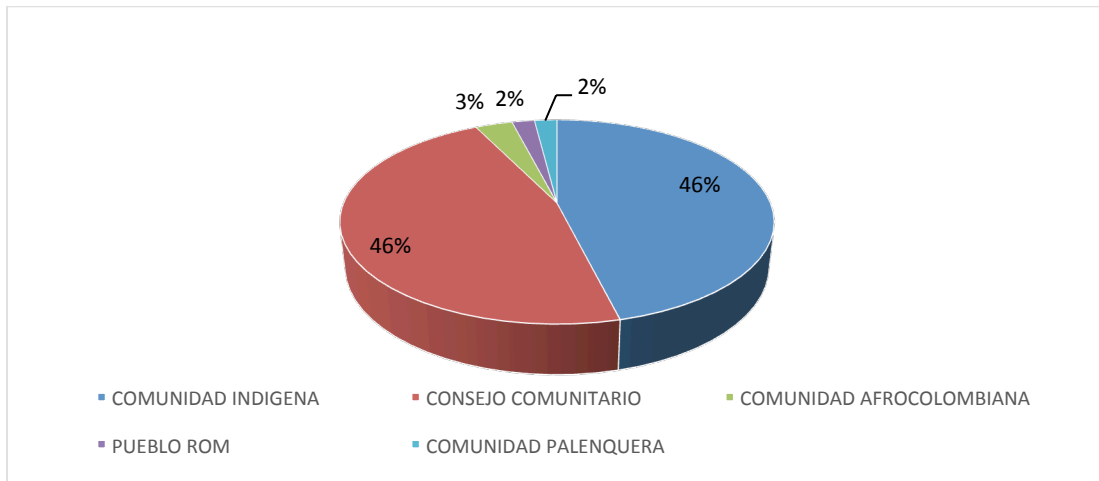


Foto. Recepción FUD colectivo, Resguardo Caño Mochuelo,

En total, se han diligenciado desde mayo de 2014 a junio de 2015, 128 FUD colectivos de comunidades étnicas que de ésta manera han ingresado a la ruta de la reparación colectiva, bien por solicitud directa de las mismas, o bien por haber sido priorizados por el Gobierno Nacional a través de la UAERIV.

Así las cosas, como se observa en la siguiente gráfica del total de FUD diligenciados, dicha toma de la declaración se ha realizado equitativamente para comunidades indígenas y comunidades negras o afrocolombianas en el país.

Ilustración 5. Total FUD colectivos étnicos diligenciados



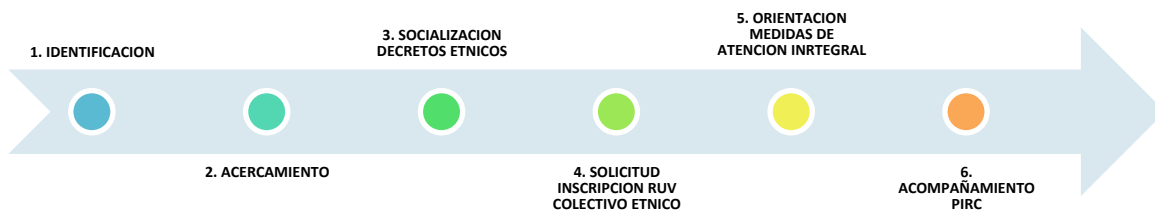
Fuente: Elaborado de la Defensoría del Pueblo (2015).

4.1 Metodología de diligenciamiento FUD

El FUD colectivo étnico es un instrumento que permite recoger la historia de victimización de una comunidad y que se diferencia en gran medida del FUD individual, por contener una serie de especificaciones y variables que permiten identificar los daños individuales con impacto colectivo y los daños colectivos de cara a los derechos constitucionales propios vulnerados. Si bien es cierto, que no se podría consignar toda la historia de dolor y afectación de las comunidades étnicas víctimas del conflicto armado interno, este formulario es una importante herramienta de información e identificación del sujeto colectivo a través de la cual se realiza la solicitud de inscripción en el RUV. Posterior a la inclusión del sujeto colectivo en dicho registro, se inicia el proceso de reparación colectiva cuya etapa siguiente es la caracterización de daños y afectaciones, en la cual la historia de victimización y afectación se describe y profundiza con mayor rigor y tiempo.

Como quiera que el proceso de diligenciamiento del FUD es una construcción conjunta con la comunidad, la Defensoría ha establecido una metodología para abordarlo, la cual ha sido aplicada en la mayoría de los grupos atendidos, según las fases del siguiente modelo de acompañamiento defensorial.

Ilustración 6. Modelo de acompañamiento defensorial.



Fuente: Elaboración de la Defensoría del Pueblo (2015).

En este sentido, luego de la identificación del grupo étnico, el acercamiento y la socialización de los Decretos Ley, se realiza la cuarta etapa del proceso que es recepción del FUD o diligenciamiento de la solicitud de inscripción en el registro, para ello la actividad se realiza en los siguientes momentos:

- Jornada de capacitación y encuentro con las comunidades que aspiran a ser ingresados al RUV como sujeto de reparación colectiva, para garantizar que el ejercicio de sus derechos sea con pleno conocimiento de causa y comprensión desde su lenguaje cotidiano. El objetivo de esta jornada es la preparación y formación en los principales conceptos y procedimientos establecidos en los decretos ley, haciendo énfasis en los tipos de daños y afectaciones de cara a los derechos colectivos.
- Socialización de los contenidos del FUD colectivo étnico, en el cual se busca que las comunidades conozcan y entiendan los contenidos del formulario, en términos de su alcance, responsabilidad de la Defensoría, tiempos de valoración de la declaración por parte de la UAERIV y las implicaciones de la resolución de inclusión o no inclusión en el registro colectivo étnico.
- Construcción narrativa de hechos victimizantes mediante la técnica de la cartografía social participativa ubicada en tiempo y espacio para relacionar en los mapas de los territorios colectivos, los hechos victimizantes y alimentar así la línea de tiempo que permitirá elaborar la narración de los hechos de una manera cualitativa, detallada y participativa.



Foto. Recepción FUD Colectivo, Pueblo Pijao- Ataco- Tolima

- Recepción de la declaración, la cual se lleva a cabo diligenciando el formulario del sujeto colectivo con el mismo grupo con el que se realizaron las actividades descritas, siendo la propia comunidad la que decide si se hace de manera amplia o con el grupo de líderes siendo respetuosos de las dinámicas propias, los usos y costumbres y la cosmovisión de las comunidades.

4.2 Balance del proceso de registro colectivo étnico (FUD)

La experiencia en este proceso de toma de declaraciones que ha tenido lugar tan solo desde 2014, ha permitido identificar una serie de aspectos que hacen parte de un proceso de construcción conjunta entre las comunidades, la Defensoría del Pueblo y la UAERIV.

Desde el año 2014 antes de ser oficial el FUD colectivo étnico que hoy es aplicado, habían sido diligenciados algunos FUD por parte de la UAERIV. Con el fin de revestir de legalidad el proceso de recepción por parte de esta entidad sin competencia legal para tal fin, se efectuó un ejercicio de convalidación o complementación de dichos FUD por parte de la Defensoría del Pueblo, con el objetivo de evitar la nulidad del proceso de inscripción de los 21 sujetos colectivos étnicos que se habían inscrito hasta el momento. Este proceso entre la UAERIV, las comunidades y la Defensoría del Pueblo se llevó a cabo en el mes de agosto de 2014. En el mapa siguiente se puede observar la ubicación territorial de 2129 grupos étnicos que a la fecha se encuentra inscritos en el RUV con componente étnico. El color más oscuro representa el mayor número de registros por departamento, en blanco se encuentran los departamentos que no contaron con sujetos colectivos étnicos en este primer grupo de 21 sujetos cuya declaración fue complementada.

²⁹ Resguardo Pitayo, Pueblo Embera Chami Unificado, Resguardo Citabara la Loma, Consejo Comunitario de Cuenca del Río Raposo, Cabildo las Palmeras (Embera Chami), Comunidad Juanchillo (CC Esfuerzo Pescador), Consejo Comunitario de Cuenca del Río Mallorquín, Comunidad Negra Cajambre, Comunidad Afrocolombiana Guacoche, Cabildo Indígena de Jambaló, Resguardo Gito Dokabú (Embera), Consejo Comunitario Villa Arboleda, Comunidad afro de San José de Ure, Consejo Comunitario de Lomitas, Consejo Comunitario Alto Mira y Bajo Mira, Cabildo Kitek Kiwe, Pueblo Rom, Resguardo Indígena de San José de Bacao.

Leyenda

FUD'S "En Complementación"

0
1
2
3
4

Fuentes Temáticas: IGAC, Defensoría del Pueblo; Delegada para Indígenas y Minorías étnicas

Parámetros:
 Sistema de Coordenadas: Transversal Mercator
 Proyección: Transverse Mercator
 Falso Este: 1'000.000
 Falso Norte: 1'000.000
 Meridiano Central: -74,0775
 Factor de Escala 1

0 55 110 220 330 440 Kilómetros

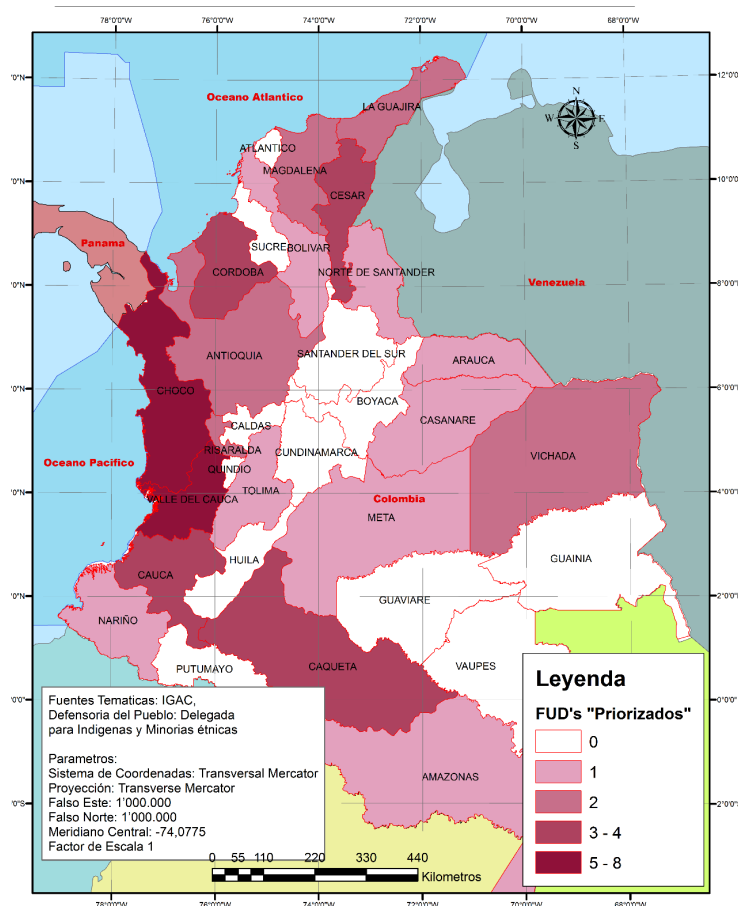
La mayor parte de los ejercicios de complementación se realizó en la Región Pacífica, especialmente en el departamento del Cauca. Vale la pena indicar que estas 21 comunidades étnicas entre pueblos indígenas, comunidades negras y el pueblo Rrom, están incluidos en el RUV desde 2014, sin embargo, a la fecha sólo el Cabildo Kitek Kiwe ha avanzado en la ruta de reparación colectiva étnica.

La UAERIV entregó desde septiembre de 2014, a la Defensoría del Pueblo un listado de sujetos colectivos étnicos priorizados para su ingreso en la ruta de reparación colectiva. Este listado contiene 156 comunidades entre indígenas, consejos comunitarios y comunidades afrocolombianas y palenqueras, cuyos procesos de toma de declaración debían adelantarse por la Defensoría del Pueblo, para lo cual se realizó un ejercicio de concertación con las comunidades étnicas.

El siguiente mapa representa los FUD priorizados para su diligenciamiento. Los departamentos que están en blanco no cuentan con sujetos colectivos con los cuales se

haya diligenciado el FUD. En escala de rojos se señalan los departamentos que cuentan con FUD colectivos étnicos priorizados y diligenciados, siendo los departamentos de color más oscuro aquellos que cuentan con mayor número de FUD colectivos étnicos priorizados diligenciados.

Ilustración 8. Mapa FUD Diligenciados “Priorizados” UAERIV 2014-2015



Fuente: elaborado por Defensoría del Pueblo con datos de UAERIV (2015)

En este sentido se han adelantado en el último año por parte de la Defensoría, la recepción de 67 FUD priorizados por la UARIV, 21 de los cuales fueron objeto de un ejercicio de complementación en julio de 2014 y con los restantes 47 la Defensoría del Pueblo adelantó acercamientos para la concertación y diligenciamiento efectivo del proceso de toma de declaración entre el segundo semestre de 2014 y el primer semestre de 2015.

4.2.2 Proceso de registro a sujetos colectivos étnicos no priorizados por la UARIV

La CSMDL siempre ha sido enfática en establecer que no debe haber diferenciación entre las comunidades étnicas víctimas del conflicto armado que han sido priorizadas por el Gobierno Nacional, es decir aquellos identificados por “por oferta”, y los que “por

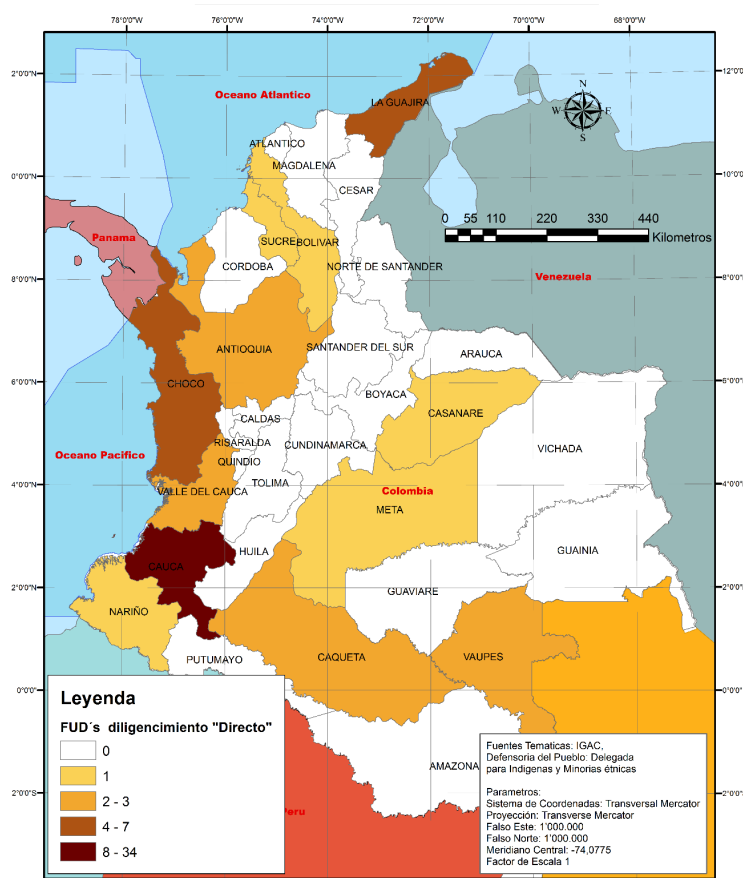
demanda” solicitan su ingreso a la ruta de reparación. Dicha diferenciación es, a todas luces, discriminatoria y nugatoria de los derechos a la igualdad, la verdad, la justicia y la reparación integral.

No obstante lo anterior, el Gobierno a través de la UAERIV, ha continuado estableciendo estas categorías y exigiendo a la Defensoría la priorización de FUD para aquellas comunidades denominadas “por oferta”. Sin embargo, la Defensoría ha propendido por cumplir los compromisos con el Gobierno para adelantar los FUD priorizados, así como las declaraciones de comunidades no priorizadas, para de esta forma, garantizar el acceso de unas y otras a la ruta de reparación, ello en el entendido que es en la etapa de valoración donde se decide su inclusión o no como sujetos étnicos víctimas del conflicto armado.

De tal suerte que de 128 declaraciones colectivas diligenciadas por la Defensoría del Pueblo –, un 52% equivale a las comunidades priorizadas por el Gobierno Nacional, es decir 67 de ellas. El 48% restante del total de FUD diligenciados, esto es, 61, obedece a comunidades étnicas que hicieron la solicitud a la entidad para hacer exigibles los derechos que les asisten e ingresar en igualdad de condiciones a la ruta de reparación colectiva.

El siguiente mapa representa la ubicación geográfica de los sujetos colectivos étnicos que han realizado el diligenciamiento del FUD por solicitud directa ante la demanda de las comunidades. Los departamentos en blanco no cuentan sujetos étnicos que hayan realizado el diligenciamiento del FUD por esta vía. En una escala de amarillos de menor a mayor rango se presentan los departamentos si cuentan con sujetos étnicos que han realizado el diligenciamiento del FUD por demanda.

Ilustración 9. Mapa FUD Diligenciados en comunidades étnicas en Colombia 2014-2015



Fuente: elaborado por Defensoría del Pueblo con datos de UAERIV (2015)

En el departamento del Cauca se han tomado 34 declaraciones colectivas étnicas. La mayor parte de declaraciones, se encuentra concentrada en los consejos comunitarios del Norte del Cauca. Es importante advertir que las solicitudes de las comunidades que desean entrar en la ruta de reparación sin haber sido priorizadas por el Gobierno Nacional, coinciden con las regiones del País con mayor presencia del conflicto armado e impacto desproporcionado del mismo sobre sus territorios colectivos.

4.3. Estado de solicitudes de inclusión el registro colectivo étnico

Los Decretos Ley contemplan un término perentorio de sesenta (60) días para valorar las declaraciones diligenciadas por la Defensoría del Pueblo. Sin embargo, en la práctica se observa que la UAERIV demora más del término legal para decidir sobre la inclusión de los sujetos colectivos étnicos en el RUV. En el siguiente cuadro, según información remitida por la UAERIV en la primera semana de junio del presente año, se evidencia que existen comunidades étnicas que llevan alrededor de seis (6) meses en etapa de valoración.

Tabla 9. FUD colectivo en valoración más de 60 días.

COLECTIVO	DEPARTAMENTO DE OCUPACION	MUNICIPIO DE OCUPACION	FECHA DE RADICADO	ESTADO
Resguardo Indígena Panaquita Toma Paez Dujos	HUILA	RIVERA	26/01/15	EN VALORACION
Comunidad Afrodesendiente y Víctimas de Ayapel	CORDOBA	AYAPEL	02/01/15	EN VALORACION
Consejo Comunitario Jacobo Perez Escobar -Magdalena-	MAGDALENA	ARACATACA	06/01/15	EN VALORACION
Consejo Comunitario La Jagua	CESAR	LA JAGUA DE IBIRICO	06/01/15	EN VALORACION
Comunidad de la Victoria de San Isidro	CESAR	LA JAGUA DE IBIRICO	06/01/15	EN VALORACION
Comunidad Indígena Korevajü	CAQUETA	FLORENCIA	06/01/15	EN VALORACION
Consejo Comunitario Mamajari del Nispero	BOLIVAR	MARIA LA BAJA	02/01/15	EN VALORACION
Pueblo Wayuu Familia Iguaran del Clan Epieyu del corregimiento de Puerto Estrella (Uribia) Alta Guajira	LA GUAJIRA	MAICAO	02/01/15	EN VALORACION
Resguardo Indígena de Mungodo Coribi Bedado	ANTIOQUIA	APARTADO	02/01/15	EN VALORACION
Resguardo Indígena de Arquía	CHOCO	UNGUIA	02/01/15	EN VALORACION
Consejo Comunitario Comunidad de Partado	CHOCO	NUQUI	02/01/15	EN VALORACION
Comunidad 13 de Junio, Gran Resguardo del Vaupes	VAUPES	MITU	02/01/15	EN VALORACION
Comunidad San Francisco, Gran Resguardo del Vaupes	VAUPES	MITU	02/01/15	EN VALORACION
Comunidad La Libertad, Gran Resguardo del Vaupés	VAUPES	MITU	02/01/15	EN VALORACION
Consejo Comunitario Santafo	CAUCA	CALOTO	13/03/15	EN VALORACION
Consejo Comunitario Cuenca del Río La Quebrada	CAUCA	SANTANDER DE QUILICHAO	13/03/15	EN VALORACION
Consejo Comunitario de Negritudes Yarumito	CAUCA	CALOTO	13/03/15	EN VALORACION
Comunidad Indígena Juin Phubuur de la etnia Wounaan	CHOCO	RIOSUCIO	09/03/15	EN VALORACION
Comunidad Resguardo urada y Juigamiando (Embera Oidiba)	CHOCO	CARMEN DEL DARIEN	09/03/15	EN VALORACION
Consejo Comunitario Las Brisas	CAUCA	SUAREZ	26/02/15	EN VALORACION
Consejo Comunitario Bellavista	CAUCA	SUAREZ	26/02/15	EN VALORACION
Pueblo Indígena Wayuu Familia Epieyu del Clan Uriana	LA GUAJIRA	HATONUEVO	06/03/15	EN VALORACION
Consejo Comunitario de Quita Calzon	CAUCA	CALOTO	06/03/15	EN VALORACION
Comunidad Afrocolombiana de Montelibano	CORDOBA	MONTELIBANO	06/03/15	EN VALORACION

Fuente: Reporte de la UAERIV 2015.

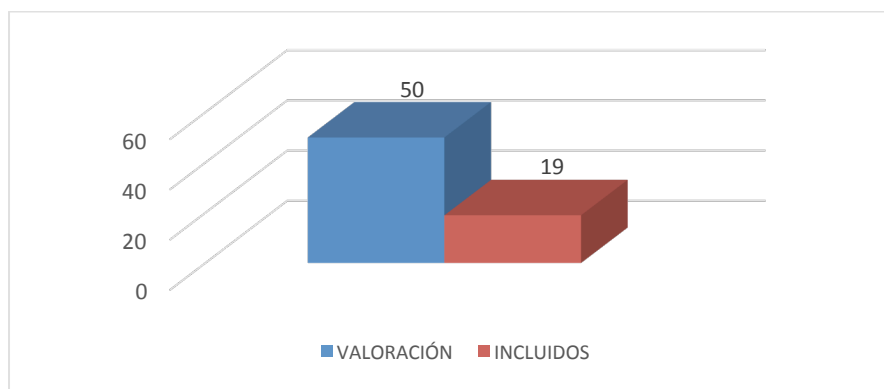
Lo anterior permite evidenciar que el proceso de valoración para inclusión de comunidades étnicas en el RUV, según los postulados de los Decretos Ley, no cumple las disposiciones legales. El rezago en los tiempos ha generado para muchas comunidades que no reciben información sobre su declaración, incertidumbre sobre su inclusión o no en el registro.

Frente a este aspecto se le solicitó a la UAERIV que indicara las razones de la demora en los procesos de valoración, al igual que la falta de notificación de los actos administrativos de inclusión, respuesta que a la fecha de este informe no fue entregada.

La UARIV entregó a junio de 2015, un consolidado de 69 declaraciones, y el estado en que estas se encuentran. En esta base de datos, se observó que no se incluye un número de declaraciones tomadas en el 2014, como por ejemplo, la del resguardo Caño Mochuelo y la de la Comunidad Kanalitojo, por ello no fue posible saber sobre su inscripción o no en el RUV.

En este sentido, de las 69 comunidades referidas por la UARIV, 19 se encuentran incluidas y 50 en valoración. A la fecha no se evidencian casos de negación de la inscripción en el registro colectivo.

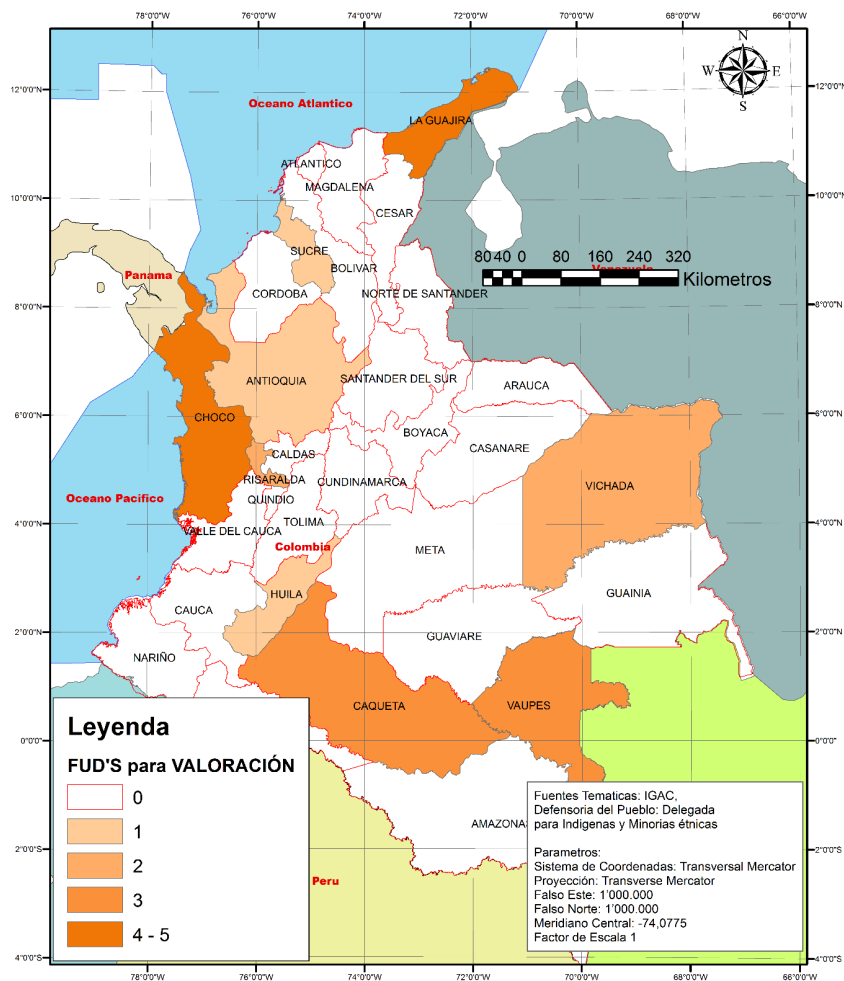
Ilustración 10. Estado de valoración de los 69 FUD reportados..



Fuente: Elaborado por Defensoría del Pueblo con base en la información reportada por la UAERIV.

Respecto a las comunidades indígenas según la información de la UAERIV, se encuentra que los departamentos de Chocó y la Guajira, son aquellos que cuentan con un mayor número de comunidades cuya declaración se encuentra en proceso de valoración.

Ilustración 11. Mapa FUD étnicos de comunidades indígenas “en valoración” para el RUV componente étnico

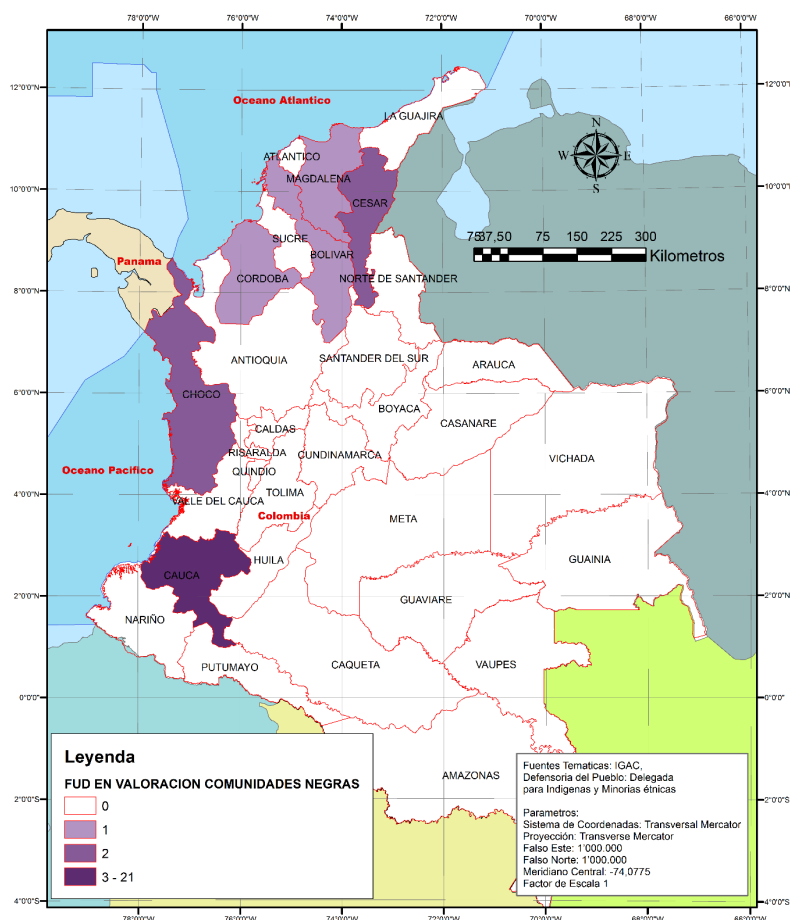


Fuente: elaborado por Defensoría del Pueblo con datos de UAERIV (2015)

En el anterior mapa, se presentan las comunidades indígenas cuya declaración se encuentra en valoración. Los departamentos en blanco no cuentan con FUD en valoración y en una escala de naranjas de menor a mayor valor se presentan los rangos de las comunidades indígenas con FUD que están en el proceso de valoración.

En cuanto a las comunidades indígenas incluidas, se reportaron once (11), y se encuentran en los departamentos de Chocó, Cauca y Caquetá. Cabe reiterar que no todas las comunidades que diligenciaron el FUD colectivo fueron incluidas en la información reportada. Por otra parte, sobre las comunidades que han sido incluidas en el RUV, la Defensoría ha tenido conocimiento por parte de algunas de ellas, que éstas no tienen conocimiento sobre su inclusión, ya que no se les envía el acto administrativo.

Ilustración 12. Mapa FUD étnicos de comunidades negras “en valoración” en el RUV componente étnico



Fuente: elaborado por Defensoría del Pueblo con datos de UAERIV (2015)

En cuanto a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras existe un número de ocho (8) incluidas, según lo informado en el reporte de 69 comunidades, estas pertenecen a los departamentos de Chocó y Cesar, seguido de Cauca y Bolívar donde fue incluida la Comunidad San Basilio de Palenque. Ello en contraste con el número de estas comunidades que se encuentra en valoración, el cual asciende a 27. Lo anterior se detalla en el siguiente mapa. Los departamentos que están en blanco no cuentan con FUD diligenciados en proceso de valoración y en una escala de púrpuras de menor a mayor valor se presentan las comunidades negras que se encuentran en proceso de valoración.

Conclusiones

- Se ha evidenciado durante los procesos de toma de la declaración colectiva a las 128 comunidades étnicas, que en la actualidad muchas de ellas continúan siendo victimizadas en el marco del conflicto armado interno, consecuencia de ello es la existencia de un temor generalizado por parte de las comunidades en el momento de la declaración, dado que consideran que se exponen a distintos riesgos por la

presencia de grupos armados al margen de la ley en sus regiones. Así mismo, se ha advertido una reserva por parte de las comunidades frente al proceso y sus beneficios.

- Es importante contar con criterios claros para la definición del grupo o comunidad étnica sujeto de reparación colectiva, atendiendo las características propias de cada pueblo o comunidad. Para ello, la CSMDL considera fundamental tener en cuenta, entre otros, los siguientes elementos: el auto reconocimiento fruto de sus procesos internos y del derecho a la autonomía; los daños y las afectaciones en el marco del conflicto armado de cara a los daños individuales con impacto colectivo y daños colectivos; los daños sufridos por una comunidad determinada deberán analizarse en relación con sus derechos constitucionales propios: Territorio, integridad cultural, autonomía, gobierno propio, consulta previa y demás consagrados en el Convenio 169 de la OIT; y finalmente, la presencia de factores subyacentes o vinculados al conflicto armado.
- La falta de notificación de los actos administrativos de inclusión está generando incertidumbre en las comunidades cuyas declaraciones fueron tomadas en el año 2014 y en el primer trimestre de 2015, declaraciones que ya debieron surtir en términos legales el proceso de valoración. Esta demora genera por un lado, la falta de atención de la institucionalidad local argumentando que hasta tanto no sean reconocidas en el Registro Único de Víctimas - RUV- no se les prestará la debida atención y por ende son ignoradas en sus reclamos, y de otro lado, al no conocer el estado de su situación en el RUV, derecho que les asiste, las comunidades afrontan una nueva frustración en términos del ejercicio legítimo de sus derechos y por tanto se propicia falta de confianza y credibilidad frente a los procesos de restitución y reparación integral de sus derechos colectivos vulnerados.
- Persiste la inexistencia en la interoperabilidad entre el componente individual y el componente colectivo étnico del RUV, lo cual teniendo en cuenta la importancia que reviste la *acción sin daño sobre éstas comunidades*, es indispensable para evitar fragmentaciones y/o polarizaciones entre las comunidades y sus integrantes. La falta de articulación entre los dos componentes no permite incluir de manera efectiva y eficiente el enfoque diferencial étnico, invisibilizando tanto los derechos y necesidades de los individuos que tienen pertenencia étnica como también los mismos de los sujetos colectivos étnicos. Lo anterior será un obstáculo para armonizar las medidas de atención humanitaria y las reparaciones al interior del sujeto colectivo étnico de cara al proyecto de vida de la comunidad en su conjunto. La falta de esta información puede generar mayores rupturas en la identidad colectiva de sus miembros si no se logra integrar todo el proceso de atención y reparación colectiva desde una mirada que refuerce la pervivencia física, material y espiritual de las comunidades étnicas.
- La Defensoría del Pueblo reconoce las dificultades de no contar con traductores y/o intérpretes de la lengua propia en el caso de las comunidades indígenas, no sólo para que la comunidad informe los hechos de violencia que vivieron, sino también para transmitir el contenido y alcance de la reparación colectiva. Contar con un traductor o interprete garantiza un entendimiento y un dialogo intercultural que se traduce en la garantía de derechos de estas comunidades. El Parágrafo 3 del Artículo 184 del Decreto 4633/11 señala la obligación por parte de la entidad del Ministerio Público de tomar la declaración, razón por la cual preocupa el hecho de que no siempre las comunidades cuentan con una persona capacitada para realizar esta actividad de manera idónea.

- El ejercicio de toma de declaración es eminentemente participativo por lo que se requiere de recursos económicos que faciliten la movilización de las comunidades y sus líderes a efectos de adelantar el proceso colectivo de la declaración. De otro lado, debe advertirse que a las comunidades les significa una pérdida de ingresos durante el tiempo de varios días en que se que se adelanta la asamblea para la declaración, teniendo en cuenta que deben suspender sus actividades cotidianas, impactando así sus ingresos diarios. Lo anterior exige del Estado el apoyo institucional y presupuestal al Ministerio Público con recursos que faciliten el proceso de registro y que garanticen la realización de un ejercicio participativo.
- La toma de las declaraciones colectivas étnicas ha implicado recursos económicos elevados dependiendo de las particularidades del sujeto colectivo específico y su ubicación geográfica, bien sea en áreas urbanas o rurales de acuerdo a situaciones de seguridad o a la concertación previa que se realiza con las autoridades indígenas, negras, afrocolombianas, raizales o palenqueras. Los costos varían de acuerdo también al número de participantes, los valores de la movilización vía terrestre o fluvial, y el número de días en que se desarrolle la actividad, entre otros factores³⁰. Esto ha implicado que la Defensoría del Pueblo se esté apoyando en la Cooperación Internacional para el cumplimiento de esta competencia legal, lo cual resulta a futuro inconveniente.

³⁰ En promedio los costos varían entre 4 millones de pesos como mínimo hasta 32 millones si se trata de un sujeto colectivo de reparación cuyo proceso se adelantará como pueblo, por ejemplo el caso del pueblo Misak.

Capítulo 5

Atención integral y ayuda humanitaria.

En este capítulo se analiza la implementación de las medidas de asistencia y atención a los grupos étnicos a partir del seguimiento específico a la situación del pueblo Wounaan, víctima del desplazamiento forzado, cuyas familias se encuentran asentadas en la ciudad de Bogotá y en el distrito de Buenaventura.

En el anterior informe (vigencia 2014) la CSMDL realizó un análisis conceptual de las medidas de asistencia y atención consagradas en los Decretos Ley a partir de la información recibida por las entidades del orden nacional. Los resultados evidenciaron la falta de conocimiento de las entidades nacionales y locales de las particularidades de los pueblos y comunidades étnicas a asistir y atender, la inexistencia del enfoque diferencial en la implementación de las medidas de asistencia y atención, las limitaciones en la cobertura y la precariedad en las ofertas, las barreras de acceso existentes, y la ausencia de mecanismos de concertación.

En este informe (vigencia 2015), la CSMDL ha decidido analizar la implementación de las medidas de asistencia y atención integral consagradas en los decretos ley a partir del estudio concreto de un caso emblemático: la situación de crisis humanitaria que sufre el pueblo indígena Wounaan. Se trata de evaluar la implementación de los decretos ley a partir del estudio concreto de las acciones desarrolladas tanto por los entes territoriales como por las entidades del orden nacional, en un caso específico.

El pueblo Wounaan es víctima del desplazamiento forzado y de la limitación en el ejercicio de sus derechos territoriales a causa del conflicto armado, hoy más vigente que nunca en su territorio. La confluencia de múltiples actores armados, las presiones por el control del territorio y de sus recursos naturales, la existencia de megaproyectos, y la ausencia del Estado Social de Derecho en el terreno, han exacerbado las acciones violentas, lo cual dificulta el diseño de los procesos de retorno. Esta situación está poniendo en peligro la existencia física y cultural del pueblo Wounaan pues si bien se conserva su lengua, su memoria colectiva, y su historia, la identidad cultural, la tradición oral y el conocimiento medicinal están en riesgo por las dinámicas económicas, militares, sociales y políticas tanto en el territorio como en las ciudades adonde llegan las familias víctimas del desplazamiento forzado. Es justamente la pervivencia física y cultural del pueblo Wounaan el objetivo de la articulación que debe existir entre las medidas de asistencia, atención y reparación integral consagradas en el decreto ley 4633 de 2011. Este es también el objetivo del Plan de Salvaguarda del pueblo Wounaan ordenado por la Corte Constitucional en el auto 004 de 2009, y el cual debe ser el referente para diseñar, implementar y evaluar las acciones tanto de las entidades locales como de las nacionales.

Las familias pertenecientes al pueblo Wounaan víctimas del desplazamiento forzado se vieron obligadas a reasentarse en dos contextos urbanos muy diferentes en cuanto a su capacidad de respuesta institucional: 1) el Distrito Capital de Bogotá y 2) el Distrito de Buenaventura. En este capítulo se pretende, para cada uno de estos contextos, mostrar las características de las respuestas institucionales, su grado de articulación y sus logros. El objetivo es evidenciar los elementos fundamentales que deben considerar las

entidades tanto nacionales como locales en materia de asistencia y atención a las crisis humanitarias que los desplazamientos individuales o colectivos de los sujetos étnicos exigen. Estas recomendaciones se hacen teniendo en cuenta que la perspectiva es el goce efectivo de los derechos de estas comunidades a través del acceso especial, preferente y diferencial a la oferta existente y por crear.

El capítulo se divide en cuatro acápite. Además de esta introducción, en la segunda parte se analiza la asistencia y atención prestada a las familias Wounaan víctimas del desplazamiento forzado asentadas en Bogotá. En la tercera parte se analiza la asistencia y atención prestada a las familias Wounaan victimizadas del desplazamiento forzado asentadas en Buenaventura. En la cuarta parte se presentarán las conclusiones y recomendaciones de rigor.

5.1. Asistencia y atención a las familias de las comunidades indígenas del pueblo Wounaan desplazadas en Bogotá

El Resguardo Mayor Wounaan, se encuentra ubicado en la parte baja del río San Juan, en los límites entre el departamento del Choco y el Valle del Cauca; tiene una extensión de 93.405 ha. El control de los cultivos ilícitos, la explotación de diversos recursos naturales, el manejo de los corredores estratégicos en términos militares (movilidad), y la existencia de megaproyectos, son la fuente del conflicto armado entre los grupos guerrilleros, los grupos paramilitares, y las fuerzas militares que operan en la zona. Esta confluencia de intereses, de presiones sobre el territorio, de presiones sobre los recursos naturales, la ausencia del Estado, y la presencia de múltiples grupos armados tuvieron como consecuencia para los habitantes de la zona, entre ellos el pueblo Wounaan, la victimización vía señalamientos, amenazas, asesinatos, desapariciones forzadas, violaciones, masacres y finalmente el desplazamiento forzado.

En el caso específico del pueblo Wounaan, la muerte violenta de algunos comuneros y las amenazas directas contra las autoridades e integrantes de las comunidades de los cabildos de Nonamá, Pángala, Togoromá y otros, así como la confrontación entre paramilitares, guerrillas, narcotraficantes, y fuerza pública a comienzos del 2003, tuvieron como consecuencia el desplazamiento forzado de numerosas familias hacia el interior del país, especialmente hacia Bogotá y otras poblaciones aledañas³¹.

Según la información institucional allegada a la CSMDL por la Dirección Territorial Centro de la UAERIV con respecto a la atención de la comunidad Wounaan (UAERIV, junio 2015), solamente desde 2011 la institucionalidad nacional y distrital cuenta con reportes e información relacionada con el asentamiento de miembros del pueblo Wounaan en la ciudad de Bogotá como resultado del desplazamiento forzado. Es decir, a pesar que la victimización del pueblo Wounaan comenzó en los años noventa, y los desplazamientos forzados masivos están reportados desde el año 2003 como mínimo, solo hasta el año 2011 y en el marco de la ley de víctimas y restitución de tierras y de los decretos ley, las entidades del orden nacional y local iniciaron los acercamientos con los miembros de esta comunidad víctimas del desplazamiento forzado.

³¹ De acuerdo con un reciente informe publicado en el diario El Tiempo (mayo 2015) “Según la Unidad de Víctimas, entre 2001 y 2015 hubo 8.555 desplazamientos forzados en Litoral del San Juan.”

Los Wounnan que llegaron al centro del país se encuentran ubicados principalmente en Bogotá, pero se tiene conocimiento de otros asentamientos en municipios aledaños como Funza, Madrid y la Mesa. Esta población se encuentra organizada en dos grupos: el Grupo I está compuesto por 136 personas y 29 familias, ubicadas principalmente en Bogotá y municipios cercanos; y el Grupo II, está compuesto por 320 personas y 64 familias, ubicadas principalmente en Bogotá y La Mesa³². En la ciudad de Bogotá la población Wounaan se encuentra ubicada en la localidad de Ciudad Bolívar, en los barrios La Arabia y Vista Hermosa. Es importante destacar que estas familias se encuentran viviendo en graves condiciones habitacionales (hacinamiento, debilidades estructurales de las viviendas y escasas condiciones de salubridad).

Grupo I

De acuerdo a los datos aportados por la UAERIV, desde el año 2012 la cifra de población Wounaan que se asienta junto con los miembros del Grupo I en la ciudad de Bogotá ha venido creciendo. La Dirección Territorial Central de la UAERIV inició el proceso de estabilización del Grupo I en el mes de mayo de 2012 y como primera acción realizó una jornada de registro y normalización, a partir de la cual realizó el pago en dinero por concepto de ayuda humanitaria correspondiente a los años 2010, 2011 y 2012, cada tres meses desde octubre de 2012.

Tabla 10. Censos de llegada de población Wounaan Grupo I a la ciudad de Bogotá

FECHA	NUMERO DE FAMILIAS	NUMERO DE PERSONAS
Mayo 2012	11	36
Abril 2013	10	41
Julio 2013	16	66
Agosto y Octubre 2013	18	78
Abril 2014	22	94
Junio 2015	29	136

Fuente: Elaboración de la PGN con datos reportados por la UAERIV 2015.

En términos de asistencia y atención, la Alta Consejería para los Derechos de las Víctimas, la Paz y la Reconciliación ha liderado al interior del distrito capital la vinculación de esta comunidad a los programas y proyectos existentes en el orden local tales como: 1) la entrega de la canasta alimentaria por parte de la Secretaría de Integración Social; 2) la atención en salud por parte de la Secretaría de Salud y del Hospital de Vista Hermosa; 3) la entrega de recursos económicos para la compra de materiales destinados a la

³² Se hace referencia a dos grupos dado que son liderados por personas que ejercieron como gobernadores de su comunidad. La UAERIV (mayo 2015) advierte que se ha detectado que existen diferentes organizaciones que aspiran a la representación del pueblo Wounaan, las cuales hasta el momento no gozan de aceptación entre las personas desplazadas asentadas en Bogotá. En general, se presume la existencia de fuertes divergencias internas, no obstante los dos grupos han expresado su interés de reubicarse en Bogotá.

elaboración de artesanías por parte de la misma Alta Consejería; 4) la entrega de las libretas militares para los jóvenes Wounaan por parte de la Secretaría de Gobierno. Según la UAERIV, una parte de la comunidad manifestó su deseo de reubicarse en la ciudad de Bogotá, razón por la cual dicha entidad procedió a informarles sobre las etapas del proceso conforme al Decreto 4633 de 2011; en el marco de dicho proceso se diligenció el formato de solicitud de acompañamiento y voluntariedad en procesos de retorno y reubicación para nueve (9) de las familias.

Estas acciones en materia de asistencia y atención se presentan desarticuladas con respecto al plan de salvaguarda existente para el pueblo Wounaan. El marcado carácter asistencialista de las medidas implementadas (además de sus limitaciones y debilidades), no reconoce las particularidades históricas del pueblo Wounaan ni sus necesidades específicas en materia de fortalecimiento comunitario, identidad cultural, autonomía, gobernabilidad, formación. Aquí se evidencia entonces la falta de coordinación interinstitucional entre la UAERIV, el distrito capital y el Ministerio del Interior, situación que ya se había presentado en el contexto de asistencia y atención del pueblo Emberá ubicado en Bogotá y víctima también del desplazamiento forzado. Lo anterior a pesar del seguimiento realizado tanto por la Corte Constitucional como por esta Comisión.

Las acciones implementadas en materia de asistencia y atención resultan de esta manera insuficientes e ineficaces respecto al objetivo de enfrentar el riesgo latente de desaparición física y cultural del pueblo Wounaan. Buena parte de los esfuerzos institucionales se quedan en reuniones interinstitucionales, advertencias y planes que no se concretan.

Finalmente es importante señalar que los representantes de la comunidad en Bogotá han solicitado el reconocimiento de las familias víctimas del desplazamiento forzado como cabildo urbano y su reubicación en la capital. Este proceso debe concertarse con las autoridades del pueblo Wounaan existentes en el territorio tal y como está estipulado en el Decreto 4633 de 2011. Sin embargo, como quiera que no existe una regulación sobre el registro de cabildos urbanos, este tema se puso en consideración de la MPCl, sin que a la fecha se haya tomado alguna determinación sobre el particular, lo cual constituye una limitación para solucionar el reconocimiento y la concertación para el retorno y/o reubicación de esta comunidad.

Grupo II

Las conclusiones a las que hemos llegado con respecto a la atención para el grupo I son igualmente pertinentes para el análisis de lo acontecido con este segundo grupo de familias pertenecientes al pueblo Wounaan víctimas del desplazamiento forzado, y ubicadas en Bogotá y en los municipios aledaños. Según la UAERIV, el Grupo II se contactó con la institucionalidad en el año 2013, gracias a que la Alta Consejería para los Derechos de las Víctimas de Bogotá los invitó a las reuniones con el Grupo I.

De acuerdo al censo enviado por su líder, este Grupo está compuesto por 320 personas que conforman 64 familias, las cuales han solicitado su atención directamente en el punto de atención a las víctimas de Ciudad Bolívar. Algunas de estas familias se postularon para el subsidio de vivienda en las convocatorias realizadas por Fonvivienda en años anteriores y a partir de las cuales se les adjudicó el subsidio a cuatro (4) de estas familias.

Por otra parte, y mediante el Decreto 166 del 22 de abril de 2014³³, el Distrito facultó a la Caja de Vivienda Popular para hacer la reubicación temporal a las familias indígenas que se encuentran en condiciones de habitabilidad graves y que puedan presentar riesgos inminentes para la salud. En virtud de este decreto, la Caja de Vivienda Popular realizó la relocalización de las familias Wounaan, por lo que a la fecha cancela el valor del arriendo mensual a 373 personas que conforman 103 familias desde el mes de octubre de 2014.

Respecto a la ayuda humanitaria, según reporte de la UAERIV, se están atendiendo 77 familias, a las cuales se les han realizado dos pagos y se está tramitando el tercer pago. No obstante, no se informa ni el monto ni la periodicidad de los mismos.

En relación con la atención en salud, preocupa que al inicio de 2014 fallecieron tres menores y que según la circular emitida el 31 de marzo de 2014 por la Secretaría Distrital de Salud, se presentaron brotes de Enfermedad Respiratoria Aguda, seis (6) casos de Tuberculosis y dos (2) casos de Infección Respiratoria Aguda Grave por Adenovirus, lo que resulta ser grave por cuanto el 31% de la población es menor de 13 años.

En resumen, las acciones emprendidas no cumplen con lo dispuesto en el Decreto Ley 4633 de 2011 y no cumplen los objetivos de avanzar en las garantías al goce efectivo de los derechos de estas familias a la verdad, la justicia y la reparación integral.

5.2. Asistencia y atención a las familias de las comunidades indígenas del pueblo Wounaan desplazadas en Buenaventura y confinadas en territorio

En el mes de septiembre del año 2014 se presentó el desplazamiento de más 800 indígenas del pueblo Wounaan hacia el casco urbano de Buenaventura y el confinamiento de varias comunidades en sus territorios. En este acápite se analizara la asistencia y la atención recibida por estas familias en el marco de lo dispuesto en el decreto ley 4633 de 2011. Dicho análisis se realizara siguiendo la siguiente estructura: 1) primero se hará mención del contexto actual de victimización del Pueblo Wounaan; 2) segundo, se describirá la respuesta de las entidades locales y nacionales en términos de asistencia y atención (sobre todo lo referente a la entrega de la ayuda humanitaria); 3) tercero, se describirán los diferentes requerimientos realizados a las instituciones y el nivel de implementación de los mismos.

Notas de contexto

La Corte Constitucional en el auto 004 de 2009 ordenó la realización del Plan de Salvaguarda para el Pueblo Wounaan al encontrarse que:

Chocó: Etnias Emberá, Katío y Wounaan – comunidades desplazadas y en riesgo en Bagadó, Tadó, Certeguí, Istmina, Medio San Juan y Litoral San Juan (Taparalito, Unión Balsalito, Pitalito y San José), Zona Bajo y Alto Baudó. Situación de alta vulnerabilidad por crisis de orden público; desplazamiento, confinamiento, población vulnerable: conflictos armados en sus territorios, disputas territoriales, conflictos interétnicos, débil presencia institucional, programas inadecuados a sus particularidades, pérdida de

³³ “Por medio del cual se modifica el Decreto 539 de 2012 y se adoptan medidas para incorporar el enfoque diferencial en la política de vivienda distrital en relación con comunidades indígenas víctimas del conflicto armado”

movilidad para sus actividades económicas y culturales dentro de sus territorios, no acceso a servicios básicos. 1906 personas, 10 comunidades (Subrayado fuera de texto)

De igual manera, en el mismo auto, la Corte Constitucional al estudiar las afectaciones étnicas al Pueblo Wounaan por el conflicto armado manifestó que:

El pueblo indígena Wounaan se ubica en el departamento del Chocó. En esta región del país hay una grave crisis humanitaria, agravada por el conflicto armado; la presencia y constantes enfrentamientos de los grupos armados en territorio Wounaan en las zonas de San Juan, Baudó, el Bajo Atrato y la Costa Pacífica, ha hecho que éstas se consideren zonas de riesgo, pero no hay planes específicamente dirigidos a superar la vulnerabilidad de sus habitantes. Así, por ejemplo, la zona del San Juan es corredor entre la costa pacífica y el interior; hay presencia de las AUC –Bloque Calima- y de las FARC –Frente 34 y columna móvil Arturo Ruiz-. Ambos mantienen control sobre la zona del San Juan, vigilando el flujo de personas, productos y alimentos. La seguridad de las comunidades indígenas y afrodescendientes de la zona ha sido afectada por enfrentamientos y por señalamientos y amenazas a las comunidades, situación agudizada por el incremento acelerado de cultivos ilícitos.

La crisis de la región por el conflicto armado se erige sobre la ausencia y el abandono previo por el Estado; particularmente en salud, los miembros del pueblo Wounaan se siguen muriendo por malaria, tuberculosis, incluso sarampión, en especial los niños, por no tener acceso a tratamiento oportuno ni haber medidas de prevención.

La Defensoría del Pueblo ha expedido para el Medio San Juan, Istmina y Sipi los Informes de Riesgo: IR 061–04 e IR 024–06, con las notas de seguimiento NS 007–07 y 002–08; en Istmina y Medio San Juan se han expedido los informes de riesgo: IR 004–10, IR 019–10, con la nota de seguimiento NS 017–12; para el Litoral del San Juan se han expedido los informes de riesgo: IR 014–08, IR 010–10 e IR 001–13. Esos informes tienen la finalidad de advertir los riesgos de violaciones a los Derechos Humanos en el marco del conflicto armado en esta zona y las potenciales afectaciones sobre los derechos a la vida, integridad, seguridad, libertad, autonomía y el uso del territorio colectivo.

Los informes de riesgo son presentados ante el Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas (CIAT) encargado de adoptar las acciones que la situación advertida requiere; sin embargo, en la mayoría de las ocasiones la respuesta del Estado es eminentemente militar, sin intervención estructural sobre los problemas sociales o sobre las causas subyacentes y vinculadas al conflicto armado, lo cual implica que en la práctica se mantiene la presencia de la Fuerza Militar en la zona, y, en casos de presencia de cultivos ilícitos, la respuesta se concentra en las acciones de fumigación aérea con glifosato, afectando el ecosistema y la seguridad alimentaria de las comunidades Wounaan. Es decir, a pesar de los diagnósticos, no hay una respuesta integral por parte del Estado Colombiano para atender la grave crisis humanitaria que vive el pueblo Wounaan, y no existe articulación interinstitucional para restablecer el goce efectivo de sus derechos territoriales, con autonomía, identidad, seguridad y respeto.

A continuación se señalan algunos hechos concretos que generaron desplazamiento y el confinamiento del pueblo Wounaan:

- En abril de 2014, en la comunidad de Unión Agua Clara (Valle), los grupos armados ilegales hurtaron dos motores y en la acción hirieron a una mujer indígena adulta mayor de nombre Berilda Chamapuro.

- En mayo y agosto de 2014, miembros de grupos armados llegaron al territorio del Resguardo de Puerto Pizarro, ubicado en el Bajo San Juan, portando fusiles, y preguntando por miembros de dicha comunidad, situación que dejó como resultado seis líderes del resguardo amenazados, y la comunidad en situación de confinamiento.
- A finales de agosto de 2014 llegaron a la ciudad de Cali víctimas del desplazamiento forzado del resguardo El Papayo (Litoral del San Juan- Chocó) manifestando que representaban a 112 familias confinadas por el actuar del grupo armado “Los Urabeños”.
- El 25 de septiembre de 2014 a las 5:25am se produjo un enfrentamiento armado entre la Fuerza Pública y un grupo armado ilegal, hecho que fue reportado por las autoridades institucionales. Se realizó una misión conjunta de verificación entre la Defensoría del Pueblo, la Administración Distrital de Buenaventura, SENA, ICBF y Unidad para las Víctimas donde se pudo comprobar la situación que generó el confinamiento y desplazamiento de varias comunidades indígenas del Pueblo Wounaan.
- De acuerdo con lo informado por líderes del Resguardo de Tiosilidio (Chocó) a la Defensoría del Pueblo, el 27 de octubre de 2014 se presentaron nuevamente combates entre la Armada y un grupo armado ilegal en Cacagual (Chocó) y Agua Clara (Valle del Cauca). Días más tarde, en las horas de la noche ingresaron a los resguardos Indígenas de Buenavista y Tiosilidio miembros de un grupo armado no identificado, lo que provocó el desplazamiento de dichas comunidades.
- En septiembre de 2014 se produjo el confinamiento del Resguardo Puerto Pizarro (135 familias, 565 personas aproximadamente), quienes ese día se albergaron en las instalaciones del Colegio de la Comunidad y desde la fecha presentan restricciones a la movilidad, a la pesca, a la recolección agrícola, lo que provoca una situación de desabastecimiento que continúa hasta la fecha;
- En el mismo mes se produjo el desplazamiento del Cabildo Indígena Chachajo, jurisdicción del Distrito de Buenaventura, hacia el casco urbano del mismo Distrito (34 familias, 125 personas aproximadamente); igualmente se produjo el desplazamiento forzado del Cabildo Indígena Nuevo Pitalito o Chamapuro, jurisdicción del Distrito de Buenaventura, hacia el casco urbano del mismo (10 familias, 39 personas aproximadamente); también se produjo el desplazamiento forzado del Cabildo Indígena Buenavista, jurisdicción del Litoral del San Juan- Chocó, hacia el Distrito de Buenaventura (19 familias, 62 personas aproximadamente).
- En octubre de 2014 se desplazó forzosamente el Resguardo Indígena de Tiosilidio, jurisdicción del Litoral del San Juan (Chocó) hacia el Distrito de Buenaventura (12 familias, 53 personas aproximadamente).
- En noviembre de 2014, se desplazó forzosamente el primer grupo del Resguardo Unión Balsalito, jurisdicción del Litoral del San Juan (Chocó), hacia el Distrito de Buenaventura (26 familias, 100 personas aproximadamente), también se desplazó el primer grupo del Resguardo Agua Clara, jurisdicción del Distrito de Buenaventura (Valle del Cauca), hacia el casco urbano del mismo Distrito (27 familias, 141 personas aproximadamente) y a finales del mismo mes el segundo grupo del Resguardo Agua Clara, jurisdicción del Distrito de Buenaventura (Valle del Cauca), se desplaza hacia el casco urbano de Buenaventura (29 familias, 135 personas aproximadamente).
- Finalizando el año de 2014 se presentó el desplazamiento forzado del Resguardo Unión San Bernardo, jurisdicción del Litoral del San Juan (Chocó), hacia el Distrito de Buenaventura (10 familias, 44 personas aproximadamente). Por la misma fecha se desplaza el segundo grupo del Resguardo Unión Balsalito, jurisdicción del Litoral del San Juan (Chocó), hacia Buenaventura (32 familias, 130 personas aproximadamente).

Todas las comunidades desplazadas reportaron que en el territorio de cada una de ellas, quedaron integrantes de la comunidad étnica en situación de confinamiento, a excepción de la comunidad de Agua Clara que se desplazó en su totalidad.

- En enero de 2015 se presentó el desplazamiento forzado de 8 familias del cabildo Puerto Guadualito, jurisdicción del Litoral del San Juan (Chocó), hacia Santiago de Cali, por amenazas a los líderes de la comunidad.
- Finalmente, en el mes de Junio de 2015 se registró de nuevo el desplazamiento forzado de 32 familias (103 personas) de la comunidad del Papayo, jurisdicción del Litoral del San Juan (Choco), quienes manifestaron que se presentaron amenazas contra la vida, integridad sexual y riesgo de reclutamiento de niños, niñas y adolescentes.

5.3. Necesidades de atención y asistencia humanitaria de las comunidades y respuesta Institucional

Dada la situación anteriormente descrita, las comunidades indígenas del pueblo Wounaan requieren de la asistencia y atención oportuna, integral y con enfoque diferencial étnico que permita enfrentar adecuadamente la grave crisis humanitaria que enfrentan. Las entidades competentes tienen la responsabilidad de establecer un plan de atención humanitaria que contemple medidas tanto para aquellas familias que se desplazaron como para aquellas que permanecen confinadas. En ese sentido se describen las acciones desarrolladas por las instituciones competentes.

- **En la etapa de ayuda humanitaria inmediata (artículo 93 del Decreto-ley 4633 de 2011)**

Una vez las comunidades indígenas se desplazan al Distrito de Buenaventura, algunas de entre ellas fueron albergadas en el coliseo El Cristal (Resguardo Agua Clara, Resguardo Unión Balsalito), lugar que a todas luces carece de las condiciones mínimas de sanidad y salubridad. El lugar no tiene adecuación para los temas de aseo y de alojamiento transitorio. Es necesario mencionar que en Diciembre de 2014 se registra la muerte de un niño de aproximadamente un año de edad que se encontraba albergado en este coliseo.

Otras comunidades se vieron obligadas a buscar casas en alquiler (comunidades de Chamapuro, Chachajo, Tiosidilio) en barrios como Viento Libre y Alfonso López, entre otros, ubicados estos en las comunas 12 y 2 de Buenaventura, reconocidas por la presencia de grupos armados post-desmovilización. La situación de riesgo en la que se encuentran estas familias ha sido advertida en las notas de seguimiento de la Defensoría del Pueblo. Dado el costo del alquiler, muchas familias tuvieron que compartir los espacios arrendados lo que genera problemas de hacinamiento y salubridad.

La respuesta institucional local en el tema alimentario consistió en la entrega de ayuda humanitaria en especie, la cual resultó insuficiente en calidad y cantidad. Se entregaron alimentos enlatados que no pertenecen a la costumbre propia de la comunidad indígena. Algunas comunidades recibieron en subsidiariedad, por parte de la Unidad para las Víctimas, kits de aseo, de alimentos, de vajilla, de hábitat, de albergue y balones.

Dada la escasez y las limitaciones de la respuesta estatal a nivel local y nacional, las comunidades contaron con la ayuda y solidaridad de entidades de cooperación internacional y organizaciones no gubernamentales. Es así como el Comité Internacional de la Cruz entregó kits de alojamiento y tanques para almacenamiento de agua, el Servicio Jesuita a Refugiados, ACNUR y el Programa Mundial de alimentos también entregaron alimentación.

La Unidad para las Víctimas en desarrollo del principio de subsidiariedad, y a solicitud de la Alcaldía Distrital, entregó ayuda humanitaria en dinero a las familias de algunas comunidades (Comunidad de Tiosidilio, Chachajo, Chamapuro y Buena Vista). Si bien esta ayuda puede ser una respuesta en momentos de crisis humanitaria, a la postre tuvo como consecuencia el debilitamiento en la cohesión de la comunidad y en las dinámicas propias del sujeto colectivo étnico. Además, la insuficiencia en la cantidad entregada tampoco resolvió la situación humanitaria por lo que dichas comunidades permanecieron en condiciones precarias y persistió su situación de vulnerabilidad. Esta ayuda en dinero fue entregada sin ningún tipo de acompañamiento, por lo que las comunidades rápidamente se quedaron sin recursos y comenzaron a presentarse nuevamente problemas de alimentación.

En lo relacionado con el componente de salud, en la primera etapa se realizaron algunas jornadas de salud en el coliseo El Cristal. Sin embargo, hubo comunidades que a su llegada no fueron atendidas por el ente territorial argumentando falta de recursos para ello (fue el caso del resguardo Unión San Bernardo y del segundo grupo que llegó a Buenaventura del resguardo Unión Balsalito).

En relación con las comunidades en situación de confinamiento, la asistencia y atención fue muy precaria. Por ejemplo, en el resguardo Puerto Pizarro, entre el 25 de septiembre (fecha del enfrentamiento armado) y el mes de diciembre del 2014, la Alcaldía de Buenaventura solo había realizado una jornada de salud y una entrega de alimentos; igualmente la Unidad para las Víctimas reportó solamente tres jornadas de entrega de alimentos: en septiembre de 2014 (a la parte del resguardo que corresponde al Litoral del San Juan), en octubre de 2014 (a otras comunidades contiguas al lugar donde se registró el enfrentamiento armado) y en diciembre de 2014 (nuevamente a las comunidades ubicadas en el Litoral del San Juan).

Respecto a las familias del resguardo El Papayo, que llegaron a Buenaventura en el mes de junio del presente año, tan solo recibieron como apoyo inmediato un mercado, y nuevamente desde el mes de julio comenzaron a reportar que no tenían alimentación, por lo que, requerida la Unidad para las Víctimas, se les entregó el pasado 13 de julio un kit de aseo, un kit de hábitat y alimentos no perecederos para un mes.

En resumen, la situación de las familias y comunidades indígenas desplazadas muestran una situación de alta vulnerabilidad que es acentuada por la falta de adecuación de las medidas de asistencia y atención. Por lo demás, no se evidenció un ejercicio de concertación con las comunidades sobre la manera y el tipo de ayuda humanitaria que se necesita. La falta de planeación y coordinación de una estrategia humanitaria sostenible en el tiempo agravó las condiciones de las comunidades. Lo pertinente hubiese sido una acción contundente de albergue adecuado y de ayuda alimentaria conforme a sus necesidades.

- **Etapas de ayuda humanitaria de emergencia (artículo 94 Decreto-ley 4633 de 2011)**

Las comunidades indígenas incluidas en el registro único de víctimas (RUV) deben recibir la ayuda humanitaria de emergencia de acuerdo con su grado de vulnerabilidad, con las necesidades humanitarias de subsistencia requeridas y, con la urgencia vital experimentada.

En el caso que nos ocupa, la primera ayuda humanitaria de emergencia fue entregada entre enero y febrero de 2015 por parte de la Unidad para las Víctimas; consistió en la entrega de dinero por núcleos familiares, tanto a familias que se encontraban desplazadas en el casco urbano, como a familias que se encontraban en zona rural. A pesar de que las familias de las comunidades mencionadas ya se encontraban incluidas en el Registro Único de Víctimas, en mayo de 2015 comenzaron a reportar que se encontraban sin recursos para garantizar la alimentación de sus miembros, lo que obligó a los líderes a adelantar requerimientos ante la Unidad para las Víctimas, entidad que procedió a la entrega de apoyos en dinero por núcleos familiares el pasado 24 de junio de 2015, precisando los objetivos de dicha ayuda y el tiempo por el cual se entregaba (tres meses).

En lo relacionado con el componente de educación se han presentado dificultades pues la secretaria de educación distrital facilitó algunos cupos escolares en el Instituto Gerardo Valencia Cano para los niños y niñas que se encontraban en el coliseo El Cristal, Institución Educativa que queda a unas cuerdas del Coliseo. Sin embargo, el trayecto a realizar generaba riesgos porque los niños y niñas debían atravesar una avenida y debido a un incidente con un niño, la comunidad consideró que el riesgo era demasiado alto por lo que decidieron no enviar a los niños y niñas a estudiar. Actualmente los niños y niñas reciben clases en el coliseo El Cristal, sin asientos y en condiciones inadecuadas.

Frente al componente de salud, en esta etapa de emergencia, el distrito ha realizado algunas jornadas de salud, sin embargo, el acceso efectivo a los servicios sigue presentando barreras pues cuando requieren atención médica inmediata, y se dirigen a los centros hospitalarios del distrito, por pertenecer a una EPS del Departamento del Chocó no son atendidos en Buenaventura; lo mismo sucede a la hora de reclamar el suministro de medicamentos. Es necesario mencionar que el domingo 28 de junio de 2015 se presentó la muerte de otra niña de 7 meses de edad que se encontraba albergada en el coliseo El Cristal.

Frente a la atención de los niños, niñas y adolescentes, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ha hecho presencia en el coliseo El Cristal con diferentes talleres. Igualmente ha hecho entrega de bienestarina para los niños y en el mes de marzo de 2015 brindó ayuda en alimentación; igualmente algunos hogares del ICBF que estaban ubicados en algunas comunidades del distrito de Buenaventura, fueron trasladados para el coliseo El Cristal donde están funcionando actualmente.

En esta etapa resulta fundamental iniciar el análisis de las condiciones para el retorno, sobre todo porque han transcurrido más de 8 meses del desplazamiento, por lo que se adelantaron misiones conjuntas a la zona del Bajo San Juan, en las que participaron entidades como la Unidad para las Víctimas, la Alcaldía Distrital, la Procuraduría, la Defensoría del Pueblo entre otras, con el objetivo de verificar las condiciones de seguridad en la zona. Sin embargo todavía no existe un plan de retorno estructurado. Por otra parte, la Defensoría del Pueblo advirtió que varias comunidades indígenas a partir de

enero y febrero de 2015 empezaron a retornar a sus territorios, de manera gradual y sin acompañamiento, por la falta de respuesta a sus necesidades humanitarias. Estos procesos voluntarios de retorno no tienen garantías de seguridad y no cuentan con ninguna medida de estabilización económica.

En resumen, la asistencia y la atención se han caracterizado por la falta de un enfoque diferencial, la limitada cobertura en salud, las condiciones gravosas para el acceso a la educación, y la ausencia de un albergue digno, salubre, y seguro.

- **Requerimientos Institucionales**

Desde la llegada de las comunidades indígenas Wounaan al Distrito de Buenaventura, víctimas del desplazamiento forzado, se evidenció la precaria y limitada atención prestada por parte de las entidades locales y nacionales a la crisis humanitaria existente. Los componentes de la ayuda humanitaria (alojamiento, alimentación) se brindaron sin ningún tipo de concertación que permitiera generar cohesión y fortalecer el tejido comunitario.

Por lo anterior, la Defensoría del Pueblo considero necesario interponer una acción de tutela que fue fallada de manera favorable mediante sentencia No. 009 de enero 14 de 2015 por el Juzgado Tercero Penal de Adolescentes con funciones de conocimiento de Cali, quien resolvió lo siguiente:

“PRIMERO: tutelar los derechos fundamentales invocados por el Defensor Regional del pueblo del Valle del Cauca y en consecuencia, ordenar a la Gobernación del Valle del Cauca, al Distrito Especial de Buenaventura, al ICBF, a la UAERIV, a la Secretaría de Salud Departamental del Valle del Cauca y a la Secretaría de Salud Pública Municipal de Buenaventura, para que dentro del término de cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación de la presente providencia, procedan a brindar a la población indígena Wounaan desplazada y hacinada actualmente en diferentes sitios del Distrito de Buenaventura, y que fuera representada en la presente acción de tutela por el Defensor del Pueblo, se les garantice por parte de cada una de aquellas entidades, de acuerdo a lo que corresponda dentro del marco de sus funciones, los componentes de albergue, alimentación, salud, educación, recreación, mientras se superen las condiciones de vulnerabilidad actual en que se encuentran, previéndoles con el fin que cumplan con la atención idónea que la ley y la jurisprudencia han ordenado, llevando a cabo un análisis más juicioso de cada uno de los casos de desplazamiento y de su situación actual.

SEGUNDO: Así mismo, de acuerdo a lo establecido y planeado en la sesión del día 23 de diciembre de 2014, se cumplan a cabalidad los planes de salvaguarda y acompañamiento en el plan de retorno, de acuerdo con los protocolos establecidos, trabajo en mesas temáticas, implementando actividades tendientes a la materialización de las mismas (...)”

Este fallo fue impugnado tanto por la Alcaldía de Buenaventura, como por la Unidad para las Víctimas, sin embargo, la Sala 002 de Asuntos Penales Para Adolescentes del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali, confirmó el fallo en todas sus partes.

El Ministerio Público y las organizaciones de derechos humanos que acompañan el caso, han reiterado en múltiples ocasiones las siguientes consideraciones: 1) la necesidad de aplicar el enfoque diferencial en el otorgamiento de los diferentes componentes de la ayuda humanitaria; 2) la existencia de riesgos concretos a la salud de las víctimas por las

condiciones precarias de habitabilidad; 3) la necesidad de avanzar en la garantía del acceso a los servicios médicos.

Por ejemplo, frente a la entrega de la ayuda humanitaria en dinero por núcleos familiares cada tres meses, el resultado evidente es que las comunidades rápidamente se quedan sin el recurso para cubrir aspectos básicos como alimentación, agravándose la situación por la falta de acompañamiento³⁴. Ante las solicitudes realizadas a la UAERIV por las propias comunidades, por las entidades del Ministerio Público o por las organizaciones acompañantes respecto a la adopción de correctivos, la respuesta siempre resulta formalista, manifestando el cumplimiento de la obligación legal con la entrega del dinero y los tiempos señalados para ello. Esta respuesta no se compadece con la situación que padecen las comunidades. El enfoque diferencial consiste justamente en actuar con cierta flexibilidad dadas las particularidades y las necesidades específicas de las comunidades a atender, teniendo en cuenta criterios de vulnerabilidad, riesgo humanitario, riesgos culturales, características de la emergencia, etc. Se deben replantear las respuestas institucionales para que sean realmente efectivas, idóneas y proporcionales.

Frente al componente de alojamiento en la etapa de emergencia, las comunidades continuaron en los mismos lugares de albergue y en las mismas condiciones, a pesar que una parte del dinero que les entrega la UAERIV debería cubrir el hospedaje. Sin embargo es claro que el dinero entregado es insuficiente para cubrir alojamiento y alimentación.

En lo relacionado con el componente de educación, los niños, niñas y jóvenes están hoy recibiendo clase en el Coliseo El Cristal (mismo lugar que habitan), sin los implementos mínimos necesarios para la actividad escolar, a pesar de lo estipulado en los artículos 86 y 87 del Decreto ley 4633 de 2011³⁵.

En lo relacionado con la atención en salud, a pesar de que en varios casos se ha prestado el servicio de salud, incluso de hospitalización cuando ha sido necesario, el mismo sigue teniendo barreras complejas de acceso, pues en ocasiones no se presta la atención requerida aduciendo que las víctimas pertenecen a una EPS del Chocó, y por lo mismo sus medicamentos no son autorizados, en incumplimiento de los artículos 76 y 77 del Decreto ley 4633 de 2011.

³⁴ A pesar de que en la etapa de ayuda inmediata se entregó dinero, solo a la tercera entrega de dinero en etapa de emergencia la UAERIV realizó una reunión para explicar el objetivo de dicha ayuda y el tiempo que debía cubrir; haciendo claridad que una reunión no agota el obligación de acompañamiento que tiene la UAERIV cuando entrega dinero.”(subraya fuera de texto)

³⁵ “Artículo 86. Medidas en materia de educación. La educación de las víctimas de pueblos indígenas de los que trata el presente Decreto se realizará en el marco del Sistema Educativo Indígena Propio – SEIP-. El Ministerio de Educación Nacional, reconoce el SEIP como política pública educativa para los pueblos indígenas, de conformidad con el artículo 273 de la ley 1450 de 2011.

El Ministerio de Educación Nacional conjuntamente con las secretarías de educación de las entidades territoriales certificadas, establecerán las medias necesarias para que los integrantes de las comunidades víctimas de la violencia puedan dar continuidad a sus procesos de educación en el marco del SEIP y demás normas legales vigentes.(...)

Artículo 87. Goce Efectivo del Derecho a la educación. El Ministerio de Educación Nacional, en conjunto con las secretarías de educación de las entidades territoriales certificadas, realizarán las acciones necesarias para asegurar el acceso, la exención de todo tipo de costos académicos en los establecimientos educativos oficiales y el desarrollo de las estrategias necesarias para la permanencia en el sistema educativo de todas las víctimas indígenas.(...)” (Subrayas fuera de texto)

Por lo demás, las entidades que deben prestar los servicios de salud consideran como un obstáculo que los miembros de las comunidades indígenas acudan primero a la medicina tradicional y a sus médicos tradicionales, pues argumentan que cuando acuden a la atención médica los problemas de salud ya se encuentran muy avanzados. Lo anterior evidencia el desconocimiento que existe frente al rol que cumple la medicina tradicional en la generación de identidad y cohesión del pueblo Wounaan. Se trata de fortalecer la medicina tradicional de los grupos indígenas al mismo tiempo que se abren diálogos entre esta y la medicina occidental para obtener mejores resultados en múltiples dimensiones.

Es de anotar que en relación a la muerte ocurrida a finales de mayo de 2015 de la niña perteneciente a la comunidad de Agua Clara, que se encontraba albergada en el coliseo El Cristal no fue prestada la asistencia funeraria, en contravía de lo que establece el artículo 75 del Decreto ley 4633.

Conclusiones

La principal conclusión con respecto a la implementación de las medidas de asistencia y atención a las familias pertenecientes a las comunidades del pueblo Wounaan víctimas del desplazamiento forzado o confinadas en su territorio es que la manera en la cual se están implementando y sus alcances, no permiten enfrentar adecuadamente la grave crisis humanitaria que sufre este pueblo, no guardan relación con el plan de salvaguarda del pueblo Wounaan, no responden a las necesidades específicas de estas comunidades en materia de garantías a sus derechos territoriales, autonomía, identidad cultural, formación, planes de vida, y no se adecuan a lo dispuesto en el decreto 4633 de 2011. A ocho meses de los últimos desplazamientos forzados, y de los confinamientos de las comunidades que amenazan gravemente su seguridad alimentaria, las comunidades Wounaan continúan en un grave estado de vulnerabilidad y riesgo, cuyas consecuencias fundamentales son dos: 1) se generan procesos de retorno sin acompañamiento e insostenibles en el tiempo³⁶; 2) se generan procesos de reubicación sin acompañamiento que pueden concluir en un exterminio cultural (pérdida de la lengua nativa, pérdida de las costumbres, pérdida de la historia, pérdida de la cosmovisión, etc.).

Igualmente es importante señalar que si bien las entidades del orden nacional y local realizan esfuerzos por brindar asistencia y atención a las comunidades étnicas, lo hacen sin ningún tipo de enfoque diferencial étnico, el cual es percibido como un aspecto complementario y accesorio, y no como un elemento central que sirve y es útil para la consecución de los objetivos mismos de las medidas de asistencia, atención y reparación integral, cuales son garantizar el derecho a la pervivencia física y cultural de estos pueblos, a la autonomía, a la igualdad, a la verdad, a la justicia.

³⁶ Al respecto ver el Auto 004 de 2009: “La falta de una respuesta estructurada y diferencial del Estado, según se documenta en el capítulo subsiguiente, ha generado en muchos casos retornos espontáneos de las comunidades indígenas desplazadas, que al surtirse por fuera del marco institucional diseñado para el retorno de la población desplazada, generan mayores riesgos para su integridad individual y colectiva. En otras palabras, estas comunidades vuelven a las mismas situaciones de riesgo inicial, sin acompañamiento estatal, porque los factores de fondo no se han atacado. De esta forma, hay etnias que se ven afectadas en forma cíclica y reiterativa por desplazamientos que obedecen a los mismos factores – caso por ejemplo de las comunidades Emberá-Katío, Embera Dobidá, Awá o Wounaan, (...)”.

Capítulo 6

Reparación integral a comunidades étnicas.

Los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011 consagran una serie de medidas de reparación tales como: rehabilitación física, psicológica, social y cultural, acompañamiento jurídico, indemnización, medidas de satisfacción, garantías de no repetición³⁷, y restitución de los derechos territoriales. A través de éstas medidas se busca el restablecimiento del equilibrio y la armonía en las comunidades que por el impacto del conflicto armado, vieron vulnerados sus derechos tanto en la dimensión material como inmaterial (espiritual, ancestral y cultural), así como garantizar la pervivencia física y cultural de esta población³⁸. Es así, como según los principios establecidos en los Decretos ley, las acciones de reparación deben ser justas, adecuadas, transformadoras, diferenciadas y efectivas, en sus dimensiones individual y colectiva, material, moral y simbólica.

Por otra parte, las medidas colectivas deberán cumplir con el principio de concertación en el marco del derecho a la consulta previa, que para el caso de la reparación colectiva debe surtir en la construcción del Plan Integral de Reparación Colectiva –PIRC–, tarea que está a cargo de la UAERIV, con participación del Ministerio del Interior³⁹ como coordinador del proceso de consulta previa, y el Ministerio Público como garante del respecto por los derechos humanos de las comunidades⁴⁰.

Para una mayor comprensión de las implicaciones y avances en materia de reparación colectiva, en este apartado, se abordará el caso de del PIRC de la comunidad indígena Kitek Kiwe, cuya consulta previa se encuentra actualmente en marcha. Posteriormente se presentará el estado de la indemnización individual a víctimas pertenecientes a comunidades étnicas.

6.1 Procesos de Reparación Colectiva para comunidades étnicas.

6.1.1 Características y normatividad de los PIRC para comunidades étnicas.

El PIRC es el instrumento técnico, por medio del cual se consultan de manera previa con las autoridades, organizaciones indígenas respectivas (Decreto 4633/11), comunidades, consejos comunitarios y autoridades propias (Decreto 4635/11), o con los representantes

³⁷ El Decreto 4633/11 señala que los derechos a la justicia y a la verdad hacen parte de la reparación integral de las víctimas (Artículo 5).

³⁸ Al respecto ver los artículos 5 del Decreto 4633/11, 79 del Decreto 4635/11 y 75 del Decreto 4634/11.

³⁹ Toda vez que los Planes Integrales de Reparación Colectiva –PIRC– una vez consultados constituirán medidas de índole administrativo, según lo establecido en el Decreto 2893 de 2011, será la Dirección de Asuntos Indígenas, Rrom y Minorías o la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras según corresponda, la que deban asumir el rol de coordinadores de este proceso de consulta previa.

⁴⁰ Esto se encuentra estipulado en los artículos 127 del Decreto 4633/11, 91 del Decreto 4634/11 y 79 del Decreto 4635/11.

de las respectivas las Kumpañy y las organizaciones Rrom (Decreto 4634/11) según corresponda, las medidas de reparación colectiva construidas por los pueblos y comunidades que hayan sufrido daños como consecuencia de las violaciones e infracciones contempladas en los Decretos Ley referidos. Este proceso se adelantará siguiendo las metodologías definidas con las comunidades respectivas.

También se indica que por medio de este instrumento se garantizará el cumplimiento de las políticas dirigidas a reparar integralmente a los sujetos colectivos étnicos y culturalmente diferenciados y sus miembros individualmente considerados, que hayan sufrido daños en los términos del artículo 3° del presente Decreto (Art. 17 del Decreto 4635/11), y el cumplimiento de aquellas políticas tendientes al restablecimiento y garantía de los derechos y de su integridad cultural, por los daños sufridos como consecuencia de Infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a los derechos humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno (Art. 16 del Decreto 4634/11).

Estos instrumentos deberán tener en cuenta, según el pueblo o comunidad que corresponda, la Ley de Origen, la Ley Natural, Derecho Mayor, Derecho Propio y cosmovisión de cada pueblo y comunidad indígena (Art. 133 del Decreto 4633/11); deberá reflejar la visión étnica y cultural de la comunidad respectiva y tendrá en cuenta las particularidades culturales y territoriales de las comunidades que deben ser reparadas (Art. 75 y 76 del Decreto 4635/11); y la Kriss Rromaní y cosmovisión del pueblo Rrom y Kumpañy que será reparado (Art. 95 del Decreto 4634/11).

Adicionalmente, los Decretos Ley advierten la posibilidad de articular las estrategias y formas de reparación individual en el marco de los Planes Integrales de Reparación Colectiva –PIRC- para pueblos y comunidades indígenas, afrocolombianas, negras, raizales y palenqueras, si esta fuere una decisión fruto del ejercicio de la autonomía de las comunidades⁴¹, frente a lo cual no existe claridad por parte de la institucionalidad.

Finalmente, es relevante señalar que los decretos de manera específica indican el contenido de los PIRC, sobre el cual se tendrán que enfocar los procesos de consulta previa de los planes a realizarse con cada una de las comunidades étnicas víctimas. En tal sentido, resulta prioritario que se realice una caracterización integral de daños colectivos, afectaciones e identificación de necesidades específicas; se identifiquen las autoridades, forma de gobierno, y mecanismos de consulta interna; se señalen las medidas de reparación integral colectiva establecidas; los recursos y responsables de la ejecución de las medidas de reparación colectiva; se definan los tiempos de ejecución de las medidas de reparación colectiva y por último, los mecanismos e indicadores de seguimiento, monitoreo y evaluación.

6.1.2 Procesos de consulta previa para la construcción de PIRC con comunidades étnicas que se encuentran actualmente en curso.

La Delegada para los Indígenas y las Minorías Étnicas de la Defensoría del Pueblo solicitó a la Dirección de Asuntos Indígenas, Rrom y Minorías -DAIRM- del Ministerio del Interior⁴²

⁴¹ Ver los artículos 17 y 76 del Decreto 4635/11 y 133 del Decreto 4633/11.

⁴² Se aclara que esta solicitud se hace directamente al Ministerio del Interior por ser esta la entidad que tiene a cargo la función de coordinar los procesos de consulta previa de los PIRC, entre otras funciones relevantes en el marco de estos procesos.

información sobre el estado de los procesos de consulta previa de los Planes Integrales de Reparación Colectiva para Comunidades Indígenas –PIRCPCI-, y las actas de las reuniones realizadas a la fecha.

La respuesta entregada indica que a junio de 2015 se habían iniciado nueve (9) procesos de consulta previa para la formulación de los PIRC para comunidades étnicas, la mayoría de los cuales se encuentran en las etapas de apertura, pre–consulta e instalación de la consulta previa, y sólo en un par de casos se ha logrado avanzar hasta la fase de caracterización de los daños y afectaciones, y formulación de las medidas de reparación según la información que esta CSMDL dispone al 30 de mayo de 2015.

Los PIRC de comunidades indígenas que han iniciado procesos de consulta previa a la fecha son:

1. Comunidad Nasa del Cabildo de Kitek Kiwe (Timbío – Cauca).
2. Resguardo Emberá Chami Unificado del Rio San Juan (Mistrató/Pueblo Rico – Risaralda).
3. Resguardo Emberá Katio Gito Dokabú (Pueblo Rico – Risaralda).
4. Resguardo Emberá Chamí de la Loma Citabará (Mistrató – Risaralda).
5. Comunidad Emberá Chamí del Cabildo Las Palmeras (Valle del Guamuez – Putumayo)⁴³.
6. Comunidad Indígena Nasa de los Resguardos de Toribio, Tacueyó y San Francisco (Cauca).
7. Resguardo Nasa de Pitayo (Silvia – Cauca).
8. Resguardo Nasa de Jambaló (Jambaló – Cauca).
9. Comunidad Emberá Eperara Siapidara de San José de Bacao (Olaya Herrera – Nariño)⁴⁴.

En el caso del pueblo Rrom, se concertó con la UAERIV la realización de un solo PIRC que incluiría a todas la Kumpaño. La Defensoría del Pueblo ha estado acompañando en la ciudad de Bogotá el ejercicio de concertación de dicho PIRC; según información reportada por la UAERIV, cada Kumpaño ha elaborado su propio diagnóstico, por lo cual actualmente se está a la espera de la entrega y validación de estos documentos para contar con un solo plan consolidado, el cual deberá ser aprobado en una asamblea general del pueblo Rrom.

De otra parte, la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras DCN- Ministerio del Interior, informó a la Defensoría del Pueblo que al 30 de mayo de 2015, se han instalado los siguientes procesos de consulta previa de los PIRC correspondientes a las comunidades negras y afrocolombianas, algunos de los cuales se encuentran en la etapa de caracterización integral de daños colectivos e identificación de necesidades específica:

1. Comunidad afrocolombiana del Consejo Comunitario de San José de Uré (Córdoba) – En etapa de caracterización de daños y afectaciones.

⁴³ Según informó la DAIRM del Ministerio del Interior durante los días 16 al 18 de julio de 2015 se llevará a cabo la Fase del Daño Cultural dentro del proceso de consulta previa del PIRC correspondiente a esta comunidad.

⁴⁴ Durante los días 9 y 10 de junio de 2015 se llevó a cabo la apertura del proceso de consulta previa del PIRC de este Resguardo actividad que no pudo ser acompañada por el Ministerio Público por que las circunstancias de orden público impidieron el desplazamiento del profesional a cargo.

2. Comunidad Negra del Consejo Comunitario de Guacoeche (Valledupar - Cesar) - En etapa de caracterización de daños y afectaciones⁴⁵.
3. Comunidad afrocolombiana del Consejo Comunitario de Villa Arboleda (Putumayo) - En etapa de caracterización de daños y afectaciones.
4. Comunidad afrocolombiana del Consejo Comunitario de Alto Mira y Frontera (Tumaco – Nariño).
5. Once (11) consejos comunitarios ubicados en el municipio de Buenaventura los⁴⁶: En proceso de pre-consulta.
 5. 1. Consejo Comunitario Mayor de Anchicayá
 5. 2. Consejo Comunitario de Yurumanguí
 5. 3. Consejo Comunitario del Río Calima
 5. 4. Consejo Comunitario del Río Raposo
 5. 5. Consejo Comunitario del Río Naya
 5. 6. Consejo Comunitario La Plata Bahía Málaga
 5. 7. Consejo Comunitario Cajambre
 5. 8. Consejo Comunitario Alto y Medio Dagua
 5. 9. Consejo Comunitario Bajo Calima
 5. 10. Consejo Comunitario Córdoba, San Cipriano y Santa Helena
 5. 11. Consejo Comunitario La Gloria

En síntesis según la información disponible por la CSMDL, se han instalado a la fecha 24 planes integrales de reparación colectiva correspondientes a distintos sujetos colectivos étnicos titulares del derecho a la reparación integral. De éstas 24 comunidades, catorce (14) de ellas rindieron su declaración en el mes de agosto de 2014, y las diez (10) restantes lo hicieron en el último trimestre del mismo año. Como se señaló en los listados anteriores, en la gran mayoría de estos procesos se ha instalado la consulta previa, y cinco (5) casos de los citados, se encuentran en una etapa más avanzada superando la caracterización de los daños y afectaciones y acercándose a la identificación de las medidas de reparación.

Para la CSMDL resulta preocupante lo anterior por varias razones: en primer lugar el resultado de estos procesos iniciados no se compadece con la situación de vulneración de sus derechos ni con el número de declaraciones colectivas tomadas, acción que les permite el acceso a la ruta de atención y reparación; en segundo lugar, las expectativas generadas son desproporcionadas con los tiempos que estos ejercicios requieren y por tanto el horizonte de tiempo no es tan cercano para ver culminadas sus aspiraciones de restitución y reparación integral; los informes entregados por la UAERIV no clarifican las razones o motivos de la demora en el inicio de cada ruta de reparación colectiva, pero dado lo expuesto en el capítulo de registro, una de las causas obedece a la demora en los términos legales de valoración.

⁴⁵ Frente a este caso es preciso advertir que es la UAERIV quien envía la convocatoria a la reunión para la recolección de información para la caracterización de daños e impactos que tuvo lugar durante los días 18 al 20 de junio de 2015, y no la DCN del Ministerio del Interior.

⁴⁶ Mediante el Oficio OF15-000018180-DCN-2300 de fecha 2 de junio de 2015 la DCN del Ministerio del Interior convocó a la pre-consulta dentro del proceso de consulta previa del PIRC de estas comunidades, no obstante dicho oficio fue recibido por la Delegada para los Indígenas y las Minorías Étnicas de la Defensoría del Pueblo hasta el día 23 de junio de 2015, fecha en la cual el referido evento ya se había realizado (17 al 19 de junio de 2015).

6.1.3 Proceso de reparación colectiva de la comunidad indígena Kitek Kiwe (Timbío – Cauca).



Reunión para la caracterización de daños y afectaciones de la Comunidad indígena Nasa del Cabildo de Kitek Kiwe



Instalación del proceso de consulta previa del PIRC de la Comunidad indígena Nasa de Kitek Kiwe (Timbío, Cauca).

La CSMDL acordó realizar el análisis de un caso particular que por sus características o su grado de avance permitiera identificar elementos relevantes del proceso, en esta medida, el caso de la comunidad indígena Nasa de Kitek Kiwe, ubicada en el municipio de Timbío, en el departamento del Cauca, fue el seleccionado para realizar este ejercicio.

Lo anterior se debe entre otras razones, a que es éste el proceso de consulta previa del PIRC que a la fecha se encuentra más avanzado y esto permite plantear algunas observaciones y recomendaciones a las instituciones competentes, basadas en el acompañamiento realizado en su rol de garante por la Defensoría del Pueblo, a partir de su instalación en el mes de agosto del año 2014.

La comunidad indígena Nasa del cabildo de Kitek Kiwe, cuya población fue reubicada en la zona rural del municipio de Timbío (Cauca), tras sufrir hechos victimizantes imputados al Bloque Calima de las Autodefensas Unidas de Colombia – AUC- ocurridos en el año 2001⁴⁷, ha venido participando en las distintas reuniones a partir de la instalación del proceso; su participación se ha caracterizado por el ejercicio de un liderazgo activo a pesar de la complejidad que para esta comunidad pueda implicar la comprensión del proceso de reparación integral de sus derechos vulnerados.

La Defensoría del Pueblo ha realizado un acompañamiento importante a este proceso ⁴⁸ y producto del mismo, ha evidenciado elementos de los cuales resultan observaciones y recomendaciones pertinentes a la revisión de las directrices que desde nivel nacional de la UAERIV y el Ministerio del Interior se imparten para el desarrollo de estos procesos en los niveles territoriales.

⁴⁷ Frente a este caso existe una sentencia en el marco de los procesos de la Ley de Justicia y Paz que en la actualidad se encuentra en el Incidente de Reparación Integral por la Masacre Naya y la Masacre Yurumanguí - Agencia especial PGN No. 12.279.

⁴⁸ En el proceso de consulta previo del PIRC de la comunidad Emberá Chami del Resguardo Unificado, según informa la UARIV participó un funcionario de la Procuraduría General de la Nación.

En éste proceso de consulta previa del PIRC se han realizado distintas actividades según lo reportado por la UAERIV, tales como las siguientes, entre otras:

- *Instalación del proceso de consulta previa (agosto 5 de 2014).*
- *Jornada para la validación metodológica del diagnóstico del daño. (2 y 3 de octubre).*
- *Jornada de caracterización del daño con los mayores en Tierradentro. (18 y 19 de octubre).*
- *Jornada de abordaje de daños psicosociales, en el territorio, la autonomía, y la armonía del cabildo. (25 y 26 de octubre).*
- *Jornada de sistematización de la información sobre la caracterización de los daños en la fase de diagnóstico. (1 y 2 de noviembre).*
- *Socialización del diagnóstico del daño. (3 y 4 de noviembre).*
- *Jornada de trabajo sobre daños al territorio, a la autonomía y la cosmovisión. (7 al 10 de noviembre).*
- *Jornada de socialización del PIRC en el marco del proceso de consulta previa. (19 de noviembre).*
- *Jornada de aprobación del documento de caracterización del daño (11 y 12 de diciembre).*
- *En el 2015, se han realizado 4 sesiones de protocolización del PIRC.*

En ejercicio del acompañamiento adelantado en este proceso por parte de la Defensoría del Pueblo, presentamos las siguientes observaciones:

- Los profesionales de las entidades participantes en este proceso durante las primeras etapas de la consulta previa, tales como la instalación, la pre-consulta, la etapa de caracterización de los daños y afectaciones, y la formulación del plan⁴⁹, han debido realizar ejercicios de contextualización y análisis en cuanto a la comprensión de los principios de la reparación colectiva aplicados a estos sujetos de derecho caracterizados por una cosmovisión propia de la verdad, la justicia y la reparación integral con relación a los daños colectivos ocasionados por el conflicto armado interno. Lo anterior se deriva de haber evidenciado la existencia de diversas interpretaciones que al respecto manifestaron algunos funcionarios, y en el peor de los casos la falta de comprensión de estos principios.
- Al tratarse de un proceso de consulta previa novedoso, aún no son claras las etapas que dentro del mismo deban adelantarse, y las actividades que deben realizarse en cada una de dichas etapas, no obstante, existen unos marcos normativos y jurisprudenciales generales que rigen la actuación institucional para garantizar un efectivo ejercicio de este derecho fundamental de las comunidades étnicas, que permita la participación real de las propias comunidades en la toma de las decisiones sobre las medidas y formas de reparación. Al respecto, la Defensoría del Pueblo realizó observaciones formales frente a la metodología y procedimiento adelantado en las consultas previas, obteniendo como respuesta de la Dirección de Asuntos Indígenas del Ministerio del Interior que ya cuentan con una hoja de ruta que redirecciona los procesos

⁴⁹ Las entidades que han participado en estas etapas iniciales del proceso de consulta previa han sido la UAERIV, el Ministerio del Interior a través de la Dirección de Asuntos Indígenas, Rrom y Minorías, y el Ministerio Público, representado por la Defensoría del Pueblo.

de consulta previa⁵⁰, y en la que se describen de manera general las etapas que deben agotarse y las actividades se deberán realizar en cada fase, lo anterior facilitará una mayor comprensión, organización y claridad para todos los actores participantes en dicho proceso.

1. Fase de pre-consulta y apertura: a) Socialización de los puntos de avance del PIRC por parte del resguardo, b) Socialización de la propuesta metodológica, marco jurídico de la consulta previa, c) Ruta metodológica concertada, d) cronograma concertado, y, e) Instalación formal de la consulta previa.
2. Fase de identificación de caracterización del daño, análisis de medidas de reparación colectiva – formulación del PIRC: a) Desarrollo de la ruta metodológica, b) Caracterización del daño, y c) Formulación del plan de reparación.
3. Fase de preacuerdos: Se definen de manera preliminar los posibles acuerdos y compromisos del plan de reparación.
4. Fase de protocolización: a) Se formalizan los acuerdos y establece la responsabilidad de cada una de las partes, b) Conformación del comité de seguimiento, c) oficialización de acuerdos y d) Protocolización.
5. Fase de seguimiento de acuerdos: a) verificación de los acuerdos y b) avance y evaluación del cumplimiento del compromiso de las partes.



Jornada de validación del documento de
caracterización de daños y afectaciones.

• Frente al rol que debe desempeñar cada una de las entidades participantes en las etapas, se han evidenciado debilidades en el liderazgo que el Ministerio del Interior a través de sus Direcciones de Asuntos Indígenas y de Comunidades Negras debe tener para coordinar y garantizar el cumplimiento de los principios que rigen el derecho fundamental de la consulta previa conforme los estándares internacionales y el marco legal vigente. En particular, el Ministerio del Interior puede jugar un papel fundamental en torno a blindar este proceso desde la consecución de la participación efectiva de la comunidad, así como ejercer las acciones de orientación y apoyo en la construcción de estos procesos en los casos en que se presenten conflictos entre los sujetos y actores partes del mismo. No hay que olvidar, que su rol es garantizar que se dé cumplimiento a cada una las fases bajo la premisa de la buena fe, y el consentimiento libre e informado.

⁵⁰ Mediante el oficio No. 40120-0423 de fecha 11 de mayo de 2015, la Delegada para los Indígenas y las Minorías Étnicas de la Defensoría del Pueblo convocó a la DAIR y a la DCN del Ministerio del Interior, y a la UARIV, con el fin de plantear algunas críticas e inquietudes frente a este proceso de consulta previa.

- En la etapa de pre-consulta, la comunidad ha manifestado la necesidad de realizar algunas actividades importantes encaminadas a desarrollar un ejercicio complejo y doloroso de recordación de los hechos y los perjuicios causados con ocasión del conflicto armado. La idea de la realización de estas actividades es facilitar que el ejercicio de construcción del documento caracterización de daños y afectaciones se surta en el tiempo que la comunidad requiere para tener claridad de los daños colectivos padecidos, teniendo en cuenta que la caracterización de la vulneración de los derechos es el punto de partida para la concertación de las medidas de reparación integral colectiva. Tales actividades han consistido en visitas a lugares donde ocurrieron los hechos victimizantes (desplazamientos, masacres, etc.), reuniones por grupos etarios en las que se realizan diversas actividades, entre otras.
- Los Decretos Ley 4633 y 4635 de 2011⁵¹ señalan que es necesario que la UAERIV y la UAEGRTD realicen conjuntamente una caracterización integral de los daños y afectaciones sufridos por el pueblo o comunidad específica solicitante de medidas de atención y reparación, y de medidas de protección o restitución de derechos territoriales, y salvo que esta última no proceda, la UAERIV podrá realizar esta actividad de manera independiente. No obstante lo anterior, en el proceso de consulta previa del PIRC de la comunidad Kitek Kiwe, no se evidenció tal articulación. Por el contrario, cada entidad realizó su trabajo de manera independiente, lo cual indica que no hay claridad en términos de la importancia y relación del territorio con la pervivencia material, física y espiritual de los grupos étnicos. Las comunidades y pueblos étnicos derivan del territorio su propia existencia y de este derecho al territorio se deriva la realización efectiva de los otros derechos colectivos, tales como la identidad cultural, el gobierno propio y la autodeterminación.

Es claro que la comunidad indígena Nasa del Cabildo de Kitek Kiwe fue víctima de un desplazamiento forzado en 2001, por lo tanto es viable pensar que dentro de su PIRC deberían quedar establecidas las medidas de reparación relacionadas con la restitución de derechos territoriales o al menos el manejo que al respecto se dará, por lo tanto la UAERIV y la UAEGRTD debieron trabajar conjuntamente en la caracterización de los daños y afectaciones, incluidas las relacionadas con las limitaciones al derecho al territorio, sin embargo ello no se evidenció en esta etapa del proceso. Cosa diferente es que la UAERIV esté gestionando algunas actividades al respecto ante algunas entidades como lo informó en la reunión realizada el 21 de mayo de 2015⁵².

De otro lado, no hay que olvidar que las medidas de reparación colectiva por tratarse de un proceso de reparación integral, requiere que en el PIRC se aborden todas las acciones que respondan a cada una de las medidas de reparación planteadas en los Decretos Ley⁵³ y que hayan sido identificadas por las propias comunidades como las medidas idóneas y adecuadas para lograr la reparación y restitución de sus derechos.

⁵¹ Ver artículo 139 y 105 de los decretos 4633 y 4635 de 2011, respectivamente.

⁵² Según la UAERIV se ha venido avanzando en el trabajo articulado con las entidades encargadas de la medida de restitución de derechos territoriales, en este caso, según señala la entidad, concretamente con el INCODER en lo referido al proceso de reubicación. A partir de ésta gestión la UAERIV explica los avances en materia territorial. Sin embargo, ha existido un incumplimiento reiterado del INCODER, frente a lo cual la entidad manifiesta no tener el poder de coerción a pesar de que como coordinador del SNARIV señala haber realizado las gestiones pertinentes.

⁵³ En el párrafo 5 del artículo 142 del Decreto 4633/11 se advierte en relación con el alcance de la restitución de derechos territoriales que "(...) En los Planes Integrales de Reparación Colectiva para Pueblos y Comunidades Indígenas, quedarán debidamente identificadas las afectaciones causadas por el abandono y el

En otras palabras no debe ser admisible que en un PIRC no existan las medidas de reparación relacionadas con la restitución de derechos territoriales, menos en aquellos casos en los que el territorio ha sido el mayor afectado, sobre todo teniendo en cuenta que éste también es considerado víctima, según los Decretos Ley.

En este caso aún no es claro cómo se incorporará de manera adecuada y oportuna el tema de restitución de derechos territoriales en el PIRC, pues la interpretación de la UAERIV frente a esta medida de reparación, ha sido que la misma deberá ser abordada directamente por la UAEGRTD de manera autónoma e independiente, y que la UAERIV se limitará a realizar las gestiones e incidencia que resulten pertinentes ante las entidades competentes.

- Existen algunas preocupaciones en torno al contenido temático de la protocolización del PIRC. En esta etapa se suscribe el acta de acuerdos entre las partes, el cual debe contener las responsabilidades institucionales, los tiempos de ejecución, el presupuesto asignado, entre otros. Sin embargo, la UAERIV ha planteado que la protocolización solo se refiere a la elaboración de un documento general en el que se han identificado las medidas de reparación planteadas por la comunidad, pero nada se harán claridades sobre aquello que se requiere para su cumplimiento.

Este planteamiento contraviene lo establecido en los Decretos Ley, que han señalado con toda claridad el contenido del PIRC: “(...) *El Plan Integral contendrá, entre otros, los siguientes elementos: d. Los recursos y responsables de la ejecución de las medidas de reparación colectiva. e. Los tiempos de ejecución de las medidas de reparación colectiva. f. Los mecanismos de seguimiento. Monitoreo y evaluación (...)*”⁵⁴.

Así las cosas, antes de protocolizar el PIRC a través de la formalización de los acuerdos suscritos en el plan, se requiere que cada una de las medidas hayan sido previamente concertadas por las entidades encargadas de brindar y ejecutar las medidas de reparación tanto del orden nacional como del orden territorial. Sería impensable tener un plan en el que el único actor que se compromete es la UAERIV, puesto que además de que en este proceso debe lograr la concurrencia de cada una de las instituciones encargadas de otorgar las medidas de reparación y de los diferentes niveles territoriales de gobierno, también debe asumir responsabilidades sobre las medidas de reparación a su cargo.

De otra parte, la Defensoría ha visto con preocupación que algunas de las acciones en que se traducen varias de las medidas de reparación colectiva establecidas por la comunidad de Kitek Kiwe están relacionadas con la construcción de obras de infraestructura, las cuales serán implementadas a través de la metodología MGA (Metodología General para la Formulación de Proyectos de Inversión Pública - MGA) dentro del Sistema General de Regalías según informó la UAERIV. Es claro que esta metodología se ha caracterizado por carecer de un enfoque diferencial étnico, lo cual se ha reflejado en las dificultades que han tenido las comunidades étnicas para que sus proyectos sean aprobados en los OCAD.

despojo de derechos territoriales asociadas con las causas a las que refiere el artículo 3o del presente decreto (...).”

⁵⁴ Ver los artículos 138, 97 y 78 de los Decretos 4633, 4634 y 4635 de 2011.

Si bien la UAERIV ha manifestado que desde el alistamiento institucional se ha venido comprometiendo a las entidades, aún es insuficiente el ejercicio integral de carácter institucional con la comunidad para la concertación de cada una de las medidas y no basta con la información que la entidad coordinadora entrega a la institucionalidad competente, sino que es fundamental el ejercicio participativo y directo con la propia comunidad, quien es la legitimada para plantear cómo y de qué manera exige la reparación integral de sus derechos al Estado Colombiano.

6.1.4 Observaciones a los lineamientos para la definición presupuestal de la medida de indemnización colectiva para sujetos étnicos de reparación colectiva.

Un tema altamente preocupante y discutido respecto a las medidas de reparación colectiva de comunidades étnicas es el documento de lineamientos para la indemnización colectiva de comunidades étnicas. En particular se han evidenciado falta de claridad institucional sobre los criterios adoptados para establecer los rangos presupuestales a título de indemnización de los daños colectivos, además, de una debilidad en su definición dado que los mismos deben ser objeto de concertación con las comunidades étnicas.

La UAERIV, como coordinadora del SNARIV, expidió el documento “Lineamientos Jurídicos y Políticos para la Definición Presupuestal de la medida de indemnización Colectiva para Sujetos Étnicos de Reparación Colectiva”⁵⁵, el cual actualmente se encuentra en proceso de validación. Respecto al contenido del mismo, la CSMDL realiza las siguientes consideraciones:

Respecto al documento: “Lineamientos Jurídicos y Políticos para la Definición Presupuestal de la medida de indemnización Colectiva para Sujetos Étnicos de Reparación Colectiva”, expedido por la UAERIV, como coordinadora del SNARIV, y que se encuentra en proceso de valoración, la CSMDL realiza las siguientes consideraciones:

- 1) La garantía de los derechos de las víctimas del conflicto armado pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas, negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y Rrom depende de la actualización del plan financiero que acompaña a la ley de víctimas y restitución de tierras (CONPES 3712 y 3726 de 2012). Esta actualización del plan financiero debe explicitar de manera precisa los recursos destinados exclusivamente para la implementación de los decretos ley 4633, 4634 y 4635 de 2011. Lo anterior es urgente puesto que el plan financiero derivado de los documentos mencionados se encuentra totalmente desactualizado y sin embargo sirve de referencia para la expedición de los lineamientos referidos.
- 2) La indemnización colectiva se entiende como una compensación que busca resarcir los daños materiales e inmateriales causados, y en esta medida, si bien podrían establecerse unos límites máximos, es imposible definir un tope anticipado para la indemnización que no corresponda con una previa tasación de los daños causados a

⁵⁵ La Comisión de Seguimiento a los decretos ley étnicos viene elaborando un documento en el que se encuentran desarrolladas de manera amplia cada una de las observaciones frente al documento “Lineamientos Jurídicos y Políticos para la Definición Presupuestal de la medida de indemnización Colectiva para Sujetos Étnicos de Reparación Colectiva”.

cada uno de los sujetos colectivos afectados por el conflicto armado. La indemnización con ocasión de daños generados en el marco de un conflicto armado, así sea otorgada por la vía administrativa, para ser tal, debe apuntarle a la real garantía del derecho a la reparación integral de los sujetos afectados, con mayor razón si se trata de garantizar la pervivencia cultural de las comunidades étnicas del país.

- 3) Ahora bien, con respecto al principio de la sostenibilidad fiscal la CSMDL subraya lo siguiente:

Primero: La implementación de la política pública de asistencia, atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado pertenecientes a los grupos étnicos, y sus planes de financiamiento, deben responder no solamente a los principios de equidad y sostenibilidad fiscal, sino principalmente a los principios que definen el Estado Social de Derecho en Colombia cuales son: la dignidad humana, el trabajo, la solidaridad y la igualdad.⁵⁶

Segundo: Que como lo ha manifestado en repetidas ocasiones la CGR⁵⁷ y la CSMDL, la sostenibilidad fiscal se encuentra supeditada a la realización del goce efectivo de derechos de las víctimas del conflicto armado, y debe ser interpretada de una manera tal que se ajuste a su satisfacción, puesto que de ésta depende la vigencia integral de la carta constitucional en el territorio nacional.

Tercero: Que según la Corte Constitucional, la sostenibilidad fiscal no es ni un derecho ni un principio constitucional, sino un criterio operativo para la razonabilidad de las políticas públicas. En este caso, la razonabilidad de las políticas no obedece solamente a criterios de economía procedimental, institucional y financiera, sino a criterios de justicia, equidad y goce efectivo de derechos. Así, no es adecuado desde la perspectiva constitucional, supeditar derechos al criterio de sostenibilidad fiscal. En palabras de la Corte Constitucional, la sostenibilidad fiscal es un “criterio ordenador” con carácter exclusivamente instrumental, es decir, “no es un fin constitucional en sí mismo considerado, sino apenas un medio para la consecución de los objetivos esenciales del Estado Social de Derecho”.⁵⁸

Cuarto: Que los grupos étnicos en Colombia fueron víctimas de un orden sistémico y masivo de vulneraciones a sus derechos humanos. La Corte Constitucional ha determinado que la población víctima del desplazamiento forzado y entre ellos las víctimas pertenecientes a los grupos étnicos se encuentran en una situación de grave vulnerabilidad que permite identificarlas como sujetos de especial protección constitucional. El carácter de sujetos de especial protección constitucional tiene su fundamento en múltiples mandatos constitucionales, así como en diversas obligaciones del Estado Colombiano en materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, que hacen parte del bloque de constitucionalidad en virtud de lo dispuesto

⁵⁶ Al respecto ver la sentencia C-776/03 de la Corte Constitucional.

⁵⁷ Al respecto ver entre otros: Evaluación del proceso de indemnización administrativa a las víctimas de la violencia en Colombia – año fiscal 2012 –, Abril de 2013.

⁵⁸ Al respecto ver la sentencia C-288/12 de la Corte Constitucional: “El presente análisis demuestra que el Acto Legislativo acusado contiene diversas cautelas, unívocamente dirigidas a determinar que el criterio de SF es un instrumento subordinado al logro de los fines propios del ESDD, entre los que encuentra lugar central la protección de los derechos fundamentales. Este propósito es reforzado por la inclusión de cláusulas prohibitivas específicas, dirigidas a evitar que una errónea comprensión de la SF lleve a desvirtuar dichos objetivos esenciales.”

por el artículo 93 constitucional; este hecho obliga al Estado Colombiano no sólo a priorizar sus políticas públicas en esta población sino a asumir que la vigencia de sus derechos fundamentales reviste una jerarquía superior en relación con otros intereses que pueden revestir un alcance igualmente constitucional.⁵⁹

Quinto: Que el criterio de la sostenibilidad fiscal, es un orientador de las políticas prestacionales del Estado Colombiano y no debe ser utilizado como justificación o principio supuestamente superior en una jerarquía constitucional para negar la satisfacción de los derechos de las víctimas del conflicto armado. Una lectura en este sentido es a todas luces inconstitucional y no es vinculante para ninguna autoridad que tuviese que decidir sobre intereses de población desplazada.⁶⁰

Sexto: Que el criterio de la sostenibilidad fiscal puede ser invocado por el Estado y por el Gobierno únicamente para circunscribir el alcance de la progresividad de los derechos sociales, económicos y culturales pero en ningún momento para negarlos, coartarlos, reducir el alcance de su núcleo esencial o contenido mínimo o negarse a prestar servicios sociales a la población que los demanda o a una parte de ella, aduciendo escases de recursos. Si esto sucede, la Corte Constitucional ha planteado la existencia de una presunción de inconstitucionalidad frente a decisiones de este tipo.⁶¹

Séptimo: Que la progresividad en el goce efectivo de los derechos de las víctimas del conflicto armado implica la necesidad de buscar fuentes eficientes de financiación para aumentar el alcance y magnitud de estos derechos en la población que los demanda. Es decir, para aumentarlos y nunca reducirlos. Justamente este es el sentido de la demanda de la Corte Constitucional cuando afirma que es necesario establecer un lenguaje común entre derechos y sostenibilidad fiscal.⁶² De esta manera, el criterio de sostenibilidad fiscal puede re-significarse de manera que se entienda como el deber del Estado de obtener recursos y fuentes de financiación para los propósitos de superación del ECI declarado en la sentencia T-025 de 2004 y la reparación de las víctimas de violaciones a derechos humanos.

Octavo: Que la sostenibilidad fiscal debe respetar el principio de no regresividad, el cual implica la necesidad de atender las crecientes e imperativas necesidades de las víctimas del conflicto armado en Colombia.⁶³

⁵⁹ Al respecto ver los autos de seguimiento 004 y 005 de 2009 a la sentencia T-025 de 2004.

⁶⁰ Al respecto ver la sentencia C-288/12 de la Corte Constitucional: “De lo que se trata es que la consideración de la SF por parte de las autoridades del Estado debe ser siempre compatible con la protección de los derechos fundamentales, no solo a partir de la vigencia de su núcleo esencial, sino también desde una perspectiva de vigencia integral de esos derechos. Es por ello que la fórmula adoptada por la reforma constitucional hace expresa referencia a que el principio o criterio de SF no puede, en ningún caso, servir de base para el menoscabo, restricción o negación de los derechos fundamentales. Existe, en ese orden de ideas, un mandato de intangibilidad de esas garantías constitucionales frente a la consideración de la sostenibilidad fiscal.”

⁶¹ Al respecto ver la sentencia C-288/12 de la Corte Constitucional.

⁶² Al respecto ver el auto de seguimiento 115A de 2012 a la sentencia T-025 de 2004.

⁶³ Al respecto ver la sentencia T-068/10. Igualmente ver la sentencia C-288/12: “De otro lado, el principio de progresividad implica la prohibición correlativa de regresividad, de acuerdo con la cual una vez se ha llegado a determinado nivel de protección, el Estado encuentra vedado retroceder en esa garantía, salvo que se cumpla con un estricto juicio de proporcionalidad, el cual demuestre que la medida regresiva es imprescindible para cumplir con el fin constitucionalmente imperioso.”

Noveno: Que la sostenibilidad fiscal entonces no puede poner en entredicho la satisfacción de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación, ni el deber de memoria que tiene el Estado para con hechos atroces que vituperan la dignidad humana en situaciones de victimización masiva y sistemática como las acontecidas en Colombia. De lo contrario, el Estado colombiano estaría reconociendo su incapacidad estructural para garantizar un orden democrático y la vigencia del Estado de derecho en su territorio.

- El derecho fundamental a la consulta previa se ve vulnerado cuando de manera arbitraria es la UAERIV quien determina los criterios y los montos que permitirán tasar la medida de reparación de indemnización colectiva, contrariando lo ordenado en los Decretos Ley, los cuales textualmente indican lo siguiente: “(...) *Los criterios para determinar los montos de las indemnizaciones colectivas se definirán en los procesos de consulta previa de los PIRCPCI y deberán responder de manera adecuada a las prioridades, programas y planes que se identifiquen para lograr una reparación integral de los pueblos y comunidades (...)*”⁶⁴ (Subrayado nuestro).
- En relación con los criterios para determinar los montos de las indemnizaciones colectivas el documento de lineamientos plantea lo siguientes: Un primer criterio relacionado con la prevalencia de los derechos de los niños, niñas y jóvenes víctimas teniendo en cuenta su estatus de sujeto de protección constitucional reforzada y su importancia para la permanencia y pervivencia física y cultural de los pueblos, y, un segundo criterio demográfico relacionado con el número de integrantes de la comunidad respectiva. En concepto de la CSMDL se está desconociendo que deben tenerse en cuenta como criterios para la indemnización los siguientes, señalados en los Decretos Ley: la naturaleza y el impacto del hecho victimizante, el daño causado y el estado de vulnerabilidad desde un enfoque diferencial.
- El documento aludido equipara los montos de indemnización sólo desde la perspectiva de los hechos victimizantes sin que sea claro cuáles son los parámetros para atender desde su diferencia la situación de cada uno de los sujetos colectivos étnicos. Además, deberá tenerse en cuenta que el daño material como el inmaterial, debe ser resarcido de modos diferentes acorde a parámetros culturales que no pueden obviarse cuando de atender comunidades étnicas se trata.

Tabla 11. Montos indemnización colectiva propuestos por la UAERIV

POBLACIÓN – CENSO	INDEMNIZACIÓN
De 100 A 1000 Personas	De 170 A 233 SMLV.
De 1001 A 2000 Personas	De 234 A 298 SMLV.
De 2001 en adelante	De 299 a 362 SMLV.
Casos sistemáticos y de lesa humanidad	De 275 A 395 SMLV.

Fuente: Documentos de lineamientos para la indemnización colectiva (UAERIV, 2015).

Respecto al primer criterio relacionado con la prevalencia de los derechos de los niños, niñas y jóvenes víctimas, en el documento elaborado por la UAERIV, se establecen una serie de causas que resultan contundentes para incrementar los montos referidos anteriormente, como se presenta en el cuadro siguiente.

⁶⁴ Numeral 2 del artículos 114 del Decretos 4633 de 2011. Artículo 78 del Decreto 4634/11.

Tabla 12. Propuesta aumento de montos de indemnización por hechos ocurridos contra personas menores de 18 años

El monto de la indemnización aumentará cuando:	El monto de la indemnización aumentará en:
Homicidio, tortura, reclutamiento forzado o violencia sexual <u>de forma sistemática o generalizada</u>	Hasta 427 SMLV.
Homicidio, tortura, reclutamiento forzado o violencia sexual <u>de alguno de los miembros de la comunidad</u>	Hasta 395 SMLV.
<u>Afectación de un derecho o un bien indivisible</u> de la comunidad a través de la vulneración (se excluyen los delitos antes mencionados) a través de personas de la comunidad o grupo menores de 18 años.	Hasta 363 SMLV.

Fuente: Documento de lineamiento de indemnización colectiva (UAERIV, 2015).

- Adicionalmente no es claro aquello que refiere al derecho o un bien indivisible, y la falta de precisión del alcance de ese derecho puede ser entendido de múltiples maneras, es decir, desde la afectación a su identidad cultural que es un derecho colectivo constitucional de carácter intangible pero que tiene expresiones concretas de vulneración, o el derecho a la autonomía y gobierno, que también corresponden a la órbita de los derechos protegidos constitucionalmente. A juicio de la CSMDL, si este es el principio que rige vale la pena resaltar entonces que también se está considerando un incremento adecuado cuando estos derechos resulten afectados, puesto que cualquier hecho victimizante siempre genera una afectación a cualquier derecho del sujeto colectivo; verbi gracia, el desplazamiento impacta en la identidad cultural porque las comunidades asentadas en otros territorios foráneos empiezan a perder sus rasgos y costumbres ante la imposibilidad de practicar sus creencias y ritos, la desculturización es la consecuencia del desarraigo cultural de los pueblos étnicos, y por tanto, se predicaría entonces que ha habido una afectación a un derecho indivisible de la comunidad que tendrá un resarcimiento indemnizatorio de mayor valor.
- En cuanto al criterio poblacional señalado en el documento en cuestión - si es que este puede ser definido como un criterio - esto es “(...) *el número de integrantes de la comunidad sujeto de reparación colectiva (antes de la ocurrencia de los hechos asociados al conflicto armado)*”⁶⁵ (...), contenido en la información censal oficial de las autoridades, puede resultar ajeno a la realidad y contrario a los criterios de (i) naturaleza y el impacto del hecho victimizante, (ii) el daño causado y (iii) el estado de vulnerabilidad actual de la víctima, señalados anteriormente, debido a la debilidad de las comunidades para establecer registros poblacionales reales. Además, si el censo

⁶⁵ Como fue afirmado por la UAERIV en el último Subcomité de Indemnización Colectiva realizado en el mes de mayo de 2015, lo escrito entre paréntesis será eliminado de los lineamientos por vulnerar los derechos de estas comunidades al desconocer las dinámicas propias del conflicto armado y de estas comunidades, así como sus realidades actuales. En caso de que fuera tenido en cuenta el censo poblacional en el momento de la ocurrencia de los hechos victimizantes ello podría resultar paradójico.

oficial corresponde al que hipotéticamente repose en el Ministerio del Interior, es poco probable que el mismo refleje la realidad poblacional de la comunidad específica.

6.2. Reparación Individual

Indemnización Administrativa

El presente apartado tiene el propósito de presentar un panorama general del avance en relación con las acciones dirigidas a reparar de manera integral a los miembros de las comunidades étnicas individualmente considerados, fuera de la reparación colectiva a la que tienen derecho como sujetos étnicos.

De acuerdo a la RNI, con corte a 1 de julio de 2015, hay un total de 848.735 víctimas del conflicto armado que pertenecen a algún grupo étnico. En el Cuadro 1 que se presenta a continuación se consolida la información según las etnias oficialmente reconocidas por la UAERIV.

Tabla 13. Víctimas étnicas según RNI- UAERIV

Etnia	Personas
Indígena	150.517
Gitano(a) ROOM	29.001
Raizal del archipiélago de San Andrés y Providencia	9.433
Negro(a) o Afrocolombiano(a)	659.074
Palenquero	710
Total Étnicos	848.735

Fuente: RNI-UAERIV-Corte 1 de julio de 2015

Considerando lo anterior, la población étnica representa aproximadamente el 11.33% del universo total de víctimas (7.490.375) que se encuentran inscritos en el Registro Único de Víctimas⁶⁶.

La CSMDL, en el Informe al Congreso del año anterior, expresó su preocupación por el avance en la indemnización administrativa -una de las medidas de la reparación integral- que les corresponde a las víctimas que hacen parte de algún sujeto colectivo étnico. Por ello, para el presente año, la CSMDL le requirió a la UAERIV la información pertinente y actualizada referente al número de asientos y giros contables debidamente relacionados correspondientes a la indemnización administrativa, atendiendo al marco legal sobre el cual se efectuó la misma. El cuadro reportado por la entidad se muestra a continuación.

⁶⁶ Consultado el 21 de julio de 2015. Cifra con corte a 1 de julio de 2015 en el siguiente enlace: <http://www.unidadvictimas.gov.co/index.php/en/>

Tabla 14-Indemnizaciones a personas con identidad étnica

Enfoque Étnico	MARCO LEGAL			
	1290	418	1448	Justicia y Paz
	Número de Giros	Número de Giros	Número de Giros	Número de Giros
Indígena	3.018	7	1.181	0
Negro(a) o Afrocolombiano(a)	6.868	14	7.207	0
Palenquero	16	0	1	0
Raizal del archipiélago de San Andrés y Providencia	66	0	0	0
Gitano(a) ROM	13	0	2	0
Otro	593	0	43	0
Cantidad	10.574	21	8.434	0
Total Víctimas Indemnizadas	19.029			
Total Recursos Destinados	\$109.711,551,119,71			

Fuente: UAERIV-Con corte a 30 de abril de 2015.

En el Informe al Congreso 2013-2014 se reportó un total de 6.936 giros efectuados para todos los marcos legales lo cual, frente al cuadro expuesto permite evidenciar que se ha dado un avance de 12.093 giros, de cara al total de 19.029 víctimas indemnizadas. La CSMDL considera que se ha producido un avance importante en particular sobre los giros efectuados en virtud de la Ley 1448 de 2011. Pese a ello, de cara al universo total de 848.735 víctimas individuales étnicas que la RNI reporta en la actualidad, a casi cuatro años de la implementación de los Decretos Ley, el avance no es tan halagador ya que tan sólo se ha efectuado y avanzado en el 2.24% de los pagos que la UAERIV debe efectuar con cargo a esta medida reparadora.

Para la población indígena, se indica un total de 4.206 giros correspondientes a la indemnización administrativa. Ello representa aproximadamente el 2.79% del universo total de víctimas pertenecientes a esta población. En cuanto a los negros o afrocolombianos, se evidencia que se han presentado un total de 14.089 giros, equivalentes al 2.13% de víctimas individuales del total reportado por la Red Nacional de Información (RNI). En cuanto a la población gitana Rrom, se han presentado un total de 15 pagos, lo cual representa el 0.05% de esta población. Por último, los 17 giros de los palenqueros y los 66 de los grupos raizales de San Andrés y Providencia representan el 2.39% y el 0.69% de estas poblaciones respectivamente.

Ello evidencia que, al ritmo con el cual se vienen presentando los giros, para el 2021, la UAERIV no habrá indemnizado a todas aquellas víctimas individuales pertenecientes a los diferentes grupos étnicos. Haciendo una proyección hasta el año 2021, tan sólo se tendrá indemnizado el 5.6% de estas víctimas conforme a lo ejecutado hasta la fecha, lo cual refleja que el 94.4% de estas víctimas individuales no habrán de ser indemnizadas al final de la vigencia de los Decretos Ley étnicos.

Ahora bien, la UAERIV reporta que una de sus estrategias de priorización para las víctimas étnicas individualmente consideradas se consagra en la Resolución 0090 de

2015, mediante la cual se pretende priorizar y agilizar el pago a las víctimas étnicas conforme el contenido del numeral noveno, que dice así:

Víctimas individuales de cualquier hecho susceptible de indemnización que hagan parte de un sujeto de reparación colectiva que se encuentre adelantando la Ruta del Programa de Reparación Colectiva, formulado con el acompañamiento de la Unidad de Víctimas, siempre y cuando el sujeto de reparación colectiva se encuentre debidamente inscrito en el RUV ⁶⁷.

Numeral que establece la estrategia de coordinación a existir entre los PIRC y los procesos de reparación individual para cada una de las víctimas étnicas. Planteamiento que a la fecha del presente informe no se ha dado, tal como se constató en la visita administrativa practicada por la CSMDL, donde se evidenció que la UAERIV no cuenta ni ha desarrollado estrategia alguna que articule estos dos procesos. Adicionalmente, en el desarrollo de la mencionada visita, la UAERIV afirmó que no cuenta con una estrategia integral para ubicar a las víctimas étnicas ya que el reconocimiento de su condición como sujetos étnicos tan sólo se manifiesta a través de la llamada que la entidad realiza en el momento de la aplicación del PAARI y que se constata a través de una de las preguntas allí contenidas, de manera que no hay un enfoque diferencial apropiado para la identificación de éstas víctimas de manera individual.

Por lo anterior, actualmente se están llevando a cabo acciones aisladas por la UAERIV buscando efectuar las entregas de los giros correspondientes a la indemnización individual administrativa, una vez se efectúen los PIRC. De otra parte, igualmente como se expuso en el Informe del año anterior, la UAERIV reportó que se habían formulado los planes y talleres de acompañamiento para la inversión⁶⁸, con el apoyo de USAID y OIM, dirigidos a los grupos indígenas, el pueblo Rrom, y las comunidades negras, afrocolombianas, raizales, y palenqueras. Sin embargo, la CSMDL no ha tenido reporte alguno sobre los avances de los planes y talleres en referencia.

Se evidencia, por otro lado, que a pesar de la recomendación dada por la CSMDL con respecto a la solicitud de la expedición del acto administrativo tendiente a establecer los montos correspondientes para la indemnización administrativa conforme a lo ordenado por los Decretos Ley Étnicos, a la fecha no se ha presentado avance alguno en esta materia. Si bien la CSMDL valora que la UAERIV esté realizando los pagos con base a los montos máximos establecidos por el Artículo 149 del Decreto 4800, aún se sigue incumpliendo lo ordenado por cada uno de los Decretos Ley Étnicos.⁶⁹

⁶⁷ Respuesta a Recomendaciones Segundo Informe de Seguimiento y Monitoreo de Implementación Decretos Ley Étnicos-UAERIV.

⁶⁸ Las cuatro líneas de inversión que se establecen son: creación o fortalecimiento de empresas productivas o activos productivos, formación profesional para las víctimas o los hijos de éstas, la adquisición o mejoramiento de la vivienda nueva o usada, y la adquisición de inmuebles rurales.

⁶⁹ El artículo 111 del Decreto Ley 4633, el artículo 80 del Decreto Ley 4635 y las normas relacionadas con la materia en el Decreto 4634 de 2011, establecen la expedición de un Decreto que establezca los montos correspondientes a la indemnización administrativa de manera exclusiva para las víctimas étnicas.

Medidas de Satisfacción

Atendiendo el seguimiento efectuado por la CSMDL, la implementación de las medidas de satisfacción para las víctimas étnicas con cargo a la UAERIV, entidad coordinadora del SNARIV, no se presentan avances significativos, como quedó plasmado en el Informe al Congreso de la República del año anterior. Si bien, en los PIRC hay acciones que apuntan a implementar medidas de satisfacción, la UAERIV no cuenta con una estrategia diferenciada para efectuar esta medida reparadora.

No se han reportado avances con relación a los espacios de concertación nacional de cada uno de los Decretos Ley, en esta materia. Cabe anotar que, en el marco del Subcomité de Medidas de Satisfacción no se ha avanzado en la implementación del enfoque diferencial en la “*Guía de Medidas de Satisfacción*” para las víctimas pertenecientes a algún sujeto étnico. Lo anterior se debe a que sólo se ha efectuado una sesión plenaria hasta julio 1 de 2015, en consecuencia a las elecciones de las Mesas de Participación Efectiva de Víctimas adelantadas en el primer semestre de 2015. En razón a ello, ha sido mínimo el trabajo que se ha logrado adelantar en esta materia en dicho espacio.

Una de las medidas de satisfacción que genera mayor preocupación para la CSMDL tiene que ver con la exención del servicio militar para las víctimas pertenecientes a las comunidades étnicas. Con base en la visita administrativa efectuada por parte de la CSMDL a la UAERIV, se constató que hasta la actualidad, aún no existe un protocolo para la exención del servicio militar para los negros, afros, palenqueros, raizales⁷⁰, y los Rrom.⁷¹ Si bien la CSMDL conoce que esta medida de satisfacción se debe formular dentro de los PIRC, es evidente que por su naturaleza corresponde a una medida de reparación individual. Lo anterior representa una preocupación para la CSMDL debido a que la exención del servicio militar constituye una de las medidas de satisfacción más concretas a la luz de los Decretos-Ley, de manera que resulta inconcebible que a cuatro años de su promulgación no exista un protocolo o un mecanismo para dar cumplimiento a esta medida reparadora, más si se considera el universo potencial de víctimas de los Decretos-Ley a beneficiarse con esta medida.

Tabla 15. Universo de población masculina étnica

GÉNERO	ENFOQUE ÉTNICO	ENTRE 0 Y 5	ENTRE 6 Y 12	ENTRE 13 Y 17	ENTRE 18 Y 26	ENTRE 27 Y 60	ENTRE 61 Y 100	ND
HOMBRE	Gitano (a) ROM	113	2.243	2.159	3.260	4.922	976	234
	Indígena	2.543	11.369	10.645	15.164	25.400	5.122	2.279
	Negro o afrocolombiano	15.409	54.857	45.910	66.092	100.284	21.651	6.927
	Palenquero	25	40	32	57	143	40	14
	Raizal	51	509	481	812	2.255	450	200
Total por edad		18.141	69.018	59.227	85.385	133.004	28.239	9.654

Fuente: RNI-UAERIV-Con corte a 1 de julio de 2015.

⁷⁰ El artículo 91 del Decreto 4635 establece la exención del servicio militar para los afros, negros, palenqueros y raizales, los cuales estarán “exentos de cualquier pago de la cuota de la compensación militar.”

⁷¹ El artículo 85 del Decreto 4634 establece la exención del servicio militar para el pueblo gitano o ROM, cuyas víctimas estarán “exentas de cualquier pago de la cuota de la compensación militar.”

Revisando el Cuadro 3, es evidente que el universo potencial de víctimas étnicas a recibir esta medida de satisfacción es considerable, de manera que la CSMDL considera que la expedición de los protocolos para la exención de la libreta militar tanto para negros, afrocolombianos, raizales, palenqueros como para el pueblo Rrom resultan fundamentales de manera que se pueda atender este mandato legal de forma adecuada y se prevenga el reclutamiento de los jóvenes víctimas pertenecientes a algún grupo étnico de los anteriormente referidos.

6.2.3 Medidas de Rehabilitación

Las medidas de rehabilitación de que tratan los Decretos Ley Étnicos, cuya responsabilidad recae principalmente en el Ministerio de Salud y Protección Social, muestran serias deficiencias en su implementación. Para el año 2015, hubo un recorte del 40% del presupuesto con destino a la implementación de esta medida reparadora en el marco de la Ley 1448 de 2011, ya que el rubro asignado el año 2014, fue de \$25.000 millones, reduciéndose a quince mil millones \$15.000 millones para el año 2015.

La CSMDL advierte que no se evidencia la aplicación del enfoque diferencial en la implementación de tales medidas de rehabilitación que apunten a resarcir el daño individual de las víctimas pertenecientes a algún grupo étnico. Lo anterior se deduce del seguimiento que la PGN adelantó a través de la Procuraduría Delegada para el Apoyo a las Víctimas del Conflicto Armado y los Desmovilizados durante el primer semestre del 2015, al Subcomité de Medidas de Rehabilitación, donde se informó que hasta el año 2015, empezaría a funcionar la Mesa Técnica para tratar los asuntos correspondientes a estos grupos étnicos de manera exclusiva y dar así el lineamiento a la ruta integral de salud con la aplicación del enfoque diferencial. Lo anterior se encuentra consagrado dentro del POA de ese espacio. Por lo anterior no es admisible para la CSMDL, que ante el tiempo de expedición de los Decretos Ley, a la fecha no se encuentren formulados los lineamientos para el diseño de esta política pública.

Conclusiones

Sobre los procesos de reparación colectiva

- No existe claridad sobre las etapas por desarrollar en el proceso de consulta previa de los PIRC, o los criterios e interpretaciones del Nivel Nacional de la UAERIV no son amplia y claramente conocidos y comprendidos por los profesionales que tiene a cargo estos procesos en el nivel territorial. Así mismo, tampoco es claro el alcance de cada una de estas etapas, como ocurrió con la etapa de protocolización del PIRC situación explicada previamente en el estudio de caso. La CSMDL considera que no hay comprensión clara sobre la aplicación del derecho a la consulta previa en perspectiva de la reparación colectiva, lo cual ha generado que la metodología se encuentre en permanente construcción retrasando el avance de los procesos.

- El rol del Ministerio del Interior a través de la Dirección de Asuntos Indígenas, Rrom y Minorías o de la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras debe ser fortalecido en su condición de coordinador y responsable de garantizar que el proceso se adelante conforme los estándares nacionales e internacionales con el fin de lograr que la consulta se enmarque en el consentimiento previo, libre e informado.
- No se evidencia un trabajo articulado entre la UAERIV y la UAEGRTD en el ejercicio de caracterización de daños y afectaciones en sintonía con lo establecido en los Decretos Ley, lo cual resulta inadmisibles si se tiene en cuenta que la reparación debe ser integral, y en este sentido todas las medidas de reparación colectivas deberán estar acordadas e incorporadas en el PIRC, como ya se explicó anteriormente. Este trabajo conjunto evitaría no sólo la revictimización de la comunidad, sino que también se traduce en una optimización de recursos y esfuerzos institucionales.
- Se evidencia lentitud en el proceso de implementación de la ruta de reparación colectiva por parte de la UAERIV, con las implicaciones que ello tiene para la garantía de derechos de estas comunidades cuando a la fecha solamente se han instalado 25 PIRC correspondientes a distintos sujetos colectivos étnicos titulares del derecho a la reparación integral, y unos pocos de estos están en etapas más avanzadas dentro del proceso de consulta previa del PIRC. Aunado a lo anterior, para la Comisión es preocupante que de las 128 declaraciones tomadas, de las cuales menos de la mitad se encuentra en estado incluido en el RUV, sólo con 25 comunidades se tenga algún tipo de avance en relación con el proceso de consulta previa del PIRC.
- Los criterios para establecer los montos en que se tasaré la medida de reparación de indemnización colectiva, deberán concertarse en el marco del proceso de consulta previa de los PIRC⁷², y serán estos criterios los que permitan definir con la respectiva comunidad el monto que por tal concepto le será entregado. No obstante lo anterior, en el caso de la consulta previa del PIRC, la UAERIV impuso de manera arbitraria y autónoma los montos por concepto de indemnización colectiva, vulnerando el derecho fundamental a la consulta previa, lo cual se deduce del documento de lineamientos propuesto por dicha entidad.
- Los criterios tenidos en cuenta en el documento propuesto por la UAERIV, que fueron empleados en el proceso de consulta previa del PIRC, no satisfacen plenamente los requerimientos establecidos en las normas especiales en materia de criterios para definir el monto de las indemnizaciones colectivas. En efecto, el art. 148 del Decreto 4800 de 2011, establece que la estimación del monto de la indemnización por vía administrativa se sujetará a criterios como el de la (i) naturaleza y el impacto del hecho victimizante, (ii) el daño causado y (iii) el estado de vulnerabilidad actual de la víctima, desde un enfoque diferencial. La UAERIV tiene una interpretación restrictiva que afecta la garantía de la reparación integral dado que solo ha tenido en cuenta el criterio poblacional y el relacionado con la prevalencia de los derechos de los niños, niñas y jóvenes víctimas, desconociendo que los daños colectivos de los sujetos colectivos étnicos en torno a otros derechos fundamentales constitucionales, deben ser reparados para alcanzar la finalidad de la reparación consistente en la

⁷² Título V del Decreto 4633/11, Título IV del Decreto 4635/2011 sobre el Diseño, implementación y evaluación de los PIRC, y el Título III y IV del Decreto 4634 de 2011.

recuperación de la integridad cultural, social y la pervivencia material y espiritual de los pueblos y comunidades étnicas.

Sobre los procesos de reparación individual

Los avances en la reparación individual de las víctimas que hacen parte de los grupos étnicos resultan sumamente limitados hasta la edición del presente informe. No se han producido avances significativos en los giros correspondientes a la indemnización administrativa, ni la implementación de las medidas de satisfacción o rehabilitación que efectivamente evidencien la aplicación del enfoque diferencial para tratar con la debida dignidad y celeridad a la población étnica víctima, la cual representa el 11.33% del universo total de víctimas que figuran inscritas en el RUV.

En los procesos de indemnización administrativa, los giros efectuados son mínimos en consideración al universo total de 848.735 víctimas étnicas. Lo anterior se evidencia en la medida en que tan solo se ha logrado efectuar el 2.24% de los pagos con respecto al universo total. Además, al hacer la diferenciación por etnia, la CSMDL observa que ningún pueblo o comunidad tiene más del 3% de su grupo indemnizado. Igualmente, se hace evidente que no existe una estrategia articulada por parte de la UAERIV para armonizar los pagos de la indemnización con los procesos de reparación colectiva.

No hay una estrategia que permita la identificación de las víctimas pertenecientes a algún sujeto étnico, ni siquiera a partir de lo que se debería derivar de lo registrado en el FUD, lo cual se evidencia ya que la identificación de esta condición tan sólo se presenta hasta el momento de la aplicación del PAARI, efectuado usualmente mediante llamada telefónica.

No existe ningún protocolo o mecanismo que materialice la exención de la libreta militar como una de las medidas de satisfacción a las cuales las víctimas étnicas realicen materialmente en derecho.

Finalmente, en la implementación de las medidas de satisfacción y rehabilitación, se evidencia que desde los Subcomités Técnicos no hay estrategias encaminadas para cumplir las medidas de reparación integral a los integrantes de las comunidades étnicas.

Capítulo 7

Política de Restitución de derechos territoriales El caso de la comunidad Emberá Katío del Resguardo Tahami del Alto Andágueda (Bagadó, Chocó)

Al momento de presentación de este informe, la DAE- UAEGRTD ha asumido la atención de treinta y ocho (38) casos de restitución de derechos territoriales de comunidades étnicas, veinticuatro (24) de ellos corresponden a territorios indígenas y catorce (14) a territorios colectivos de CNARP⁷³.

De estos casos, solo dos (2) cuentan con sentencia de restitución de derechos territoriales: el caso del Resguardo Tahami del Alto Andágueda ubicado en Bagadó (Chocó) donde se asienta la población indígena Emberá Katío, cuya sentencia fue proferida el 23 de septiembre de 2014 por el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Antioquia; y la sentencia del Territorio Colectivo del Consejo Comunitario Renacer Negro ubicado en Timbiquí (Cauca), emitida el 1 de julio de 2015 por el Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Popayán.

De los treinta y seis (36) casos restantes, uno (1) ha sido inscrito en RTDAF, once (11) se encuentran en proceso de caracterización, nueve (9) están caracterizados, ocho (8) cuentan con demanda presentada y se encuentran a la espera de su admisión, siete (7) tienen admitida la respectiva demanda, once (11) tienen medida cautelar y finalmente, uno (1) se encuentra en fase de elaboración de demanda de restitución.

Los procesos fallados involucran la restitución de 56.405 ha y 1.718 familias en el caso del Alto Andágueda, y 71.149 ha y 739 familias en el caso del Título Colectivo del Consejo Comunitario Renacer Negro, para un total de 127.554 ha de territorios colectivos étnicos restituidas, a favor de 2.457 familias. El resto de los casos en curso de resultar exitosos, sumarían la atención de 1.185.017 ha a favor de 15.663 familias pertenecientes a comunidades étnicas. Es importante señalar que de las 171 mil ha restituidas por parte de la UAEGRTD entre casos individuales y colectivos a junio de 2015, el 74% de ha corresponde a la restitución de los dos territorios étnicos restituidos a la fecha.

Teniendo en cuenta este panorama, la CSMDL ha considerado pertinente para el análisis de la política de restitución de derechos territoriales en el marco del presente informe, ahondar en un estudio de caso que permitiera revisar los avances de la implementación de la política desde los detalles que trae todo el proceso mismo, de igual modo, profundizar en el significado de los esfuerzos institucionales y comunitarios que han implicado su puesta en práctica.

Con este objetivo, se seleccionó el caso del Resguardo Tahami del Alto Andágueda por tratarse del primero, desde la emisión de los Decretos Ley 4633 y 4635 de 2011, que contó con sentencia de restitución de derechos territoriales y además de ello, porque resulta ser un caso emblemático en la medida de la complejidad de los hechos y

⁷³ Esta información y la consignada a continuación fue reportada por la UAEGRTD en respuesta a un requerimiento presentado por la CGR, mediante oficio DG-00129 del 23 de junio del año 2015.

situaciones que dieron lugar a una fuerte victimización del pueblo indígena Emberá Katío. En consideración a dicha complejidad, el caso además despierta interés en tanto que el contenido de la providencia de restitución, involucró en su parte resolutive el cumplimiento del plan de retorno que había sido construido en el año 2013 y de la medida cautelar que se había ordenado en el año 2014, hecho que permite construir un análisis complejo sobre la atención que el Estado colombiano ha brindado a este pueblo indígena en materia de la garantía de sus derechos territoriales como víctimas del conflicto armado.

Desde esta perspectiva, el análisis del presente capítulo se orientará a revisar los avances, obstáculos y complejidades que embarga la implementación de las políticas de restitución de derechos territoriales, de manera general y a luz de la revisión de lo que ha ocurrido en el caso del Alto Andágueda. Para ello, el análisis se estructura en cuatro apartados. En primer lugar, se hará una breve presentación del presupuesto destinado a la atención de los procesos de restitución de derechos territoriales con respecto a los procesos de restitución individual; en segundo lugar, se realiza un sucinto encuadre del caso del Alto Andágueda a manera de contexto; en tercer lugar, se abordará un análisis de las necesidades financieras para atender el proceso de restitución de derechos territoriales, y finalmente, se hará un análisis detallado del nivel de cumplimiento de cada una de las órdenes de la sentencia de restitución del caso seleccionado, desde una perspectiva presupuestal y de gestión institucional. Finalmente se exponen algunas conclusiones.

7.1. Presupuesto para la atención de los procesos de restitución UAEGRTD

Para identificar las dimensiones del presupuesto asignado a la DAE-UAEGRT con el fin de atender los procesos de restitución de derechos territoriales de comunidades étnicas, es importante evidenciar el monto de los recursos asignados, tanto a la UAEGRTD, en general, y a la DAE de dicha entidad en particular, para comparar dichos recursos frente al conjunto de responsabilidades asumidas en el marco de la ley 1448 de 2011 y de los decretos ley 4633 y 4635 de 2011.

Tabla 16. Presupuesto de la UAEGRTD vigencias 2012-2015

CONCEPTO / AÑO	2012	2013	2014	2015
FUNCIONAMIENTO	29.000.000.000	56.874.788.392	50.980.977.000	51.340.760.000
ADQUISICION DE BIENES Y SERVICIOS	9.281.672.448	27.699.537.392	20.747.277.000	19.233.000.000
CONTRIBUCIONES INHERENTES A LA NOMINA SECTOR PRIVADO Y PUBLICO	4.894.899.053	7.457.736.244	7.473.792.973	7.239.000.000
CUOTA DE AUDITAJE CONTRANAL		755.251.000	309.918.783	133.000.000
HORAS EXTRAS, DIAS FESTIVOS E INDEMNIZACION POR VACACIONES	197.500.000	241.752.208	211.656.203	12.200.000
IMPUESTOS Y MULTAS	30.000.000	10.000.000	15.000.000	13.860.000
OTROS	2.596.126.317	3.175.872.067	4.696.346.142	6.649.000.000
PRIMA TECNICA	678.158.363	1.221.827.641	1.409.404.682	306.300.000
PROVISION PARA GASTOS INSTITUCIONALES Y/O SECTORIALES CONTINGENTES		-		1.000.000.000
SERVICIOS PERSONALES INDIRECTOS	366.000.000	300.000.000	126.581.217	284.400.000
SUELDOS DE PERSONAL DE NOMINA	10.955.643.819	16.012.811.840	15.991.000.000	16.470.000.000
INVERSION	33.100.000.000	92.995.493.138	111.040.873.478	173.100.000.000
IMPLEMENTACIÓN PROGRAMA DE PROYECTOS PRODUCTIVOS PARA BENEFICIARIOS DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS NACIONAL	15.000.000.000	18.735.745.671	16.268.589.803	30.400.000.000
IMPLEMENTACIÓN PROGRAMA DE RESTITUCION DE TIERRAS RURALES A LAS VICTIMAS DEL DESPOJO Y/O ABANDONO DE PREDIOS NACIONAL	18.100.000.000	74.259.747.467	94.772.283.675	142.700.000.000
TOTAL GENERAL	62.100.000.000	149.870.281.530	162.021.850.478	224.440.760.000

Fuente: elaborado por la CGR a partir de datos del SIIF.

Los datos del cuadro muestran las apropiaciones definitivas de recursos del PpGN realizadas por la UAEGRTD durante las vigencias 2012 – 2015. La entidad apropió durante la vigencia fiscal de 2014 aproximadamente \$162.021 millones corrientes. De estos recursos, \$50.980 millones se dedicaron a gastos de funcionamiento y \$111.040 millones a gastos de inversión⁷⁴. La inversión se concentra en dos proyectos: 1) Implementación del programa de proyectos productivos que contó durante la vigencia 2014 con \$16.268 millones; 2) Implementación del programa de restitución de tierras que contó durante la vigencia 2014 con \$94.772 millones. Al revisar la información del SIIF, es claro que durante esta vigencia hubo unas pérdidas de erogación por valor de \$7.638 millones (Apropiación – Compromisos), y un rezago presupuestal por valor de \$95 millones de pesos (reserva – cuentas por pagar), es decir menos del 1%, lo que nos indica un alto grado de eficiencia en la gestión y ejecución de los recursos públicos por parte de la entidad.

En respuesta a una solicitud de información realizada por la CGR, la DAE-UAEGRTD indicó lo siguiente: 1) frente a los recursos de funcionamiento, la DAE logró apropiar durante la vigencia 2014 recursos cercanos a los \$2.092 millones, lo cual equivale aproximadamente al 4% del total de recursos de funcionamiento de la entidad; 2) frente a los recursos de inversión, la DAE sólo apropia recursos del segundo proyecto denominado “programa de restitución de tierras rurales a víctimas del despojo y/o abandono a nivel nacional”.

Los recursos apropiados inicialmente, durante la vigencia 2014, estuvieron cercanos a los \$5.499 millones, sin embargo, la apropiación final alcanzó solamente los \$2.182 millones. Esta diferencia es explicada por la DAE de la siguiente manera: “la diferencia existente entre la apropiación inicial y la apropiación final corresponde al (sic) aporte que realizó la unidad al Auto no. 099 de 2013”. Esta apropiación final equivale al 2.3% del total de recursos apropiados por el proyecto de inversión mencionado. Finalmente es importante mencionar que la DAE no apropia recursos del primer proyecto de inversión, lo cual podría indicar que no existen recursos para apoyar proyectos productivos a comunidades en procesos de restitución de derechos territoriales.

7.2 Notas de contexto caso de la comunidad Emberá Katío del Alto Andágueda

El Resguardo Tahamí del Alto Andágueda fue constituido por el Incora mediante Resolución 185 del 13 de diciembre de 1979 y abarca un área de 50 mil ha. que corresponden al 50% del municipio de Bagadó (Chocó). Actualmente está organizado en 33 comunidades que conforman tres zonas (zona I, zona II y zona III) en las que habitan más de 1400 familias y alrededor de 7200 personas.

⁷⁴ Los gastos de funcionamiento son aquellos que tienen por objeto atender las necesidades de los órganos para cumplir a cabalidad con las funciones asignadas en la constitución y la ley (pueden ser gastos de personal, gastos de representación, auxilio de transporte, subsidio de alimentación....). Los de inversión, son aquellas erogaciones susceptibles de causar réditos o de ser de algún modo económicamente productivas, o que se materialicen en bienes de utilización perdurable, llamados también de capital por oposición a los de funcionamiento, que se hayan destinado por lo común a extinguirse con su empleo. Asimismo, se incluyen como gastos de inversión aquellos gastos destinados a crear infraestructura social. La característica fundamental de éste debe ser que su asignación permita acrecentar la capacidad de producción y la productividad en el campo de la estructura física, económica y social

La gran riqueza en oro que aún se conserva en este territorio, ha generado históricas disputas por su explotación en las cuales han intervenido, entre otros actores, la iglesia y grandes hacendados, y en la etapa contemporánea, motivó la llegada de diversos grupos guerrilleros, la fuerza pública, grupos paramilitares y de delincuencia común, lo que propició un intenso conflicto armado que llevó a la comunidad, no solo a figurar como uno de los pueblos indígenas con mayor índice de victimización del Pacífico colombiano durante las décadas de los ochenta y noventa (Houghton & Villa, 2005), sino a generar diversas disputas internas, a fuertes y emblemáticos procesos de desplazamiento forzado hacia varias ciudades del país, y a su reconocimiento como un pueblo en riesgo de extinción por los efectos del conflicto armado en el Auto 004 de 2009 de la Corte Constitucional.

El fenómeno del desplazamiento forzado del pueblo Emberá Katío del Alto Andágueda se recrudeció desde el año 2000, momento a partir del cual se han presentado oleadas de migración masiva hacia las ciudades de Andes y Medellín (Antioquia), Pereira (Risaralda) y Bogotá. Estos hechos dieron lugar a un intenso proceso de desarraigo cultural y espiritual que con las condiciones de vulnerabilidad y necesidad a la que se vieron expuestas las familias indígenas lejos de su territorio, llevó a la adquisición de prácticas perjudiciales para su cultura como la mendicidad, la drogadicción y la prostitución, entre otras.

A esta prolongada historia de conflictividad y usurpación territorial, se le suma un intenso proceso de concesionamiento de títulos mineros a empresas en su mayoría multinacionales desde el año 2008⁷⁵, al punto que hoy en día un 62% del resguardo indígena que corresponde a una extensión de 31 mil ha, se encuentra concesionado o en proceso de concesión para explotación minera (TSDJRT de Antioquia, 2014). Estas decisiones administrativas se materializaron sin estar precedidas de los respectivos procesos de consulta previa y desataron la llegada de nuevos actores al territorio que incrementan día a día el riesgo y la tensión que se vive históricamente en esta zona del país.

Simultáneamente con estas transformaciones espaciales, las precarias condiciones de la población en situación de desplazamiento de la comunidad indígena Emberá en la ciudad de Bogotá, motivó la expedición del auto del 1 de diciembre de 2011 por parte de la Corte Constitucional, en el que se ordenó la recolección de material probatorio y la identificación de la respuesta de las entidades estatales y los entes territoriales para atender a las familias de este pueblo indígena ubicadas en la capital. Con posterioridad a este pronunciamiento, este ente judicial ha emitido otros autos con el fin de hacer seguimiento a la situación de la población Emberá en Bogotá⁷⁶.

⁷⁵ Dentro de las empresas a las que se les otorgaron títulos mineros en este periodo, se destacan AngloGold Ashanti, Exploraciones Chocó Colombia, Costa, El Molino, Sociedad Góngora, AngloGold American Colombia, Capricornio, Negocios Mineros y Enoc Efraín Maturana Rivas y Óscar Andrés Hortúa (TSDJRT de Antioquia, 2014).

⁷⁶ Otros autos son del **9 de noviembre de 2012** en el que la Corte ordena a todas las entidades del nivel nacional y territorial competentes a (i) rendir un informe conjunto sobre las medidas adoptadas o a adoptar para atender las necesidades de las comunidades Emberá Katío (Chocó) y Emberá Chamí (Risaralda) desplazadas en Bogotá; (ii) así como los avances, retrocesos o estancamientos en la implementación de las mismas; (iii) posibles planes de retorno y reubicación con la observancia de los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad; (iv) proceso de acercamiento y concertación, si se ha adelantado, con las autoridades ancestrales propias de cada comunidad y (v) el cumplimiento de las órdenes dadas en el auto 004 de 2009. Este auto también ordenó verificar la situación de crisis de la comunidad Emberá Katío en Bogotá ya había

A pesar de lo anterior y de las medidas adoptadas por el Distrito capital para su atención, la falta de articulación de las entidades estatales para atender al pueblo indígena asentado en la capital y la difícil situación por la que atravesaron varios de sus miembros en la medida en que muchos permanecieron en ella por más de diez años, llevó a la comunidad desplazada a generar varios procesos de reclamación ante las autoridades.

Sin embargo, el incumplimiento de los compromisos asumidos por el Gobierno tendientes a garantizar condiciones dignas de vida y el retorno de la comunidad a su resguardo -en parte debido a la intensificación del conflicto armado en la zona-, motivaron una fuerte movilización de los indígenas en Bogotá a mediados del año 2012. Esta movilización, sin duda se convirtió en un hito relevante para la construcción interinstitucional de un Plan de Retorno a finales del año 2013, plan que sin embargo, aun no ha terminado de implementarse un año y medio después del retorno de las familias al territorio.

Es importante destacar que uno de los temas de mayor preocupación con relación a esta comunidad tiene que ver con las emergencias de salud que se han presentado en el resguardo desde que tuvo lugar el retorno de las familias desplazadas en la ciudad de Bogotá, ya que a finales del año 2013 y comienzos del 2014, se estableció la muerte de al menos 36 niños menores de 5 años, la mayoría de ellas producidas por Enfermedad Diarreica Aguda, hechos que hubieran podido evitarse de contar con tratamiento de salud (DP, et al., 2014). Esta situación se repitió de manera similar a finales del año 2014 y comienzos de 2015, lo que ha constituido una alarma frente a las condiciones generales de salud de la población del Alto Andágueda.

Fue así como la ambición por el control de los recursos naturales en este territorio, contexto en el cual predominó la presencia de multiplicidad de actores armados en torno a una disputa por el control territorial con sus respectivas consecuencias para el pueblo indígena, hicieron de este caso uno de los primeros en ser considerados por la DAE-UAEGRTD para iniciar la implementación de la política de restitución de derechos territoriales étnicos y tal vez por ello, se trata hoy en día de la primera sentencia proferida en Colombia en el marco de la misma.

Para hacer un breve recuento del trámite de garantía de los derechos territoriales del Alto Andágueda entorno a la implementación de la política, es pertinente hacer mención de los hitos procesales a partir de los cuales se estructura el caso. En primer lugar, la UAEGRTD al tener conocimiento de los riesgos inminentes a los derechos territoriales de este resguardo, inició las primeras investigaciones que dieron lugar al estudio preliminar y a solicitar medidas cautelares a finales del año 2012. Estas últimas se orientaron a demandar la suspensión del estudio y trámite de solicitudes de títulos mineros elevadas ante la ANM por parte de terceros ajenos a la comunidad que se traslaparan con el territorio del resguardo indígena, y además, la suspensión de los títulos mineros ya otorgados a las empresas mineras Anglogold Ashanti Colombia S.A., Capricornio S.O.M.,

sido superada. El **Auto 051 del 15 de marzo del año 2013** en el que la Corte ordena a los entes de control presentar un informe encaminado a documentar la situación de la población Emberá Katío y Emberá Chamí desplazada en Bogotá y/o retornada o reubicada. El **auto 196 del 1 de julio de 2014** en el que la Corte ordena la implementación del Plan de Salvaguarda del pueblo Embera y ordena a la UAERIV y entes territoriales presentar un informe sobre las medidas implementadas y el seguimiento efectuado, en el proceso de retorno de las comunidades Emberá Katío y Chamí llevado a cabo a finales del año 2013 y la situación de salud de los menores indígenas en el Alto Andágueda.

Exploraciones Chocó Colombia S.A., Costa S.O.M., y Negocios Mineros S.A (J1CCERT de Quibdó, 2013).

Mediante Auto Interlocutorio 006, el 4 de febrero del año 2013, el J1CCERT de Quibdó decretó las medidas cautelares y ordenó la suspensión del estudio y trámite de solicitudes de terceros ajenos a la comunidad y los contratos de concesión de las empresas señaladas. Esta suspensión sería provisional hasta la presentación de la demanda, actuación para la cual el juez ordenó un término de seis (6) meses.

Las medidas cautelares fueron decretadas bajo el argumento que más allá de la vulneración del derecho a la consulta previa frente al otorgamiento de títulos mineros, lo que se encontraba en riesgo era la pervivencia física y cultural de un pueblo indígena debido a que dichos títulos fueron otorgados o iniciaron proceso para su otorgamiento, en un momento en el que gran parte de la comunidad se encontraba ausente en el territorio como consecuencia del conflicto armado. Esta situación, le imposibilitó a las autoridades indígenas la administración de su territorio e impidió que los Emberá Katío participaran y tomaran decisiones frente a hechos que lo afectaron en su ausencia, hechos que fueron aprovechados por terceros en su propio beneficio.

En segundo lugar, y teniendo en cuenta que se trata de una orden de la decisión frente a la medida cautelar, la UAEGRTD inició la implementación de la metodología para elaborar la caracterización de las afectaciones territoriales étnicas. Aproximadamente ocho (8) meses después de que se decretan las medidas, entre el 25 de noviembre y el 7 de diciembre del año 2013, la entidad realizó la visita de campo para la recolección de información que consolidó la caracterización de afectaciones territoriales.

Valga la pena destacar que justo en el momento en que la DAE-UAEGRTD está culminando la elaboración de la caracterización a finales del año 2013, se estaba preparando el retorno al Alto Andágueda de los indígenas Emberá Katío que se encontraban en situación de desplazamiento en la ciudad de Bogotá. Este retorno logró su concreción el 10 de diciembre de ese año con la atención de 306 indígenas y 64 familias cuya mayoría estaba integrada por población infantil que nació en Bogotá durante el desplazamiento.

Este retorno tuvo como base de planeación un Plan de Retorno conformado por treinta y seis (36) compromisos de nueve (9) entidades del nivel nacional y territorial, que estuvieron enfocados en la atención de salud, educación, alimentación, reunificación familiar, vivienda, atención psicosocial, orientación ocupacional, tierras, servicios públicos básicos, seguridad alimentaria, generación de ingresos, vías y comunicaciones, recreación, deporte y cultura e infancia y adolescencia.

En tercer lugar, una vez elaborada la caracterización, la DAE-UAEGRTD presentó la demanda de restitución de derechos territoriales en febrero de 2014, la cual fue admitida por el J1CCERT de Quibdó. Frente a la demanda, las empresas Continental Gold Limited Sucursal Colombia, Exploraciones Chocó Colombia S.A.S., Anglo Gold Ashanti Colombia S.A., el MME y la ANM presentaron oposición.

En general, los opositores adujeron argumentos del siguiente orden: inexistencia de una relación de causalidad entre los hechos de victimización del pueblo Emberá Katío y los contratos de concesión minera otorgados; las compañías mineras son ajenas a la situación de conflicto armado en el territorio; falta de competencia del juez para declarar la nulidad o la inexistencia de un contrato de concesión minera validamente otorgado en

tanto que éste asunto es del resorte de la jurisdicción contencioso administrativa; la acción de restitución no puede ser usada para violar títulos adquiridos legalmente; el subsuelo es propiedad del Estado con independencia del suelo donde estos se encuentren ubicados, prerrogativa de la cual no se encuentran abstraídos los resguardos indígenas.

En consonancia con las oposiciones, la Procuraduría 38 Judicial Primera de Restitución de Tierras respaldó las pretensiones de la demanda, a excepción de las dirigidas a afectar títulos mineros existentes y solicitudes en trámite. Esta postura se sustentó en los argumentos expuestos por los opositores, al destacar la legalidad en el otorgamiento de las concesiones y permisos mineros, y al alegar la ausencia de algún tipo de irregularidad en los trámites administrativos que llevaron al otorgamiento de dichos títulos, razón por la cual el Ministerio Público cuestionó una eventual afectación de derechos de particulares.

En consideración a estas oposiciones, el TSDJRT de Antioquia asumió la competencia del proceso, en concordancia con los artículos 158 del Decreto Ley 4633 de 2011 y el artículo 79 de la Ley 1448 de 2011. La Sentencia de restitución de derechos territoriales fue proferida el 23 de septiembre de 2014, fallo en el cual el Tribunal declara imprósperas las oposiciones presentadas por Continental Gold Limited Sucursal Colombia, Exploraciones Chocó Colombia S.A.S., Anglo Gold Ashanti Colombia S.A., el MME, la ANM y la PGN (Orden primera), adicionalmente, falla favorablemente la mayoría de las pretensiones de la demanda presentada por la UAEGRTD como se expone a continuación.

Tabla 17. Relación órdenes de sentencia de derechos territoriales del Alto Andágueda respecto a las pretensiones de la demanda

PRETENSIONES DE LA DEMANDA	ORDENES DE LA SENTENCIA
Amparar y restituir los derechos territoriales fundamentales de la comunidad indígena del Alto Andágueda.	(Orden segunda) Prospera la pretensión y se resuelve favorablemente.
Ordenar ejecutar, en un plazo perentorio, el plan de retorno, garantizando los mínimos estándares constitucionales, teniendo en cuenta principios de dignidad, sostenibilidad y voluntariedad y en el marco del enfoque diferencial y reparación integral para las víctimas.	(Orden tercera) Prospera la pretensión y se resuelve favorablemente. Se establecen plazos perentorios para el cumplimiento de los 33 compromisos acordados en el plan de retorno.
Ordenar lanzamiento de personas ajenas a la comunidad que están ejecutando acciones de exploración minera dentro del resguardo. Debe mediar concertación con comunidades indígenas.	(Orden quinta) Prospera la pretensión y se resuelve favorablemente. Ordena a la UAEGRTD-DAE en coordinación con autoridad minera y la Fuerza Pública para que dentro de tres (3) meses, se haga recuperación de las zonas del resguardo que están siendo explotadas por sujetos diferentes a la comunidad indígena procediendo a la suspensión de las actividades, el retiro de personal y maquinaria.
Ordenar a la autoridad minera y al Ministerio de Medio Ambiente realizar un diagnóstico en el que se identifiquen los proyectos mineros en curso, el cumplimiento de las normas ambientales y sus impactos en el territorio.	(Orden sexta) Prospera la pretensión y se resuelve favorablemente. Se establece un plazo perentorio de seis (6) meses y establece que si producto del diagnóstico se identifica una grave afectación al territorio o parte de él en concordancia con Codechocó y el ANLA, dentro de los seis (6) meses siguientes implementarán un plan de seguimiento y control de recuperación y amortiguación de áreas y zonas afectadas por la minería con la debida

	concertación con las comunidades indígenas.
Ordenar a Codechoco, Anla y Autoridad Minera, implementar un plan de seguimiento y control de recuperación y amortiguación de las áreas y zonas afectadas por la minería concertando con comunidad indígena.	(Orden sexta) si producto del diagnóstico anterior, se identifica una grave afectación al territorio o parte de él en concordancia con Codechocó y el ANLA, dentro de los seis (6) meses siguientes implementarán un plan de seguimiento y control de recuperación y amortiguación de áreas y zonas afectadas por la minería con la debida concertación con las comunidades indígenas.
Prorrogar las medidas cautelares.	(Orden cuarta) Prospera la pretensión y se resuelve favorablemente al pueblo indígena. Ordena a la ANM cumplir con la consulta previa y la búsqueda del consentimiento informado.
Ordenar la adopción de un plan de protección de autoridades y líderes de las tres zonas con enfoque étnico-diferencial con un plazo perentorio en concertación con pueblo indígena.	Puede entenderse que esta pretensión se agota con el componente de seguridad del Plan de Retorno la que hace referencia la orden tercera de la sentencia.
Ordenar al Incoder que en un plazo perentorio se clarifiquen los linderos del resguardo y el Consejo Comunitario Opoca. a) Ordenar al Incoder actualización de linderos y amojonamiento de los límites del resguardo, b) actualizar a la ANM la actualización del catastro minero particularmente sobre el área del resguardo del Alto Andágueda y la zona de controversia con el Consejo Comunitario de la Opoca.	(Orden octava) Prospera la pretensión y se resuelve favorablemente.
Adelantar incidente de conciliación para solucionar controversias entre el resguardo y Consejo Comunitario de la Opoca.	Esta pretensión se atiende en el Plan de Retorno la que hace referencia la orden tercera de la sentencia.
Ordenar a la autoridad ambiental competente la realización de un diagnóstico de fauna y flora, en un plazo perentorio, para establecer situaciones que han llevado a la disminución de las poblaciones.	Fue contemplado en la parte motiva de la sentencia.
Ordenar a la Defensoría del Pueblo capacitar a las autoridades, líderes, e integrantes de las comunidades indígenas en: derechos humanos, derecho internacional humanitario, derechos territoriales y alcance de la propiedad colectiva.	(Orden novena) Prospera la pretensión y se resuelve favorablemente. Se fija un plazo perentorio de seis (6) meses.
Declarar la inexistencia de los contratos de concesión o la nulidad de los títulos mineros sobre las áreas que fueron concedidas dentro del resguardo en atención a que se configuran los elementos constitutivos de la presunción contenida en el literal a del artículo 163 del Decreto 4633 de 2011.	Denegada.
Ordenar a la ANM negar las solicitudes del estudio y trámite de terceros ajenos a las comunidades indígenas de las tres zonas en las áreas que se traslapan con el resguardo relacionadas con las medidas cautelares y las futuras que sean presentadas como una medida de no repetición. Así mismo prevenir que si eventualmente en zonas aledañas al resguardo se concesiona la explotación	Denegada.

minera, ésta se haga de forma sostenible y bajo la observancia de los derechos del grupo étnico.	
Ordenar a la autoridad minera la creación de unas zonas mineras indígenas de acuerdo a lo establecido en el artículo 122 de la ley 685 de 2001 en las zonas conocida como: complejo Minero Dabaibe (anterior zona minera indígena BAE 112), Complejo Minero de la Argelia, Cauce del Río Andágueda, Cauce del río Vivícora.	Denegada pero en (Orden séptima) Exhorta a ANM para que en la autorización de zonas mineras indígenas, que se basan en estudios técnicos y sociales, la consulta de la comunidad indígena interesada sea respetada. En idéntica forma para que se cumpla con el derecho de prelación que a estas últimas les garantiza la ley minera.
Prevenir a la autoridad minera para que en lo sucesivo sobre las áreas sobre las cuales no se ha solicitado la declaratoria de zonas mineras indígenas y que hacen parte del resguardo, se tenga en cuenta el derecho de prelación del artículo 124 de la ley 685 de 2001 como una expresión en la protección de los derechos fundamentales señalados en el numeral anterior	(Orden séptima) Exhorta a ANM para que en la autorización de zonas mineras indígenas, que se basan en estudios técnicos y sociales, la consulta de la comunidad indígena interesada sea respetada. En idéntica forma para que se cumpla con el derecho de prelación que a estas últimas les garantiza la ley minera.
Ordenar al Centro de Memoria Histórica que en el ejercicio a los derechos a la verdad y a la no repetición del que son sujeto el pueblo indígena Emberá-Katío, se documenten todas las vulneraciones de las que han sido víctimas en el marco del conflicto armado	(Orden décimo primera) Prospera la pretensión y se resuelve favorablemente.
Ordenar a la Fiscalía investigue todos los hechos victimizantes de los que ha sido sujeto el pueblo Emberá Katío del Alto Andágueda teniendo en cuenta que la gran mayoría se encuentra en total impunidad	(Orden décima) se ordena remitir a la Fiscalía la caracterización de los hechos victimizantes del pueblo indígena para que inicie la investigación de todos aquellos que considere constitutivos de delito.
Ordenar a la Fuerza pública el cumplimiento de la Directiva 016 de 2006 en materia de derechos humanos de los pueblos indígenas, la cual ha sido ignorada en las actividades llevadas a cabo en el resguardo por los integrantes de dicha Fuerza, particularmente frente a los bombardeos.	(Orden tercera) Aplicación íntegra del contenido de la Circular 016 de 2006 del Ministerio de Defensa respecto a los derechos de los pueblos indígenas.
	(Orden décimo segunda) Ordena a la Defensoría del Pueblo y a la PGN que apoyen, acompañen y vigilen el pleno cumplimiento del fallo.

Fuente: Elaboración de la CGR a partir de sentencias de J1CCERT de Quibdó (2013) y TSDJRT de Antioquia (2014).

Es importante advertir que al momento de presentación de este informe, es decir, diez (10) meses después de proferida la sentencia de restitución de derechos territoriales del resguardo Tahami del Alto Andágueda, aun se siguen adelantando reuniones interinstitucionales y audiencias judiciales tendientes a verificar el cumplimiento del fallo que en términos generales, no ha sido cumplido acorde a los términos señalados en la providencia como se verá en adelante.

7.3. Necesidades financieras para atender el proceso de restitución de derechos territoriales

Uno de los elementos que implica la evaluación de la política pública de restitución de derechos territoriales tiene que ver con los recursos que han sido necesarios para lograr su implementación, en el entendido que éstos deben ejecutarse, en el contexto de una multiplicidad de complejidades, lo que también significa un enorme reto en aras de la salvaguarda del patrimonio público dentro del que también deben entenderse incorporados los valores culturales de los pueblos involucrados.

Un ejercicio de identificación de necesidades financieras de un proceso de restitución de derechos territoriales es importante, en la medida en que se orienta a establecer : 1) si los recursos asignados a la DAE-UAEGRTD son suficientes o no dadas las metas establecidas por la entidad y los retos en materia de restitución de derechos territoriales; 2) permite establecer si el problema en la falta de avance de la política de restitución de derechos territoriales es debido a falta de recursos financieros o de otro orden, en este sentido, se trata de indagar cómo se cumplen las sentencias, o si no se cumplen, por qué ocurre, vgr. si es por falta de recursos, falta de capacidad técnica, debilidades o dificultades administrativas etc; 3) determinar cuánto le cuesta al país proferir una sentencia de restitución de derechos territoriales e implementarla; 4) determinar los costos que significarían el no cumplimiento de las sentencias judiciales de restitución de derechos territoriales.

Un estudio de costos de los procesos de restitución de derechos territoriales debería considerar de manera general las siguientes variables.

Tabla 18. Modelo para la cuantificación de necesidades financieras del proceso de restitución de derechos territoriales

Fase del proceso	Descripción	Variables a considerar
Fase administrativa	Estudio preliminar	-Personal contratado por la UAEGRTD para la elaboración del estudio preliminar. -Tiempo destinado a la elaboración del estudio preliminar. -Gastos en los que incurrieron otras entidades para responder a requerimientos planteados por la UAEGRTD para la elaboración del estudio preliminar.
	Caracterización de afectaciones territoriales	-Personal contratado por la UAEGRTD para la elaboración de la caracterización de afectaciones territoriales. - Tiempo destinado a la elaboración de la caracterización. -Comisiones de servicios para adelantar el trabajo de campo necesario para consolidar la caracterización de afectaciones territoriales. -Gastos en los que incurrieron otras entidades para responder a requerimientos planteados por la UAEGRTD para la elaboración de la caracterización de afectaciones territoriales.
	Demanda de restitución derechos territoriales	-Personal contratado por la UAEGRTD para la elaboración de la demanda de restitución derechos territoriales. -Tiempo destinado a la elaboración de la demanda de restitución derechos

		territoriales.
Medida cautelar	Medida cautelar	-Personal contratado por la UAEGRTD para la elaboración de la solicitud de medida cautelar. -Tiempo destinado a la elaboración de la solicitud de medida cautelar. -Costeo de actividades que fueron necesarias para cumplir órdenes de la decisión de la medida cautelar por parte de cada entidad involucrada. -Costeo de actividades que fueron necesarias para hacer seguimiento al cumplimiento de la medida cautelar por parte de la UAEGRTD. -Costeo gastos en los que incurrió el juzgado para estudiar y fallar la solicitud de medida cautelar. -Gastos de traslado de líderes para asistencia a audiencias judiciales asumidos por la UAEGRTD.
Fase judicial	Actividades ordinarias del juzgado	-Gastos de funcionamiento juzgados: salario de jueces y funcionarios, otros gastos.
	Audiencias judiciales	-Gastos de traslado de líderes para asistencia a audiencias judiciales asumidos por la UAEGRTD. -Gastos en los que incurrieron otras entidades citadas a las audiencias para el traslado de sus funcionarios.
Fase post fallo	Cumplimiento ordenes	-Recursos destinados para cada una de las entidades involucradas en sentencia judicial de restitución de derechos territoriales para cumplir con sus respectivas órdenes.
	Asistencia a audiencias y reuniones interinstitucionales post-fallo	-Gastos de traslado de funcionarios a audiencias judiciales y reuniones interinstitucionales para seguimiento al cumplimiento de órdenes. -Gastos de traslado de líderes para asistencia a audiencias judiciales o reuniones interinstitucionales asumidos por la UAEGRTD.
Trasversal	Costos contingentes	Todos aquellos costos que implican un incremento de los gastos para el desarrollo de cada una de las fases procesales debido a situaciones como: acciones armadas, cambios climáticos, dificultades de acceso a los territorios involucrados, complejidad de los procesos de concertación entre autoridades indígenas y entidades, complejidad de los procesos de diálogo y conciliación para solución de conflictos intra e inter étnicos.
	Costos intangibles	Todos aquellos costos que son incuantificables o que si cuantificación resulta demasiado compleja y que sin embargo genera cargas para las comunidades en el marco de un proceso de restitución de derechos territoriales: los daños causados por los efectos del conflicto armado con ocasión del proceso, fragmentaciones internas en las comunidades.

Fuente: elaborado POR CGR a partir de datos generales del proceso.

Debido a que esta valoración no es sencilla y que para hacerse en sus justas proporciones requiere de un minucioso estudio para el cual aun falta hacer complejos ejercicios, el presente apartado propone hacer una aproximación a las necesidades financieras del proceso de restitución de derechos territoriales del Alto Andágueda, bajo el entendido que tratándose los procesos con comunidades étnicas de casos sui generis, y por ser ésta la primera sentencia de restitución, se pueden por ahora identificar algunos elementos generales, que permitan generar un indicio sobre las dimensiones de los recursos que se involucran para garantizar la implementación de la política.

Para ello y de acuerdo al cuadro anterior, este análisis parte de la integración de los elementos que se exponen a continuación, frente a los cuales se procura hacer referencia a situaciones concretas del caso del Alto Andágueda. En primer lugar, se hará una breve presentación de algunas variables o costos contingentes que indiquen en la determinación de las necesidades financieras para atender los procesos de restitución de derechos territoriales; en segundo lugar, se examinarán algunos costos que aunque son incuantificables o cuya cuantificación embarga una gran complejidad, en todo caso generan ciertas cargas para las comunidades que deben ser consideradas en un análisis integral de costos. Finalmente, se expondrá una síntesis de aquellos costos de inversión y funcionamiento reportados por las respectivas entidades para la atención del estudio de caso elegido, en sus etapas administrativa y judicial⁷⁷.

7.3.1. Variables contingentes que inciden en la cuantificación de las necesidades financieras para atender los procesos de restitución.

Los procesos de restitución de derechos territoriales por sus particularidades, se enfrentan a diversas variables que inciden en la cuantificación de las necesidades financieras para atenderlos. Debido a la complejidad de estos procesos, los trámites institucionales internos de planeación de las entidades, deben gozar de cierto margen de flexibilidad que permitan ofrecer un enfoque diferencial cuando se trata de la atención de comunidades étnicas, de tal manera que sea posible tomar decisiones acertadas con respecto a cómo resulta ser más eficiente el gasto y cuándo resulta más pertinente y adecuada su ejecución.

Una de las variables más significativas, tiene que ver con la persistencia del conflicto armado en los territorios donde se implementa la política, en la medida en que puede frustrar comisiones de servicios para el trabajo de campo que ya están en curso, o que deben suspenderse por estos hechos.

Como es conocido, la mayoría, si no son todos los procesos de restitución de derechos territoriales, se desarrollan en condiciones de persistencia de un conflicto armado debido a la imposibilidad de sujetarse a la etapa macrofocalización -como ocurre con los procesos de restitución de sujetos individuales-, por tratarse de territorios únicos que deben ser garantizados a las comunidades étnicas en aras de su pervivencia y al margen de sus condiciones de seguridad, lo cual implica su adelantamiento en el marco del conflicto, el que en muchos casos se ve intensificado con ocasión del proceso de restitución.

Debido a la dificultad que embarga, esta variable fue identificada por la CSMDL como un riesgo externo que afecta la implementación de la política de restitución de derechos territoriales y que podría llevar a su fracaso en la medida en que no se contemple en los análisis institucionales y que no sea considerada en procesos internos de las entidades con el fin de contemplar sus efectos como una realidad.

⁷⁷ Revisar nota de pie de página 74.

En el caso del Alto Andágueda, se han registrado acciones armadas desde el inicio del proceso, lo que han significado retrasos en la actuación de las entidades competentes para la atención de la población víctima Emberá Katío. Vale la pena señalar que la planeación para el trabajo de campo del proceso de caracterización de afectaciones territoriales se vio modificado por la confrontación armada que se vivía en el territorio en ese momento. De igual modo, la visita de verificación adelantada por la CGR, la Defensoría del Pueblo y la OACNUDH al resguardo indígena en agosto del año 2014, días antes de que fuera proferida la sentencia de restitución, tuvo que ser aplazada debido a un paro armado del ELN.

Así mismo, algunas de las entidades en las que recae el cumplimiento de alguna orden de la sentencia de restitución de derechos territoriales, han señalado que las condiciones de orden público en la región donde se ubica el resguardo, en algunos casos ha obstaculizado el adelantamiento de labores para el cumplimiento del fallo.

En este sentido se pronunciaron entidades como el ICBF Regional Chocó, en cuya respuesta al requerimiento de información hecho por la CGR, informó que en alguna de sus visitas a terreno no fue posible transitar entre la zona II y la zona III del resguardo, debido a que el tramo se encuentra minado⁷⁸; el MADS por su parte, informó que el diagnóstico de impactos ambientales generados por la minería ilegal que ordenó la sentencia, no había podido realizarse por razones de orden público que han impedido la respectiva verificación en campo⁷⁹; de igual modo, la ANM indicó su imposibilidad de contribuir en la construcción de dicho diagnóstico debido a que la presencia de grupos armados al margen de la ley en el territorio pone en riesgo la seguridad de los funcionarios⁸⁰.

Es claro que un proceso administrativo y judicial expuesto a estas vicisitudes tan aleatorias como ocurre con los efectos del conflicto armado en Colombia, no solo implica flexibilidad frente a los planes de trabajo diseñados por las entidades, si no también una administración eficiente de los recursos, de tal manera que las grandes inversiones que éstas deben adelantar para el cumplimiento de sus funciones, gocen de la sostenibilidad mínima que ameriten su desarrollo. Es decir, por ejemplo, las entidades deben tener en cuenta la situación de orden público para realizar sus acciones en campo, pero además, deben considerar que cualquier tipo de inversión que se vaya a hacer en el territorio en el contexto de un conflicto armado, puedan llegar a tener una mínima sostenibilidad que ameriten su inversión (uso de alimentos no perecederos en épocas de fuerte confrontación, construcción de infraestructuras atendiendo imprevistos por hechos del conflicto etc.).

Otra de las variables que pueden incidir en la cuantificación de los procesos de restitución, tiene que ver con los extremos cambios en las condiciones climáticas de territorios ubicados en zonas selváticas o en las cuencas de los ríos, situación que puede significar retardos en los procedimientos administrativos por las dificultades de ingreso al territorio.

⁷⁸ Oficio No. S-2015-154601-27000 del 29 de abril del año 2015 en respuesta a requerimiento realizado por la CGR.

⁷⁹ Oficio No. 8240-2-12812 del 28 de abril del año 2015 en respuesta a requerimiento realizado por la CGR.

⁸⁰ Informe enviado mediante correo electrónico del 28 de abril del año 2015 por parte de la oficina jurídica de la ANM en respuesta a un requerimiento realizado por la CGR.

Debido a que la mayoría de los territorios étnicos se encuentran ubicados en lugares apartados y que éstos por lo general han sido conservados en sus características físicas originales por parte de las comunidades, los mismos en muchos casos terminan siendo muy vulnerables en términos de las condiciones de acceso debido a factores climáticos. Esta variable sin duda puede incidir en la extensión del tiempo requerido por una entidad para hacer cualquier intervención en el territorio, o puede implicar mayores complejidades en la realización de cualquier actividad en el mismo, lo que a su vez puede significar mayores costos y esfuerzos presupuestales que los inicialmente contemplados.

De igual modo, las solas características físicas de los territorios en cuestión, puede significar el desarrollo de diferentes estrategias por parte de las entidades que los que ordinariamente se requieren para el ejercicio de sus funciones. En este sentido, las características del territorio del Alto Andágueda, al que prácticamente solo es posible acceder por camino de herradura, ha llevado a que se generen diversos y complejos trámites en términos de logística al interior de las instituciones, debido a las complejidades que significa entre otras, el traslado de materiales de construcción, el traslado de dinero en efectivo para solventar gastos de comisión y reunión en territorio, la contratación de arrieros para el desplazamiento en mulas, el ingreso de equipos para recolección de información, el sobrevuelo del territorio para identificar coordenadas de ubicación de maquinaria minera etc.

En efecto, las dificultades geográficas existentes para ingresar al Resguardo del Alto Andágueda ha representado cargas presupuestales para las entidades frente a las que muchas no estaban acostumbrada, lo que necesariamente ha generado transformaciones administrativas que alargan los procesos y que los encarecen en aras de atender la particularidad del caso.

Así mismo, otra de las variables que puede incidir en la cuantificación de los procesos de restitución, son los procesos de concertación entre autoridades indígenas y entidades públicas en la medida en que los términos en los que estos se desarrollan, o su omisión, puedan retardar la implementación de una orden judicial, generar gastos no contemplados a causa de la necesidad de atender varios espacios de reunión, o retardar los procesos de contratación al interior de las entidades, entre otras.

Para mencionar un ejemplo, la omisión de un proceso de concertación con la comunidad por parte de la UAERIV para seleccionar el operador que estaría encargado de la construcción de las viviendas en el Resguardo del Alto Andágueda como lo ordena la sentencia de restitución, podría haber significado la reelaboración de las gestiones adelantadas por la entidad para celebrar el contrato, y en todo caso, generó la realización de reuniones adicionales con el fin de evitar la no aprobación del proceso por parte de las autoridades indígenas, situación que estuvo a punto de materializarse en el marco de la reunión de seguimiento al cumplimiento de la sentencia que se realizó durante el 2015 en el Corregimiento de Santa Cecilia (Pueblo Rico, Risaralda)⁸¹.

Al significar un diálogo intercultural complejo, en muchos casos los procesos de concertación pueden extenderse más de lo esperado, pueden dar lugar a diversos compromisos para las partes y puede significar esfuerzos adicionales que podrían llegar a generar un impacto fiscal con respecto a los recursos destinados para el cumplimiento de

⁸¹ Ver acta diálogo intercultural llevado a cabo el 13 y 14 de mayo en Santa Cecilia (Risaralda) y que fue convocado por Cabildo Indígena del Resguardo del Alto Andágueda.

las respectivas funciones estatales en determinado caso. De igual modo puede ocurrir con la extensión y complejidad que puedan generar los procesos de resolución de conflictos inter e intra étnicos, los cuales pueden significar la causación de gastos no contemplados y retardar procesos a implementar por parte de las entidades.

En la medida en que la política se orienta a la atención de sujetos colectivos, es claro que muchas de las acciones que se adelanten en los territorios deben estar precedidas de espacios de reunión internos por parte de las comunidades, tendientes a tomar decisiones frente a la implementación de medidas y modos de intervenir por parte de las instituciones. Es posible que las discusiones que deban surtir las comunidades internamente o con otras comunidades impliquen mayores esfuerzos para las entidades públicas en aras de garantizar la sostenibilidad de sus acciones en el territorio.

Otra variable que puede incidir en la cuantificación del proceso, tiene que ver con el extremo grado de vulnerabilidad al que han estado expuestos los territorios étnicos históricamente, situación que demanda procesos de investigación minuciosos, detallados y complejos que inciden en el tiempo requerido para su elaboración y en el detalle del trabajo de campo que debe realizarse. Vale la pena destacar que la elaboración de la caracterización de afectaciones territoriales del Alto Andágueda significó importantes esfuerzos debido a la complejidad del caso y de acceso al territorio, lo que demostró la dificultad de cumplir con los términos establecidos en el Decreto ley 4633 de 2011 para el cumplimiento de esta tarea.

Finalmente, cabe tener en cuenta la multiplicidad de reuniones y espacios de discusión que deben generarse en torno a un caso de restitución de derechos territoriales, y especialmente los que es necesario agotar en la etapa post-fallo para hacer el respectivo seguimiento al cumplimiento de la sentencia. Para el caso del Alto Andágueda se ha requerido la realización de una multiplicidad de reuniones y espacios interinstitucionales para hacer seguimiento al cumplimiento de las órdenes del fallo. Es importante resaltar que debido a que éste no ha logrado su cumplimiento integral, aún haría falta cuantificar audiencias judiciales de seguimiento y reuniones interinstitucionales convocadas con este objetivo y que se realizan con posterioridad a la elaboración de este informe.

Como puede advertirse, el hecho de que la política pública de restitución de derechos territoriales se implemente con sujetos colectivos, en territorios alejados y con dificultades de acceso, expuestos a los persistentes efectos del conflicto armado y que involucre procesos de concertación y discusión complejos entre las autoridades indígenas y las instituciones en aras del respeto del principio de enfoque diferencial, debe ser claro que los procesos se enfrentan a una multiplicidad de variables acorde a los diferentes contextos, que si bien hacen compleja la tarea de planificación de las entidades involucradas, implican su mayor esfuerzo por hacer una ejecución eficiente y eficaz de los recursos.

Desde esta perspectiva, es claro también que una efectiva coordinación interinstitucional, la generación de espacios de trabajo conjunto con las entidades y la concurrencia de las mismas en las visitas a territorio, también son acciones que contribuyen a lograr una ejecución que le apunta de manera certera a conseguir los objetivos centrales de la política pública, en la medida en que se logren gestiones y una disposición de recursos más eficiente.

De acuerdo a lo expuesto en este apartado, el ejercicio de cuantificación propuesto en adelante, debe entenderse como una aproximación general en la medida en que muchas

de las variables a las que se hizo referencia no pudieron ser cuantificadas en tanto requerirían de ejercicios de costeo complejos que superan los objetivos de este informe. El propósito de su mención en este trabajo, es justamente poner de presente que la política en sí misma propone grandes retos fiscales al Estado en aras de la garantía de los derechos territoriales de las comunidades étnicas, en el contexto de realidades en las que ha predominado una baja inversión social y atención estatal, que al momento de implementar las respectivas órdenes judiciales, significan enormes esfuerzos presupuestales.

7.3.2. Costos intangibles o de difícil cuantificación de los procesos de restitución de derechos territoriales

Existen algunos costos de los procesos de restitución de derechos territoriales que si bien es imposible cuantificar o que su cuantificación requiere de ejercicios bastante complejos, significan cargas para las comunidades, que deben ser consideradas al momento de abarcar un análisis de costos, en la medida en que la dificultad en su cuantificación, no puede dejar por fuera sus efectos para las comunidades que los enfrentan a diario.

En ese sentido, es posible que las comunidades se vean expuestas a soportar acciones armadas en perjuicio de sus miembros o de su territorio, que se perpetran con ocasión o como retaliación al inicio del proceso de restitución de derechos territoriales. Como ha sido señalado, es claro que independientemente de la gestión de las entidades para atender el proceso de restitución, en el contexto de la persistencia de un conflicto armado en el territorio en donde éste pretende desarrollarse, serán principalmente los miembros de la comunidad étnica quienes cotidianamente se verán expuestos a enfrentar la diversas consecuencias de eventuales acciones propiciadas tanto por actores armados que disientan del inicio del proceso, así como acciones perpetradas por otros actores tendientes a obstaculizar su curso.

Es importante señalar que el resguardo del Alto Andágueda ha padecido fuertes acciones armadas desde que fue decretada la medida cautelar en el marco del proceso. En efecto, como ha sido denunciado en varias oportunidades por parte del Consejo de Autoridades y la Asociación de Cabildos Indígenas del Departamento del Chocó (Orewa), desde que fue decretada la medida cautelar y hasta después de la sentencia de restitución, se han presentado fuertes combates entre el Ejército Nacional y distintos grupos guerrilleros (Orewa, 2013; Concomopoca, 2015), los cuales como es de esperarse, mantienen en zozobra y en situación de riesgo a la población indígena, situación que en muchos casos ha dado lugar a nuevos hechos victimizantes en perjuicio de la población.

Si bien resultaría complejo una cuantificación de los daños al territorio, espirituales, culturales, así como la determinación del valor que implica la pérdida de vidas o las lesiones personales causadas a los miembros de la comunidad indígena, es posible advertir que el proceso de restitución de derechos territoriales ha generado un carga para la comunidad indígena Emberá Katío que es la que cotidianamente debe enfrentar la realidad de una disputa por el territorio, mientras se resuelve una atención estatal más estructural para garantizar sus derechos territoriales.

Por otra parte, otro de los costos intangibles de los procesos de restitución de derechos territoriales, se asocia con la llegada de diversas entidades a territorios históricamente

expuestos a multiplicidad de vulnerabilidades y amenazas, lo que puede generar mayor fragmentación interna en las comunidades, emergencia y profundización de conflictos interétnicos.

En el caso del Alto Andágueda esta situación ha estado latente a partir de dos hechos. Por un lado, la intensificación del conflicto interétnico con el Consejo Comunitario Mayor de la Organización Campesina del Alto Atrato (Concomopoca) y por otro, la emergencia de debilidades y conflicto internos de la comunidad a raíz de lo que ha significado para la misma la implementación de la sentencia.

Con respecto al conflicto interétnico, es pertinente señalar que el mismo tiene origen en una deficiente actuación administrativa adelantada por el entonces Incora, debido a que en la visita técnica surtida por la entidad para la titulación del resguardo en el año 1979, no advirtió que dentro del mismo quedaron englobados los territorios ancestrales de la población afrodescendiente de San Marino de Piedra Honda perteneciente a Concomopoca.

Al respecto es importante señalar que si bien existen entre las dos comunidades unas antiguas actas de acuerdo que les han permitido convivir en mediana armonía, con la orden de la sentencia de restitución del Alto Andágueda que se encamina a provocar la destrucción de la maquinaria empleada para labores de minería ilegal por parte de terceros, se ha acentuado el conflicto ya histórico entre estas comunidades en la medida en que algunos miembros de la población afro que habitan en la comunidad de Piedra Honda han tenido que recurrir a trabajar como mano de obra barata en esta actividad, con el fin de garantizar su sustento y no alcanzaron a ser advertidos ni a prever lo que iba a significar esta decisión con ocasión del proceso.

Esta situación ha llevado a generar nuevas dificultades para las comunidades en la medida en que la intermediación del Ministerio del Interior no ha redundado en el logro de la transformación del conflicto, el cual puede llegar a derivar consecuencias desastrosas en la medida en que no se mantenga una intervención institucional sostenida y respetuosa de las diferencias de pensamiento, más aún cuando fue el mismo Estado quien generó con su actuación este conflicto.

Frente a la segunda situación, en efecto es pertinente señalar que han sido notorias las dificultades del pueblo indígena para atender los retos que ha traído consigo el proceso de restitución de derechos territoriales, en la medida en que como ocurriría con cualquier otra comunidad con debilidades organizativas, educativas y en extremo grado de vulnerabilidad, en una coyuntura en la que finalmente logran llamar la atención del Estado, se han presentado afanes de protagonismo, cuestionamientos y abusos de autoridad, así como otro tipo de situaciones de tensión interna que no contribuyen a facilitar al implementación de la sentencia.

Las entidades en varias oportunidades han llamado la atención sobre la dificultad de sostener los acuerdos construidos con las comunidades, debido a la permanente rotación de liderazgos, y a la confusión del papel que en este proceso están jugando las organizaciones indígenas de segundo y tercer nivel. Es claro que la dificultad de mantener un interlocutor cierto con quien construir el proceso ha generado dificultades importantes en el cumplimiento de las ordenes de la sentencia.

Si bien se trata de dos situaciones que generan costos intangibles para las comunidades y que se hacen visibles, se intensifican, o emergen con ocasión del proceso de restitución,

se trata de hechos que significan una carga enorme para la comunidad, en la medida en que puede generar una erosión de la gobernabilidad propia del territorio y mayores costos a ser asumidos por las comunidades. De acuerdo a lo señalado, el proceso de restitución de derechos territoriales genera unos costos intangibles o de difícil cuantificación que inciden en la estimación de los recursos requeridos para la implementación de la política pública.

7.3.3. Costos para la atención del proceso de restitución de derechos territoriales

Una vez advertida la complejidad de un ejercicio de identificación de necesidades financieras y de la medición de costos que un proceso de restitución genera en las comunidades que los emprenden, se procederá a hacer una revisión por etapas de la respectiva fase administrativa y judicial, con el fin de hacer un acercamiento a los retos presupuestales que embarga un proceso tan complejo en tratándose de la protección de derechos territoriales que se ejercen en el marco del conflicto armado y de características geográficas bastante particulares para la cotidianidad del quehacer del Estado colombiano.

Valga la pena señalar que esta estimación, se procuró a partir de la información que fue reportada por cada una de las entidades que están involucradas en la atención del caso del Alto Andágueda a la CGR, muchas de las cuales no respondieron, otras no hicieron un real ejercicio de cuantificación de los costos que implican cada actividad realizada, y otras se limitaron a señalar las dificultades en el cumplimiento de sus funciones, razón por la cual no hicieron una aproximación de los costos que implicaría su ejercicio.

Adicionalmente, se consideró la información reportada por las diferentes entidades en los siguientes espacios de seguimiento al cumplimiento de las ordenes de la sentencia y en específico, del Plan de Retorno: Primera sesión de la Mesa Étnica citada por la UAEGRTD el 10 de abril de 2015; Diálogo Intercultural convocado por las autoridades indígenas del Resguardo Tahamí del Alto Andágueda realizado el 13 y 14 de mayo del 2015 en Santa Cecilia (Risaralda); reuniones de seguimiento al cumplimiento del Plan de Retorno convocadas por la UAERIV y PGN el 17 de abril y el 1 de julio de 2015.

Fase administrativa

- Estudios preliminares

De acuerdo a la información reportada por la UAEGRTD, los estudios preliminares dieron comienzo a la labor investigativa para la documentación del caso. Este estudio estuvo a cargo de dos funcionarios y se adelantó en un tiempo aproximado de 3 meses. Debido a que esta tarea no requiere desplazamientos a territorio, ya que se trata de una primera aproximación al caso con el fin de definir si existen méritos para avanzar con una etapa siguiente del proceso, el único gasto requerido obedece a la contratación de personal.

Tabla 19. Aproximación costos para elaboración estudio preliminar

Gastos	Honorarios	Tiempo empleado (3 meses)
Funcionario 1	\$1.930.469	\$5.791.407
Funcionario 2	\$ 3.346.665	\$10.039.995
Total aproximado		\$15.831.402

Fuente: elaborado por CGR con datos reportados por la UAEGRTD

Si bien se tiene claro el costo de los honorarios devengados por las dos personas que estuvieron a cargo de la elaboración de los estudios y el tiempo determinado a partir del cual es posible establecer un total aproximado, es evidente que la cifra solo nos da un acercamiento muy general ya que existen múltiples variables que indican en la cuantificación de los costos para el agotamiento de esta etapa como fue señalado.

Algunas de esas variables a considerar son las siguientes: los dos funcionarios que estuvieron a cargo de la elaboración de los estudios no solo tenían ésta tarea como responsabilidad exclusiva; no se han considerado gastos en los que posiblemente incurrieron otras entidades para dar respuesta a los requerimientos que hizo la UAEGRTD para elaborar los estudios preliminares; no se incluyen otros gastos de funcionamiento.

- Caracterización de afectaciones territoriales

La caracterización de afectaciones territoriales tuvo una duración aproximada de 11 meses bajo el presupuesto que su elaboración, inició con la orden establecida en este sentido en la medida cautelar de febrero de 2013 y concluyó en diciembre de ese año. De acuerdo a la información reportada por la DAE-UAEGRTD, la realización de la caracterización implicó el trabajo de siete profesionales y un trabajo de campo que transcurrió entre el 27 de noviembre y el 7 de diciembre del año 2013.

De acuerdo a la información reportada por la UAEGRTD, se tiene claro el monto de los honorarios de cada uno de los profesionales que tuvieron a su cargo la realización de la caracterización, los cuales oscilan entre \$3.052.000 y \$4.800.000. Sin embargo, no es claro que los siete profesionales hayan estado trabajando durante los 11 meses para la elaboración de la caracterización de manera permanente y con exclusividad para dicha tarea.

Por otra parte, existe claridad en los costos del trabajo de campo que fue necesario realizar para la caracterización a partir de tres comisiones que sumaron un total de \$18.157.175 pesos m/cte.

De igual modo, como fue planteado en cuanto a los costos en los que incurrió el Estado para la elaboración de los estudios preeliminares, la cuantificación aproximada de la caracterización de afectaciones territoriales resulta ser solo un acercamiento en la medida en que los siete funcionarios no tenían dedicación exclusiva para esta tarea y por que no fueron considerados otros gastos de funcionamiento.

- Elaboración demanda de restitución derechos territoriales

La elaboración de la demanda de restitución de derechos territoriales estuvo a cargo de dos abogados que emplearon dos (2) meses y quince (15) días para concluir la tarea.

Tabla 20. Aproximación a los costos para la elaboración de la demanda de restitución de derechos territoriales

Gastos	Honorarios	Tiempo empleado (2 meses y 15 días)
Funcionario 1	\$3.607.060	\$9.017.650
Funcionario 2	\$3.052.000	\$7.630.000
Total aproximado elaboración demanda		\$16.647.650

Fuente: elaborado por la CGR con datos reportados por la UAEGRTD (2015)

Este cálculo también es relativo en la medida en que los funcionarios hayan tenido ésta como tarea exclusiva durante los dos meses y medio y en tanto no se consideraron otros gastos de funcionamiento.

Fase judicial

- Costo aproximado de funcionarios judiciales

De acuerdo al reporte del Consejo Superior de la Judicatura, el sostenimiento de un Juzgado como el J1CCERT de Quibdó implica el pago de una nómina de 22 millones de pesos mensuales y un arrendamiento de 3 millones de pesos mensuales.

- Gastos de traslado de líderes a audiencias judiciales

De acuerdo a los datos aportados por la UAEGRTD y en tanto que la entidad representa al pueblo indígena en el proceso de restitución de derechos territoriales, debió sufragar gastos de traslado de los líderes y respectivos viáticos para su participación en audiencias citadas por el J1CCERT de Quibdó con el fin de hacer seguimiento al cumplimiento de las medidas cautelares ordenadas a favor del resguardo. Así mismo, se sufragaron los gastos de traslado de los líderes y sus respectivos viáticos, en el marco del incidente de conciliación para dirimir el conflicto interétnico entre el Resguardo Indígena del Alto Andágueda y Cocomopoca.

Tabla 21. Aproximación gastos traslado de líderes audiencias judiciales

Motivo de los gastos	Valor
Traslado y viáticos a líderes asistencia a audiencia judicial de seguimiento al cumplimiento de medidas cautelares.	\$85.397.600
Traslado y viáticos a líderes para asistir a reuniones en el marco de incidente de conciliación para atender conflicto interétnico.	\$46.728.500
Total gastos traslado líderes a audiencias y reuniones de concertación	\$132.126.100

Fuente: elaborado por CGR con datos reportados por la UAEGRTD (2015)

- Visitas interinstitucionales de la UAEGRTD para hacer seguimiento a la sentencia.

Para dar cumplimiento a sus funciones en el marco del proceso de restitución de derechos territoriales del Alto Andágueda, la UAEGRTD coordinó una reunión llevada a cabo en Santa Cecilia (Risaralda) que fue convocada por las autoridades indígenas del resguardo y que tenía como objetivo hacer seguimiento al cumplimiento del fallo. Esta visita implicó el traslado a la zona de tres funcionarios de la entidad durante tres días por un valor total de \$2. 211.505 pesos m/cte.

Si bien se ha dado cuenta de ciertas aproximaciones presupuestales, más allá de mostrar cifras finales en consideración a la multiplicidad de variables que indican en el ejercicio, se quiere llamar la atención sobre los gastos ha sido necesarios sufragar por parte del Estado para alcanzar un fallo de restitución de derechos territoriales. En adelante, se hará un análisis exhaustivo frente al cumplimiento de la sentencia misma.

7.2. Seguimiento a la etapa pos fallo

Para dar cuenta del nivel de cumplimiento de la sentencia de restitución de derechos territoriales del Alto Andágueda se hicieron solicitudes de información a cada una de las entidades involucradas, tanto de la información del presupuesto disponible, como de las actividades desplegadas por cada una de ellas para avanzar en el cumplimiento de la respectiva orden. Así mismo, se recopiló la información reportada en los diferentes espacios de reunión y audiencias de cumplimiento que fueron señaladas en el apartado anterior. La información aportada por las entidades públicas y los funcionarios responsables, se plasma en un matriz extensa y detallada que se encuentra en el Anexo 1 de este informe.

De la evaluación realizada con respecto a cada una de las órdenes contenidas en la sentencia, es pertinente señalar que de acuerdo a la información reportada, fue posible identificar un alto grado de incumplimiento, especialmente en asuntos de urgente necesidad como salud y saneamiento básico. A manera de síntesis, es preciso advertir que se hallaron en general, dificultades en cinco ámbitos: en primer lugar, en términos de la articulación interinstitucional; en segundo lugar, con respecto al quehacer institucional; en tercer lugar, debilidades estructurales de la política pública; en cuarto lugar, debilidades en la adopción de un enfoque diferencial para atender comunidades étnicas; y finalmente, dificultades geográficas y de acceso al territorio.

Al respecto, valga la pena destacar que una de las dificultades más notoria y que ha significado mayores obstáculos en la materialización de la sentencia del Alto Andágueda tiene que ver con la falta de articulación interinstitucional para lograr el cumplimiento de las órdenes en las que concurren varias entidades. En efecto, se ha evidenciado una imposibilidad por parte de algunas entidades para generar los mínimos canales de comunicación para lograr articular las acciones en el territorio.

Esta desarticulación se ha hecho aún más evidente en lo que respecta a la relación nación-territorio, en donde ha podido evidenciarse gran distancia entre las gestiones del ente territorial en relación con las que realiza el ente nacional encargado de atender el mismo asunto. Ha sido evidente como, en algunos casos, se ha presentado el traslado de las responsabilidades entre las diferentes entidades intervinientes, lo que desdibuja las funciones respectivas. Esto ha sido principalmente notorio en cuanto a la orden tercera en lo que respecta a la atención en salud, componente que para lograr cumplimiento depende de una estrecha articulación institucional, entre la Gobernación del Chocó, Secretaria de Salud de la Gobernación del Chocó, Alcaldía de Bagadó, EPS Barrios Unidos y los diferentes cabildos. Sin embargo, al respecto ha sido evidente no solo una nula coordinación, sino una falta de comunicación severa entre los diferentes niveles de gobierno.

En efecto, la CGR preguntó al MSPS, como rector de la política pública, acerca de recursos y acciones realizadas para apoyo al cumplimiento de esta orden; como respuesta, el Ministerio señaló que la sentencia no le otorgaba competencias y que su obligación era hacer seguimiento a las acciones de atención, inspección, vigilancia y control que deben llevar a cabo los entes territoriales. Adicionalmente, señaló que en su rol de asesoría técnica a este proceso, evidenciaba que ni la entidad territorial, ni la comunidad, habían dado cumplimiento a los pasos necesarios para la materialización de la orden⁸².

Por otra parte, a la reunión del 1º de julio de 2015 de la mesa de seguimiento de las órdenes del plan de retorno y la emergencia en salud, coordinada por la PGN en conjunto con la UAERIV, asistió por primera vez el Alcalde de Bagadó. En dicha reunión, quedaron claros varios aspectos: 1. Para dar cumplimiento a la orden, se requiere de diseños de los puestos de salud que deben ser construidos. Los mismos son responsabilidad de la Alcaldía de Bagadó, entidad que a la fecha no ha hecho entrega de éstos a la Gobernación, ni a la Secretaria de Salud de la misma. 2. Los recursos con los cuales se proyecta financiar dos de los centros de salud provendrían del SGR, lo cual implica una gestión especial por parte de la Gobernación frente al respectivo OCAD. Actividad que no se ha suplido a la fecha debido a la falta de diseños. 3. Es evidente una ausencia de comunicación fluida y coordinada entre la Alcaldía de Bagadó y la Gobernación del Chocó. 4. Uno de los centros de salud será financiado con PGN por parte del MSPS, sin embargo, teniendo en cuenta que aún no existen los diseños, tampoco existe un costeo de las necesidades financieras de este proyecto.

Cabe resaltar de otro lado, que la falta de articulación entre las entidades tiene implicaciones directas sobre la eficiencia del gasto público, dado que la indebida falta de articulación de acciones termina generando un desgaste tanto social como presupuestal. Por ejemplo, situaciones como la no concertación con las comunidades de las acciones a

⁸² Oficio No. 201516000895721 remitido el 26 de mayo de 2015.

desplegar por parte de las entidades, ha generado un desgaste adicional para persuadir a las autoridades sobre su viabilidad, hechos que generan gastos adicionales y afectan el principio de eficiencia del gasto.

En *segundo lugar*, es preciso destacar como un obstáculo importante de la etapa post fallo del proceso de restitución del Alto Andágueda, las debilidades del quehacer institucional en sí mismo, las cuales redundan en debilidades en la planeación, en la adecuación institucional, la ineficiencia y falta de oportunidad del gasto y la desfinanciación de las acciones a emprender para el cumplimiento de las órdenes, entre otras.

Por un lado, es pertinente destacar que la mayor parte de las entidades no realizaron ejercicios de costeo de las acciones necesarias para dar cumplimiento a las órdenes correspondientes, por lo que **actuaron desde el punto de vista financiero sin atender el principio planeación**. Esto no solo impide tener certeza del cumplimiento total en un determinado periodo de tiempo, sino que además, no permite incorporar aprendizajes técnicos para una mejor reacción estatal ante las futuras sentencias de restitución de derechos territoriales.

Sobre el particular, se pueden destacar las respuestas de entidades como la Fuerza Pública que aún no sabe cuánto costarán las operaciones para la destrucción de la maquinaria empleada en actividades mineras y tampoco cuenta con un recurso especial para garantizar estas acciones; así mismo, ni la ANM⁸³, ni el MADS⁸⁴ reportaron una estimación de costos para la elaboración del diagnóstico sobre la minería ilegal que ordena la sentencia. Este tipo de respuestas, contrastan con reportes como los ofrecidos por el CNMH⁸⁵, entidad que si bien admite haber avanzado solo un 10% en el cumplimiento de la sentencia, ha diseñado un plan, que a pesar de estar sujeto a la concertación respectiva, al menos le permite a la entidad analizar el alcance y retos institucionales que implican el cumplimiento de la orden, así como los recursos con los que cuenta para dichos fines.

Por otra parte, se evidenció una **falta de adecuación presupuestal** de las entidades tendiente a garantizar el emprendimiento de las acciones administrativas para dar cumplimiento a las órdenes de la sentencia. La falta de un presupuesto específico para proceder al cumplimiento de las órdenes en sus respectivos términos y bajo las particularidades del caso, ha llevado a que las entidades se vean abocadas a dar cumplimiento al fallo a partir de la oferta institucional ordinaria, sin que se permita generar las adecuaciones institucionales y las acciones administrativas que requiere el caso y las ordenes en específico. De igual manera, las entidades se encuentran dando atención al fallo sin contar con un robustecimiento de sus presupuestos para tal fin.

Si bien ha sido evidente que la mayoría de entidades han asumido el cumplimiento de las órdenes desde la ejecución de sus programas y proyectos ordinarios ante una indebida adecuación previa, se destacan actuaciones de entidades como el DPS que se ha limitado a una atención restringida de las comunidades de acuerdo a la interpretación más taxativa de la orden, sin buscar un mínimo de flexibilidad acorde a la particularidad y

⁸³ Informe enviado mediante correo electrónico del 28 de abril del año 2015 por parte de la oficina jurídica de la ANM en respuesta a un requerimiento realizado por la CGR.

⁸⁴ Oficio No. 8240-2-12812 del 28 de abril del año 2015 en respuesta a requerimiento realizado por la CGR.

⁸⁵ Oficio No. 201500428-100-1639-01 del 28 de abril del año 2015 en respuesta a requerimiento realizado por la CGR.

gravedad del caso. En este sentido, se destaca el hecho de que haya sido necesario esperar a la apertura de convocatorias de Familias en Acción en el municipio de Bagadó para la respectiva afiliación de las familias indígenas y la exigencia de multiplicidad de requisitos con los que la comunidad difícilmente puede cumplir; además, llama la atención que el aporte en el marco del Programa FEST se haya reducido a 24 fríjoles, 8 plátanos y 4 matas de yuca entregados exclusivamente a familias retornadas, hecho que fue señalado por la comunidad en el Dialogo Intercultural realizado en Santa Cecilia en el mes de mayo de 2015, como una política de hambre y que no se corresponde con las condiciones de desnutrición por las que atraviesan la mayoría de sus miembros.

De otro lado, también se ha verificado **ineficiencia en la ejecución presupuestal** en tanto que la dispersión de las acciones de las diferentes entidades para dar cumplimiento al fallo, ha llevado a que se desgasten los recursos en visitas a campo, reuniones y espacios interinstitucionales que son promovidos de manera desarticulada e individual por parte de cada entidad, que se cruzan entre sí y que no le apuntan de manera certera a dar cumplimiento a la sentencia. Por ejemplo, existe un espacio de seguimiento a la orden tercera de la sentencia coordinado por UAERIV y PGN, la UAEGRTD realizó de igual modo otro espacio de seguimiento a la sentencia, la Defensoría del Pueblo adelantó una visita al territorio en cumplimiento de la orden y una semana después lo realizó la UAERIV. Así mismo, algunas entidades se han acercado a la comunidad buscando espacios de concertación sin responder a un proceso en conjunto que evite multiplicidad de espacios de reunión para las comunidades y que pueda generar una agenda de intervención única del Estado, desde su multiplicidad de entidades, en el territorio.

También se ha evidenciado **una falta de oportunidad de las acciones** desplegadas por algunas entidades, como es el caso de la construcción de los Dearadés (albergues transitorios para recibir a la población retornada) que tuvo lugar más de un año después de la llegada de las familias desplazadas al territorio, lo que hace que los recursos financieros, físicos y técnicos no cumplan con la finalidad para la cual fueron asignados. En el caso de los Dearadés estos no prestan el servicio de acogida de las familias desplazadas, pues éstas tuvieron que ubicarse temporalmente en casas de familias receptoras y posteriormente, de manera autónoma se desplazaron hacia la zona II de donde buena parte de ellas era proveniente.

De manera aún más aguda se presenta la falta de oportunidad en el cumplimiento de las órdenes de salud, entendiendo además, que ha existido un abandono histórico del Estado en el que ha crecido la brecha del acceso a salud por parte de las comunidades indígenas del resguardo. Esta situación de larga data hace las necesidades financieras, físicas y operativas sean mayores y que el fin esencial del Estado no se cumpla en relación con una ejecución ineficiente de la política y el presupuesto que debería en teoría respaldar esta obligación estatal más allá del cumplimiento de una orden.

Para terminar este componente de las debilidades institucionales, valga la pena destacar la existencia de una **desfinanciación generalizada de los proyectos** que se requieren para atender las órdenes, y al respecto amerita especial mención el hecho de que algunos proyectos pretendan financiarse a través de recursos provenientes del SGR, lo que si bien es discrecionalidad de los entes territoriales, es una decisión que no sólo no se ha concretado en los casos planteados en la atención post fallo de la sentencia del Alto Andágueda, sino que además no genera esfuerzos presupuestales propios de los entes

territoriales, es decir, que es incierta la financiación de los proyectos hasta que se logre su aprobación en la instancia del OCAD.

En *tercer lugar*, se identifican debilidades relativas al contenido de las políticas públicas y su implementación, que han significado un vacío importante al momento de dar cumplimiento a las órdenes de la sentencia. Por ejemplo, vale la pena mencionar que en la audiencia de seguimiento citada por las autoridades indígenas en el corregimiento de Santa Cecilia, tanto el DPS como el ICBF explicaron a las comunidades que sus responsabilidades en términos de la política de seguridad alimentaria y nutricional se limitan a acciones complementarias⁸⁶. De fondo se planteó un vacío en la política pública y en los lineamientos estratégicos de este componente, dado que las entidades rectoras en la materia que serían el MADR y el MSPS, no cuentan con parámetros técnicos ni líneas de política pública para atender de manera integral y estructural los diferentes grados de necesidad y debilidad en el componente alimentario de las comunidades étnicas.

Por otra parte, casos como la ausencia de un modelo de atención en salud para zonas dispersas, hacen que actualmente no se haya adecuado una metodología de atención que responda a las necesidades en salud, sobrepasando el obstáculo de las condiciones geográficas de ubicación de cada una de las comunidades del resguardo. Incluso, no se puede afirmar de manera contundente que la construcción de los tres centros de salud logre superar todas las dificultades planteadas en este ámbito.

En *cuarto lugar*, ha sido también notoria una falta de adopción de un enfoque diferencial para la atención de comunidades étnicas, que genera un desgaste en la operación institucional y así en la capacidad fiscal de respuesta, sin que en efecto, las acciones se adecúen al territorio y cuenten con enfoque diferencial.

Por ejemplo, se ha evidenciado una falta de capacidades de algunas entidades para aproximarse a la comunidad desde la comprensión de su esencia como sujeto colectivo y no como una suma de individuos. Algunas entidades no han incorporado en sus acciones el enfoque diferencial étnico necesario para articular un diálogo intercultural. Esto ha llevado, en algunos casos, a generar una atención individualizada que genera tensiones internas y que impone mayores cargas comunitarias a las ya existentes.

Así mismo, persiste una prevención por parte de algunos funcionarios públicos para comunicarse con la comunidad indígena, acercarse a sus líderes, generar espacios de diálogo en confianza, articularse con las autoridades tradicionales para el cumplimiento de sus tareas, adaptarse a metodologías propias de las autoridades de acuerdo a su organización interna etc. Ha sido manifiesta la dificultad de algunas entidades de hacer parte en la etapa post fallo a la comunidad indígena, de tal manera que la vean como una aliada del cumplimiento de las acciones y como guía para el ingreso al territorio, en vez de ser percibidas como un “otro” que hace exigencias y obstaculiza la intervención de las autoridades. Esta situación implica un reto complejo pero necesario que debe realizar la institucionalidad, sobre todo teniendo en cuenta que la población objetivo tiene particularidades culturales y es sujeto de especial protección. Las falencias en el diálogo intercultural afectan la eficacia que pueda tener la ejecución del recurso.

⁸⁶ Ver Acta de Diálogo Intercultural realizado el 13 y 14 de mayo de 2015 en Corregimiento de Santa Cecilia, Municipio de Pueblo Rico (Risaralda).

Para mencionar algunos de los casos, es valioso señalar las dificultades de entidades como la UAERIV para generar diálogos con las comunidades indígenas con el fin de generar procesos de concertación respetuosos de las dinámicas de organización internas de las comunidades, se destaca en particular la inexistencia de un espacio de concertación previo para elegir al operador que debe construir las viviendas en el resguardo y sus respectivos diseños; así mismo, la dificultad del Ministerio del Interior de generar un diálogo de saberes para enseñar sobre los procedimientos para la elaboración de censos al interior de las comunidades, en la medida en que el único esfuerzo institucional para acercarse a la comunidad ha sido una jornada de trabajo en la que se entregó a los asistentes un CD con los formatos en Excel que se deben atender al momento de realizar un censo a pesar de que los mismos no son de dominio de los habitantes del resguardo, con especial razón si se tiene en cuenta que dentro del mismo ni siquiera se cuenta con servicio de servicio de luz.

Finalmente, *en quinto lugar*, las dificultades de acceso a algunos territorios étnicos que por sus características físicas, son difíciles de transitar y son muy vulnerables a los factores climáticos que hacen más complejo el ingreso, puede llevar al incremento desproporcionado de los gastos administrativos que ordinariamente requiere una entidad para realizar trabajo de campo o para dar cumplimiento a sus funciones en determinados territorios. Un ejemplo que muestra lo anterior, es el relativo a la orden del fallo del Alto Andágueda dirigida al MEN para la construcción, adecuación y dotación de instituciones educativas en el resguardo, ya que la entidad se vio en la situación de tener que modificar el presupuesto destinado al cumplimiento de la misma de \$ 8.271 millones como fue pensado en un principio, a \$ 10.351 millones debido al incremento de costos por el traslado de materiales requeridos para el cumplimiento de la orden.

Vale la pena destacar que estas barreras de acceso que no solo dificultan y encarecen las acciones estatales, además constituyen barreras en la movilidad de los habitantes del territorio que no cuentan con óptimas condiciones de salud o que no cuentan con recursos para movilizar sus mercados o enceres, lo que así mismo evidencia el abandono estatal que han sufrido algunos territorios colectivos.

En general, puede advertirse que el primer fallo de restitución de derechos territoriales en el país ha significado una novedad importante para el que la mayoría de las entidades no previeron planes y presupuestos específicos, lo que ha significado un fuerte desgaste institucional para lograr el cumplimiento de la sentencia al completar casi un año de haberse proferido.

Conclusiones

Frente a los procesos de restitución de derechos territoriales en general

- La débil presencia histórica del Estado en los territorios étnicos no solo encarece los costos requeridos para la implementación de la política pública de restitución de derechos territoriales, si no que implica el desarrollo de ingentes esfuerzos institucionales tendientes a satisfacer el cumplimiento de las órdenes judiciales en el marco de extremas dificultades para lograr el goce efectivo de los derechos territoriales de las comunidades étnicas.

- Ha sido notoria la ausencia de planeación por parte de las entidades en un contexto de justicia transicional para atender sentencias de restitución, de tal manera que en la mayoría de los casos no ha habido una preparación institucional que permita definir los retos, gastos y necesidades que deberá enfrentar la respectiva entidad para responder a las órdenes judiciales. Esta situación retarda el cumplimiento de la sentencia y con ello posterga la garantía de derechos de las comunidades étnicas.
- La falta de coordinación interinstitucional, de enfoque diferencial étnico, de perspectiva de justicia transicional, la ineficiencia en la ejecución y la falta de oportunidad del gasto por parte de las entidades, ponen en riesgo la posibilidad de garantizar el goce efectivo de los derechos territoriales de las comunidades étnicas y obstaculiza el cumplimiento de los fines para los cuales fue diseñada la política pública.
- La rigidez de los procedimientos administrativos al interior de las entidades públicas ha impedido asumir el cumplimiento de las órdenes judiciales de acuerdo a las particularidades culturales, territoriales y geográficas de los territorios étnicos. Es necesario que las entidades puedan buscar la forma de flexibilizar ciertos mecanismos administrativos diseñados para operar en las ciudades pero completamente faltos de pertinencia en los territorios étnicos (dispersos y de difícil acceso).
- Pese a que gobernadores y alcaldes han recibido capacitaciones en el marco de los Decretos étnicos, estos no tienen claro aún cuál es su competencia en materia de restitución de derechos territoriales. Por lo anterior la oferta institucional es débil frente a las necesidades básicas de las comunidades y en ellas no se da aplicabilidad del enfoque étnico que dé respuesta a las características particulares de cada comunidad debido a la falta de ejercicio de un rol activo en el proceso por parte de los entes territoriales que resulta, por una parte, del desconocimiento de la ley y de los decretos ley para grupos étnicos, y por la otra, debido a una falta de interés y voluntad política del ente territorial. En el caso del Alto Andágueda el CTJT no están operando en el municipio de Bagadó y ni el departamento, así como tampoco se han adoptado medidas conducentes para la materializar la política pública (planes y programas) y para coordinar actividades para la inclusión social e inversión social en favor de la comunidad vulnerable del pueblo Emberá Katío del Alto Andágueda.

Frente al ejercicio de cuantificación de necesidades financieras.

- El ejercicio realizado para establecer un posible costeo de los procesos de restitución de derechos territoriales permite concluir que no existe un valor estándar o común a todos los procesos, ni en la fase administrativa ni en la fase post-fallo. Los costos contingentes y aquellos intangibles hacen que el financiamiento necesario en cada proceso sea variable y deba ajustarse a las particularidades contextuales de cada caso.
- Si bien la etapa administrativa tiene costos en cada una de sus fases y se requieren esfuerzos y articulaciones institucionales, la mayor complejidad en términos de las necesidades de adecuación de las políticas públicas y de esfuerzos financieros está en la etapa posfallo. Actualmente, el caso del Resguardo del Alto Andágueda permite inferir que en ésta última etapa es donde mayores falencias y debilidades existen para la materialización de la política pública de restitución de derechos territoriales.

- Uno de los costos intangibles de los procesos de restitución, es que las comunidades permanecen en el territorio durante todo su curso, teniendo que enfrentar impactos, hostigamientos o represalias de los actores armados. En la mayor parte de los casos, las actividades de conflicto persisten o se agudizan. Esto significa que la comunidad asume costos comunitarios, sociales o incluso humanitarios, que a pesar de que no sean cuantificables o cuya cuantificación se dificulte, afectan la dinámica territorial, el empoderamiento organizativo y la conservación cultural de los pueblos étnicos.
- Otro de los costos intangibles tiene que ver con que, en algunos casos, como efecto secundario, el desarrollo de los procesos de restitución de derechos territoriales permite evidenciar conflictos internos, en algunos casos históricos, derivados de controversias frente a temas aún no resueltos como parte de los planes de vida o la no superación de intereses colectivos vs intereses particulares en los territorios colectivos. Tal es el caso de aquellas situaciones relacionadas con la actividad minera, ya sea realizada por la comunidad o por terceros pero con participación de la comunidad. Las posibles divergencias frente al tratamiento requerido generan costos comunitarios en términos de las posibles fragmentaciones y conflictos internos que se puedan generar a raíz de controversias.

Si bien, los conflictos interétnicos pueden ser anteriores a la intervención o desarrollo de los procesos de restitución de derechos territoriales, este escenario puede exacerbar los mismos y aunque éstos sean parte tratada en el proceso, los costos no son solo presupuestales o institucionales sino que las comunidades también son receptoras del peso de las decisiones o de los efectos negativos o positivos del tratamiento institucional de estos conflictos.

Referencias bibliográficas

CSMDL. (2014). *Informe seguimiento al cumplimiento Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011*. Comisión de Seguimiento y Monitoreo a los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011, Bogotá.

Concomopoca. (25 de abril de 2015). *Observatorio Pacífico y Territorio* . Obtenido de www.pacificocolombia.org/novedades/territorio-alto-andagueda-escenario-confrontación-armada/1210

DP, ICBF, SNS, INS, CGR. (2014). Informe situación morbi-mortalidad. Departamento del Chocó. Comisión de Moralización Regional. Bogotá.

Houghton, J., & Villa, W. (2005). *Violencia política contra los pueblos indígenas de Colombia 1974-2004*. Bogotá: Cecoin, OIA, Iwgia.

Medidas cautelares pueblo indígena Emberá Katío del Resguardo Tahami del Alto Andágueda, Auto Interlocutorio No. 6 (Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Quibdó 4 de febrero de 2013).

Orewa. (19 de Febrero de 2013). *Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca*. Obtenido de www.nasaacin.org/informativo-nasaacin/contexto-colombiano/5350-comunidades-indigenas-del-alto-andagueda-afectados-por-el-conflicto-armado

Sentencia de restitución derechos territoriales del Alto Andágueda, Sentencia No. 7 Septiembre 23 de 2014 (Tribunal Superior del Distrito Judicial de Antioquia - Sala civil especializada en restitución de tierras 23 de septiembre de 2014).

Capítulo 8

Observaciones derivadas de las Comisiones del Ministerio Público para la Justicia Transicional

En este capítulo se presentarán los hallazgos y las observaciones en el seguimiento a los Decretos Ley que se adelantó en seis (6) departamentos con ocasión del proceso que desde las Comisiones del Ministerio Público para la Justicia Transicional realizan la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo. Para cumplir esta finalidad se conformaron comisiones regionales entre las Procuradurías Departamentales y Provinciales y las Defensorías del Pueblo Regionales con el fin de hacer seguimiento a varios temas relacionados con la prevención y protección de los derechos humanos con énfasis en la aplicación tanto de la Ley 1448 de 2011 como de los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011.

Este ejercicio de seguimiento se desarrolló en junio y julio de 2015 en la ciudad de Santa Martha (a la cual se convocaron las comisiones de Guajira, Magdalena y Cesar), y en la ciudad de Medellín (a donde acudieron Chocó, Antioquia y la subregión del Urabá). Así mismo fueron convocadas algunas entidades del orden territorial con competencia y responsabilidad en estas temáticas. (Magdalena y Antioquia).

El seguimiento realizado permitió contrastar las observaciones de los Organismos de Control con los informes presentados por las entidades convocadas al evento, cuyo contenido aportó elementos al diagnóstico realizado conjuntamente por las entidades del Ministerio Público. En tal sentido a continuación presentamos las principales conclusiones en relación con lo expuesto.

8.1. Aspectos generales relativos a la incorporación del enfoque diferencial étnico

8.1.1. Comprensión y apropiación del enfoque diferencial étnico

- Se denota que la incorporación del enfoque diferencial étnico por parte de las entidades del gobierno, es más una retórica y un formalismo que puede estar inmerso como elemento transversal en una política pública pero que carece de aplicabilidad concreta y material respecto de planes, programas y recursos específicos.
- No hay claridad suficiente en las entidades del gobierno sobre los tipos y formas de organización de los grupos étnicos, su representatividad, los mecanismos para el desarrollo de su gobierno y su concepción de la autonomía y la identidad cultural. Lo anterior tiene como consecuencia la dificultad para generar espacios institucionales propicios para la concertación que permitan generar acciones estructurales de restitución de derechos.
- Las medidas que se diseñan e implementan para estos grupos en su gran mayoría son de carácter asistencialista y de corto plazo, lo que imposibilita abordar factores estructurales vinculados a la pobreza, marginación, discriminación, racismo y falta de oportunidades que limitan el goce efectivo de sus derechos.

- La ausencia de un dialogo intercultural que, desde el respeto, coloque a los grupos étnicos en condiciones de igualdad frente a otros sujetos de derecho ha hecho imposible el reconocimiento de los derechos colectivos constitucionales que les han sido otorgados.
- No se cuenta con un sistema de información que permita medir el grado de observancia de derechos de la población étnica. Lo anterior no ha permitido que el enfoque diferencial étnico sea concebido como una categoría de análisis para cuantificar recursos, medir impactos de las políticas públicas, y por tanto establecer medidas diferenciales en la atención a estos grupos y comunidades.
- Persisten dificultades de índole normativa. En múltiples temas se requiere una regulación especializada a través de protocolos o procedimientos de actuación que permitan precisar el alcance del derecho y explicitar la acción institucional correspondiente.
- La respuesta institucional al componente étnico se operativiza más desde lo individual que desde lo colectivo (sujeto colectivo de derechos). Este enfoque invisibiliza las afectaciones colectivas de los hechos victimizantes e impide confrontar de manera efectiva la situación de riesgo de extinción física y cultural que muchos pueblos enfrentan.
- Se observa en los entes territoriales y en las instituciones nacionales un conocimiento limitado de la normativa particular para las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, lo cual tiene como consecuencia: 1) la precariedad de los programas de protección de sus derechos; 2) la estrechez de los presupuestos; 3) las limitaciones en el recurso humano disponible; 4) la imprecisión en las rutas de acceso a los planes, programas y proyectos del gobierno. Esta situación contrasta con una gestión más visible en estos aspectos para los grupos y comunidades indígenas.

8.1.2. Capacidad y Respuesta Institucional

- Persiste la falta de conocimiento de los decretos ley étnicos por parte de la institucionalidad, y ello se traduce en que las víctimas pertenecientes a los grupos étnicos siguen siendo atendidos por la ruta de la ley 1448 de 2011. El problema es que la oferta institucional para la atención a las víctimas es general, no reconoce los elementos diferenciales étnicos (ni en la asistencia y atención, ni en la reparación, ni en la prevención y protección), y no se articula con los planes de salvaguarda de las comunidades en peligro de desaparición física y/o cultural (cuando estos existen).
- Se denota desinterés de la institucionalidad, apatía, falta de voluntad política y desconocimiento de los funcionarios competentes sobre las responsabilidades establecidas en los Decretos Ley. Estos factores son una talanquera para la construcción de un plan integral étnico colectivo. Lo anterior se evidencia en Departamentos como Magdalena, Cesar, Guajira, y Chocó, en los cuales buena parte de su población tiene una pertenencia étnica pero las medidas de asistencia, atención, y reparación para los sujetos colectivos étnicos no son una generalidad sino un tema excepcional y residual a abordar por parte de las entidades.
- Los planes de acción territorial (PAT) no incorporan el enfoque diferencial étnico, por lo que no se cuenta con programas especialmente enfocados al cumplimiento de los derechos étnicos, ni tampoco se han destinado recursos específicos para la atención y reparación a las víctimas en el marco de los Decretos Ley.
- Se encuentran dificultades en la articulación nación-territorio no solo en cuanto a la aplicabilidad concreta de escenarios y acciones de complementariedad, concurrencia y subsidiariedad, sino en las decisiones que en muchas ocasiones se adoptan desde

el orden nacional limitando la gestión propia de los entes territoriales o de algunas entidades de carácter descentralizado. La respuesta a los requerimientos desde las regiones resulta reactiva, extemporánea y fuera de los contextos regionales particulares.

- En el caso de los programas de retorno y reubicación se requiere mayor nivel de cooperación y coordinación entre los entes nacionales y territoriales.
- En algunas ocasiones el tema étnico se aborda solamente desde la urgencia y la crisis sin una perspectiva estructurada de protección de derechos constitucionales. Lo anterior genera como consecuencia que de manera frecuente las peticiones y reclamos por parte de estos grupos (peticiones ciudadanas) no sean consideradas.
- Es necesario redefinir los criterios de corresponsabilidad y concurrencia en la atención de las problemáticas que deben afrontar los entes territoriales, a partir de criterios que ponderen la capacidad propia de la institucionalidad, el presupuesto programado, el cumplimiento de providencias judiciales, la población de grupos étnicos que existen en los territorios, entre otros.

8.2. Resultados de la gestión institucional por componente de atención

8.2.1. Proceso de registro colectivo étnico

- Las víctimas individuales que pertenecen a los grupos étnicos continúan declarando de manera individual en el marco de la Ley 1448 de 2011, pero el instrumento que facilita el proceso de declaración aún no contempla elementos y características propias de la etnia a la que pertenecen, la estructura tradicional, cultural y organizativa, lo cual va en contravía a la concepción de la indivisibilidad de los derechos de los pueblos étnicos. Las violaciones a los derechos humanos, así sean de carácter individual deben analizarse bajo el reconocimiento de los daños que han producido a la integridad étnica y cultural.⁸⁷
- Resulta fundamental tener mayores claridades sobre la identificación del sujeto colectivo (estructura organizativa, social y cultural). Muchos pueblos o comunidades tienen presencia en diversos departamentos, lo cual puede generar dificultades a la hora de tomar la declaración colectiva. En ese sentido, habría que respetar el criterio de autonomía del pueblo y de las autoridades, o bien para que se concentre el proceso como un solo pueblo, o bien para que se haga de manera separada atendiendo las realidades territoriales sin que ello signifique la negación de su identidad cultural. A manera de ejemplo, el pueblo wayuu ha reclamado el respeto a su estructura social clanil para efectos de la declaración colectiva.
- Preocupa el ejercicio de valoración que se adelanta por parte de la Unidad para las Víctimas en el momento de realizar el proceso de inclusión del sujeto colectivo en las resoluciones respectivas. Se ha evidenciado la falta de conocimiento de los derechos colectivos constitucionales de estos grupos, así como de las especificidades en cuanto a los daños colectivos que consagran los mencionados Decretos Ley.
- Se presentan demoras en el proceso de valoración de las declaraciones colectivas étnicas. En estos seis (6) departamentos se han tomado alrededor de cincuenta (50) declaraciones, de las cuales menos del 30% fueron reportadas por la UAERIV a la Defensoría del Pueblo como en estado de inclusión pero sin el envío del respectivo acto administrativo. Las restantes se encuentran en valoración aun cuando una buena

⁸⁷ Decreto Ley de víctimas Número 4633 de 2011. Artículo 41; y Decreto Ley 4635 de 2011, artículo 7.

parte de ellas ya cumplieron los términos de ley para que su situación de inclusión o no inclusión haya sido resuelta.

- Las comunidades están en mora de recibir los actos administrativos de inclusión en el registro, aspecto que resulta relevante a la hora de iniciar las caracterizaciones de los daños y la determinación de las medidas de reparación colectivas. La falta de notificación les restringe el acceso a otros derechos como las medidas de asistencia y atención, dado que las autoridades territoriales se escudan en dicha situación para no entregarles las ayudas.
- El establecimiento de criterios de oferta y demanda por parte de la UAERIV como se dijo con suficiencia en el informe de la comisión del año 2014, genera desigualdades frente a la priorización de las acciones y así mismo revictimización. Lo anterior porque se coloca mayor énfasis para que la Defensoría del Pueblo tome las declaraciones de los sujetos colectivos priorizados por la UAERIV y no se otorga la misma relevancia a aquellos sujetos étnicos no priorizados que han exigido su derecho a iniciar la ruta de atención y reparación ante la Defensoría del Pueblo.

8.2.2. Atención y asistencia humanitaria

- Se observó que la situación de confinamiento que padecen los grupos étnicos en sus territorios no cuenta con el análisis apropiado respecto de los efectos que produce en su autonomía, identidad cultural, seguridad alimentaria y necesidades vitales de subsistencia. Por esta razón la atención no ha sido adecuada. Se invisibiliza esta problemática y por supuesto no se cuenta con las medidas específicas para su tratamiento en términos de la ayuda humanitaria y la protección de las comunidades.
- De la misma manera, no se ha analizado el fenómeno del desplazamiento forzado y la movilidad forzada que ocurre al interior de los propios resguardos y títulos colectivos, circunstancia que dificulta la actuación oportuna de las entidades competentes para garantizar la ayuda humanitaria a que tienen derecho.
- La entrega de ayuda humanitaria no considera los usos y costumbres propias y ancestrales. Existe insuficiencia en las entregas de la ayuda humanitaria atendiendo la magnitud de la crisis humanitaria que afecta a estas poblaciones. Las ayudas entregadas en especie no tienen en cuenta las prácticas alimentarias. Las ayudas que se entregan en dinero efectivo han generado distorsiones en las prácticas colectivas. Adicionalmente, este tipo de atención da continuidad a acciones asistencialistas que no generan un valor agregado para el fortalecimiento de los proyectos colectivos propios, y no permiten empoderar a las comunidades para la transición a proyectos sostenibles en el marco de la diversidad étnica y cultural.
- En el acceso a las medidas de asistencia en salud y educación continúan los cuellos de botella relacionados con trámites y requisitos que se exigen a las personas de estos pueblos y que impiden la atención inicial de urgencia y prioritaria. Dado que los pueblos y comunidades étnicas suelen estar ubicados en territorios de difícil acceso, tampoco se apoya con medidas o alternativas de tratamiento de las urgencias a través de acciones de promoción de la salud, o puestos de salud. En el tema educativo los niños, niñas y adolescentes no tienen las condiciones y garantías para permanecer en las escuelas no solo por la distancia sino por la insuficiencia de maestros para atender la demanda.

8.2.3. Retornos y Reubicaciones

- La situación de persistencia de la violencia y del conflicto armado constituye una limitante para la concertación de los procesos de retorno. La falta de criterios objetivos

en los conceptos de seguridad otorgados por la entidad competente genera tensión entre la voluntariedad de las comunidades y sus propias percepciones de seguridad.

- Las experiencias de retorno en estos departamentos no se perciben como vías para la restitución de derechos debido a que los mismos no han cumplido las expectativas que se concertaron en los planes, acuerdos y protocolos del retorno. Las dificultades generadas por las acciones de las entidades de manera inconclusa o tardía dan como resultado que no se de credibilidad a esta política de retorno acompañado por la institucionalidad.
- Llama la atención los retornos que las comunidades y pueblos han adelantado sin el debido acompañamiento, lo que conlleva una actuación posterior que se torna más gravosa para las instituciones por cuanto no han planificado la oferta a estos procesos.
- Las reubicaciones están generando diversas afectaciones en las ciudades por la falta de planeación de dichos procesos lo que redundo en el desbordamiento en la prestación de los servicios básicos a los grupos que optaron por esta alternativa, el incremento de acciones que alteran el orden público, la estigmatización a los grupos étnicos que se han reubicado en cascos urbanos, entre otros aspectos. Las reubicaciones no son tan visibles a la hora de determinar los programas de estabilización social y económica y por tanto no se otorgan los suficientes recursos para consolidar estos procesos.

8.2.4. Reparación individual y colectiva

- No se pudo contar con información cualificada acerca del estado actual de los planes individuales de reparación de víctimas individuales pertenecientes a los grupos étnicos, el tipo de medidas concertadas, las acciones de acompañamiento a la inversión de la indemnización económica en perspectiva de sus planes de vida y para evitar la desintegración material, cultural y espiritual del grupo étnico, así como la debida armonización y complementariedad con los planes de reparación colectiva de su etnia. En todo caso el avance de los planes individuales de reparación es limitado así como su articulación con los PIRC.
- Respecto de los Planes Integrales de Reparación Colectiva, en los departamentos señalados no se cuenta hasta la fecha con ningún proceso que haya superado la fase de alistamiento o acercamiento. Este resultado es preocupante como quiera que por los menos a 15 sujetos colectivos desde julio de 2014 se les ha tomado la declaración y se debía haber avanzado en la instalación de la preconsulta para concertar la metodología y tiempos del proceso de formulación del PIRC.

8.2.5. Restitución de Derechos Territoriales

- Se denotan avances significativos en los temas de restitución de derechos territoriales en el número de solicitudes y demandas en curso, pero se advierte la necesidad de dar mayor precisión en los ejercicios de caracterización de las afectaciones territoriales a los factores subyacentes y vinculados que afectan la supervivencia de los pueblos y comunidades.
- Del mismo modo se advirtieron conflictos inter e intraétnicos que pueden derivar en despojos territoriales, sobre todo aquellos relacionados con situaciones de traslape de territorios indígenas, zonas de ampliación de resguardo, parques naturales, zonas de reserva, que pueden exacerbar el riesgo y las afectaciones a un territorio colectivo en el marco del conflicto armado interno.

- Se observó la necesidad de concertar, por parte de las entidades del gobierno, la intervención en el territorio colectivo dado que se han presentado situaciones que han agudizado los conflictos territoriales.
- El rol de la magistratura y de los jueces de restitución de tierras resulta fundamental dado el efectivo seguimiento a los fallos y sentencias, aunado a la voluntad de los magistrados de realizar el seguimiento con la participación de todos los actores involucrados bajo metodologías participativas e incluyentes.

8.2.6. Prevención y Protección

- Se observó que la prevención de los riesgos y la elaboración de planes de contingencia es fundamental. Sin embargo, persiste una visión reduccionista en la formulación de la política pública de prevención de derechos humanos frente a las realidades del control territorial y los riesgos contra la población y líderes asentados en territorios estratégicos en el conflicto colombiano.
- Los mecanismos de protección individual carecen del enfoque diferencial étnico, no se concertan con la persona que requiere dichas medidas, y las acciones de protección resultan inadecuadas al no considerar la pertenencia étnica, liderazgo, contexto cultural y geográfico, entre otros aspectos.
- De otra parte, las medidas de protección colectiva son fundamentales como quiera que cualquier amenaza a un líder tiene un impacto en el sujeto colectivo y por tanto afecta su pervivencia y autonomía; por tanto, los avances son muy limitados y se torna complejo la definición de las mismas por los aspectos culturales, espirituales y geográficos en armonía con sus derechos a la autonomía, gobierno y sus sistemas de protección propios.⁸⁸

8.2.7. Participación de las comunidades étnicas

- Se evidenciaron diversas interpretaciones al contenido y alcance de la resolución 0388 de 2013 en lo que se refiere a la participación de los representantes de las víctimas en las mesas municipales y departamentales de víctimas lo que generó limitaciones y restricciones a la participación (barreras), tales como, dificultades en el proceso previo de inscripción, la certificación de las autoridades étnicas, la constancia de los representantes de las organizaciones indígenas o afrocolombianas, y la falta de claridad para resolver las diversas solicitudes en un mismo territorio.
- Se observó que en departamentos como Guajira o Chocó y algunos municipios, la participación de los líderes de grupos étnicos debería ser la regla general, el criterio de representatividad para estos grupos debería atender la realidad de representatividad de estos grupos étnicos en el territorio, pero prima la representación por hecho victimizante.
- Es preocupante que los temas étnicos no sean abordados en los comités de justicia transicional como consecuencia de la limitada participación de sus líderes en tales espacios de formulación y decisión de la política pública por lo que se requiere reglamentar su participación a efectos de fortalecer su incidencia sobre todo en aquellos territorios con presencia étnica mayoritaria.
- Es necesario advertir que el Ministerio Público también observó que hay ciertos aspectos referidos a la actuación y situación de los grupos étnicos que resultan

⁸⁸ Decreto Ley 4633 de 2011, capítulo II.

preocupantes y que inciden en la garantía de sus derechos, tales como: 1) el limitado conocimiento de los derechos consagrados en los Decretos Ley; 2) la existencia de conflictos inter e intra étnicos que pueden agudizarse o impactar negativamente en la exigencia de los derechos y en el avance de los procesos de reparación colectiva; 3) la estigmatización que algunos funcionarios tienen sobre los sujetos de derecho étnicos y su percepción de ser obstáculos para el desarrollo económico del país; 4) el no reconocimiento por parte de las autoridades del gobierno propio de los grupos étnicos; y 5) la falta de directrices o mecanismos expeditos que apoyen la solución de las controversias y conflictos en lugar de agudizarlas o dilatarlas.

Recomendaciones

Presupuesto para la atención comunidades étnicas víctimas del conflicto

- Se debe construir un documento Conpes similar al 3712 de 2011 donde se señalen los universos de las víctimas a atender y los costos de las medidas a implementar. Esta acción se debe acompañar de la identificación en el PpGN de los recursos destinados exclusivamente a la implementación de los decretos ley para víctimas étnicas. Las entidades deben proponer los proyectos de inversión particulares en esta materia, respetando el enfoque diferencial étnico.
- Se deben desagregar e identificar claramente en los diferentes sistemas de información presupuestal, los rubros dirigidos a comunidades étnicas víctimas del conflicto de tal manera que se faciliten los procesos de seguimiento, control y vigilancia fiscal y en aras de la transparencia del presupuesto público.

Prevención y protección

- La CSMDL reitera el llamado a las autoridades concernidas para que en los procesos de diseño, formulación e implementación de las medidas de prevención y protección destinadas a las víctimas pertenecientes a los grupos étnicos tengan el enfoque diferencial pertinente y cumplan cabalmente con los requerimientos establecidos en los respectivos Decretos Ley y atiendan los estándares reconocidos para el efecto.
- El trámite de adopción de medidas debe ser expedito en tratándose de que el riesgo deviene sobre la vida de las personas y la pervivencia de los grupos étnicos como sujetos de especial protección constitucional e internacional.
- La destinación de recursos para la concertación, definición e implementación de medidas de protección idóneas para cada uno de los grupos étnicos solicitantes, debe entenderse bajo el principio de enfoque diferencial, de tal forma que no existan obstáculos para la adopción de medidas especiales tales como las espirituales que están contempladas en los Decretos Ley.
- A pesar de la generación de instrumentos alternos de valoración del riesgo y de medidas de protección, resulta importante que en el Decreto 1066 de incluyan de manera expresa la posibilidad de concertar con cada grupo étnico los procedimientos y medidas que consideren más eficaces para la protección de sus vidas tanto en el componente individual como colectivo. Deben destinarse espacios específicos para el análisis del riesgo y la adopción de medidas para cada uno de los grupos étnicos sin perjuicio de las razones que le generan el riesgo, toda vez que como sujetos de especial protección requieren de valoraciones y medidas especiales, distintas a las que se disponen para el resto de la población.
- Nuevamente se recomienda adoptar procedimientos en cuyo diseño y formulación participen las organizaciones representativas de los grupos étnicos, para la adopción de las medidas de prevención y protección a cargo de la UNP, en las diferentes etapas del proceso.

Participación de las comunidades étnicas en el diseño e implementación de la política pública de atención integral a víctimas.

- El avance en la definición de los protocolos de participación de comunidades étnicas resultaría más efectivo si las comunidades étnicas participan desde la etapa de diseño de los mismos, de tal forma que la construcción de dichos instrumentos sea desde y para ellos, lo que permitiría que los ejercicios de socialización fueran mucho más prácticos.
- La política pública de asistencia, atención y reparación integral a las víctimas del conflicto exige de las entidades responsables, no solo su reconocimiento formal sino la ejecución de medidas, acciones e instrumentos que a nivel de las propias entidades, reconozcan los impactos diferenciales que han tenido dichas poblaciones, de tal manera que la oferta que se brinde, se enmarque dentro del conocimiento de sus necesidades.
- La participación efectiva, requiere además la destinación de recursos específicos que garanticen la presencia de los representantes de estas colectividades en los espacios establecidos para su ejercicio de tal forma que las entidades que convergen para el desarrollo de esta política pública con enfoque diferencial, entiendan la necesidad de la presencia de los grupos étnicos en espacios de análisis, discusión y desarrollo, como medida de reparación de los daños colectivos que les ha generado el conflicto.
- Es importante reconocer que al interior de cada etnia hay diversidades, y que entre ellas existen diferencias por la forma como conciben el mundo, como se organizan social, política y económicamente, por sus prácticas ancestrales y tradicionales y por su respectivo concepto de desarrollo, de tal forma que existen pueblos indígenas distintos entre sí y CNARP que requieren una atención especial por parte de la institucionalidad.
- Considerar criterios poblacionales y territoriales a la hora de determinar los cupos de participación en escenarios como los establecidos en la Ley 1448 y los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011 resulta fundamental en aras de la garantía de condiciones de igualdad, máxime cuando la densidad poblacional étnica de algunos departamentos exige que se tengan en cuenta las características específicas que determinan a cada colectividad.

Registro colectivo

- El proceso de registro requiere de la coordinación entre el Ministerio Público y la UAERIV (y la institucionalidad competente) en relación con la identificación de las autoridades que deben ser convocadas, la información previa disponible con la que cuentan las comunidades sobre el marco normativo y las rutas de acceso a la reparación integral, y de esta manera evitar duplicar acciones que generan desgaste y revictimización en las comunidades, y para las instituciones optimizar los recursos humanos y logísticos.
- Atendiendo a que el 15 diciembre de 2015 se vence el plazo para declarar los hechos victimizantes ocurridos con anterioridad a la vigencia de los Decretos Ley Étnicos por parte de las víctimas colectivas, la UAERIV debe haber definido el procedimiento jurídico que permita la ampliación del plazo y, evitar con ello traumatismos en el proceso y la vulneración del derecho al registro colectivo étnico reconocido a las

comunidades. Lo anterior teniendo en cuenta fundamentalmente que este instrumento solamente se puso en aplicabilidad a partir del mes de mayo de 2014, lo cual significó que durante más 2 años no fue implementado, y las comunidades no contaron con la herramienta idónea para el ejercicio de su derecho al registro.

- En los procesos de diligenciamiento del FUD se ha observado que muchas de las comunidades aún no logran la garantía de sus derechos mínimos vitales, por lo que preocupa a la CSMDL que en aras de cumplir las metas para los procesos de reparación colectiva no se prioricen de manera oportuna y contundente acciones encaminadas a resolver la situación humanitaria. El mensaje hasta ahora transmitido a las comunidades se centra en términos de una reparación colectiva que en las actuales condiciones de implementación de los Decretos Ley, no se materializará en un futuro cercano, dejando de lado la insatisfacción de sus necesidades básicas de subsistencia y pervivencia. Surtido el proceso de la toma de la declaración la UAERIV y las instituciones locales deberán enfocar sus esfuerzos en resolver los temas de atención de las necesidades primordiales de la comunidad como acción previa de protección de derechos. La CSMDL ha evidenciado un interés prevalente en adelantar el proceso de reparación sin atender la problemática humanitaria de las comunidades.
- Fortalecer el conocimiento de los profesionales adscritos al proceso de valoración respecto de los derechos constitucionales colectivos propios de los grupos étnicos con el fin de lograr una valoración adecuada a las particularidades de los sujetos étnicos que rinden la declaración desde un enfoque diferencial étnico, de tal manera que se comprenda los sistemas propios de organización social, cultural, política, así como las afectaciones a su territorio, identidad, gobierno y autonomía, sobre los cuales se deben referir los hechos victimizantes.
- Es necesario que tanto la PGN, así como las Personerías Municipales sean fortalecidas presupuestalmente y en recurso humano tanto a nivel nacional como territorial, con el fin de que puedan cumplir sus funciones apoyando los ejercicios de toma de las declaraciones, en el marco de los Decretos Ley para comunidades étnicas.

Atención integral y ayuda humanitaria

En consideración a todo lo anteriormente planteado la CSMDL presenta las siguientes recomendaciones:

- Concertar con las autoridades tradicionales y las familias directamente afectadas los tipos, contenidos, y mecanismos de entrega de las ayudas humanitarias, procurando que la forma en que se brindan las mismas respondan a las necesidades concretas del pueblo Wounaan, y no contribuyan al desarraigo cultural y a la destrucción del tejido social étnico.
- Concertar con las autoridades tradicionales y las familias directamente afectadas las medidas diferenciales en materia de atención en salud, educación, y alojamiento.
- Coordinar las acciones a realizar de manera que las mismas se articulen con el plan de salvaguarda diseñado por las comunidades y organizaciones indígenas con ayuda del Ministerio de Interior. Este plan define problemas por ejes (territorio, autonomía, identidad, etc.), objetivos, líneas de trabajo, indicadores y responsables.
- Avanzar en la implementación de un plan de retorno que permita el regreso de las familias pertenecientes a las diferentes comunidades Wounaan a su territorio, el cual debe incluir acciones concretas para garantizar el fortalecimiento de la identidad

cultural del pueblo Wounaan, la transmisión de su memoria y de su historia, la pervivencia de su lengua, y la conservación y desarrollo de sus saberes tradicionales.

Reparación integral

Sobre los procesos de reparación colectiva

A partir de la experiencia de acompañamiento y seguimiento al proceso de consulta previa del PIRKK –Plan Integral de Reparación de Kitek Kiwe-, la Comisión plantea las siguientes recomendaciones a la institucionalidad encaminadas a garantizar que la reparación integral mediante el proceso de consulta previa cumpla con las finalidades planteadas en los Decretos Ley consistente en lograr la restitución plena, concertada y adecuada para los sujetos colectivos étnicos

- Toda vez que el proceso de consulta previa de los PIRC es *sui generis* o singular, con unas características particulares –bien diferentes a los procesos de consulta previa de por ejemplo un proyecto, obra o actividad -POA- el mismo deberá ser realizado siguiendo las pautas generales que frente al derecho fundamental a la consulta previa existen, tales como el Convenio 169 de 1989 de la OIT, ratificado por el Estado de Colombia mediante la Ley 21 de 1991, la Directiva 10 de 2013⁸⁹, y la extensa jurisprudencia de la Corte Constitucional al respecto, especialmente aquellas sentencias de unificación –SU- en las que se han concretado las sub-reglas y algunas directrices claras frente al ejercicio de este derecho fundamental⁹⁰.
- El rol de cada uno de los actores y partes en estos procesos deberá estar bien definido, lo cual requiere una hoja de ruta institucional que determine desde el inicio la participación en cada una de las etapas del proceso, así como la precisión del papel que juega la institución encargada de garantizar que el proceso de consulta previa cumpla con todos los requerimientos del ordenamiento jurídico colombiano y los estándares internacionales.
- Para la construcción del documento de caracterización de daños y afectaciones, el cual será el punto de partida para la concertación de las medidas de reparación integral colectiva se recomienda plantear a las comunidades en la etapa de pre-consulta la posibilidad de adelantar en espacios propios, ejercicios previos de recordación de los hechos con una metodología participativa e incluyente de toda la comunidad para que se refleje la historia percibida y contada por cada uno de sus miembros, y de la manera en que los hechos victimizantes afectaron no solo al colectivo en su sentido de identidad colectiva sino también a sus miembros con impactos en el colectivo mismo.
- La concepción de la reparación integral incluye una comprensión global de los derechos constitucionales vulnerados que para estos sujetos de derecho guardan una relación de interdependencia e indivisibilidad, por lo que se recomienda que las medidas no pueden ser fraccionadas sin considerar la integralidad de estos derechos, en particular, la vulneración del derecho al territorio colectivo guarda una íntima relación con la pervivencia del pueblo y comunidad y por tanto, la institucionalidad de

⁸⁹ Dejando de lado en el presente texto por no ser pertinentes las críticas que respecto a esta existen.

⁹⁰ Como bien sabemos el derecho fundamental a la consulta previa a la fecha no ha sido debidamente reglamentado por diversas razones que no vienen al caso, y lo que existen son resoluciones, directivas y sentencias de las Altas Cortes al respecto.

la misma manera debe responder a esta concepción colectiva y no fragmentar las repuestas institucionales a través de medidas separadas que no se reflejen en el plan integral de reparación colectiva. De continuar con procesos separados, entre las afectaciones territoriales y el conjunto de los otros derechos vulnerados se estaría produciendo una revictimización perversa que deslegitima el reconocimiento de estos sujetos colectivos de derechos.

- Se hace necesario fortalecer el conocimiento y capacidad de las instituciones en la atención de estos procesos de consulta previa, no solo respecto a la ruta del derecho a la consulta previa y las reglas establecidas por la Jurisprudencia Colombiana, sino en cuanto a las actividades que deberán realizarse en cada una de las etapas, así como se recomienda continuar en la formación y apropiación del contenido de los decretos ley para dar una mejor orientación y acompañamiento a las comunidades en la perspectiva de la garantía de sus derechos.
- Esta Comisión recomienda que la medida de indemnización colectiva pueda ser revisada por la subcomisión de indemnizaciones no sólo para el debido acatamiento a lo establecido en los propios decretos ley de víctimas, sino para garantizar que la misma se ajuste a las necesidades del sujeto a reparar y en particular a que los montos sean concertados con la comunidad a partir del diagnóstico de caracterización de daños que la comunidad ha realizado de manera participativa atendiendo por supuesto el impacto desproporcionado que la violencia armada ha producido a estos grupos y el estado de vulnerabilidad que debe ser reparado de manera proporcionada por el Gobierno Nacional.
- Recomienda la Comisión que antes de adoptarse el documento elaborado por la UARIV *“Lineamientos Jurídicos y Políticos para la Definición Presupuestal de la medida de indemnización Colectiva para Sujetos Étnicos de Reparación Colectiva”* se adelanten los procesos en los espacios de concertación con los representantes de los grupos étnicos, y que se cumpla lo señalado al respecto en los propios decretos ley étnicos. Se considera que para la adopción de este tipo de iniciativas que comprometen derechos e intereses de los grupos étnicos objeto de esta medida de reparación, debe respetarse el derecho fundamental a la consulta previa, consagrado no sólo como un principio en las normas especiales que regulan las medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas étnicas, sino que se trata de un derecho fundamental que está contemplado en la Ley 21 de 1991 la cual ratificó el Convenio 169 de la OIT, derecho que ha sido ampliamente desarrollado por la jurisprudencia constitucional.
- Las convocatorias para participar en las distintas etapas de los proceso de consulta previa de los PIRC de las comunidades étnicas cuyo proceso de reparación colectiva se encuentre en dicha fase, deberán ser realizadas por el Ministerio del Interior en su rol de coordinador del proceso y no por la Unidad de víctimas que resulta un actor o sujeto interviniente en el proceso de consulta previa.
- Frente a la garantía de lo actuado la Comisión recomienda que el Ministerio del Interior remita con antelación a la realización de alguna reunión en el marco de los procesos de consulta previa de los PIRC, las actas de lo avanzado en el proceso específico, lo cual permitirá a los profesionales que acompañen tales escenarios, tener un contexto claro del estado del proceso y participar como garantes de una manera más acertada; a las comunidades a estar informadas de cada uno de los acuerdos y al Ministerio Público para revisar que lo actuado se haya dado en garantía de derechos en el marco de los principios de la consulta previa.
- Con el fin de garantizar un efectivo ejercicio de defensa de los derechos de las comunidades étnicas a cargo del Ministerio Público, es preciso que las convocatorias

para participar en las distintas etapas de los procesos de consulta previa de los PIRC se realicen de manera expedita y oportuna.

Sobre los procesos de reparación individual

- La CSMDL recomienda a la UAERIV, impulsar la implementación de la indemnización administrativa a las víctimas pertenecientes a los grupos étnicos debido a que con base en lo ejecutado hasta la fecha, no solo resultará imposible la realización de esta medida para el 2021, sino que aproximadamente el 94.4% de las víctimas quedará sin recibir esta medida reparadora de acuerdo a los avances presentados hasta la fecha.
- Se recomienda a la UAERIV la creación de una estrategia que permita dar: (I) uso eficaz a la información base que se obtiene a través del FUD, sobre la caracterización previa de su situación y de la identificación de sus afectaciones como persona víctima miembro de un grupo étnico; (II) impulsar la interoperabilidad de los sistemas de información de la RNI, entre las entidades competentes del SNARIV a cargo de la atención y reparación integral de los sujetos étnicos. Lo anterior, permitiría que en la formulación de los PAARI, no se limitó por el desconocimiento de la calidad del sujeto, como víctima perteneciente o no a población étnica, garantizando desde el inicio una mejor y mayor atención diferencial, presentando la oferta institucional correspondiente a las condiciones especiales que tenga el sujeto víctima como miembro de un pueblo indígena, comunidad negra o afrodescendiente, palenquera, raizal, o del pueblo Rrom. Todo lo anterior, permitiría la formulación de planes de acompañamiento acordes a las necesidades y características diferenciales de los miembros pertenecientes a poblaciones étnicas. Además, permitiría un mayor conocimiento de los sujetos étnicos sujetos de la atención para la formulación de la oferta institucional con el principio del enfoque diferencial adecuado.
- Se recomienda a la UAERIV implementar un mecanismo para armonizar los procesos de reparación colectiva con la indemnización individual, de tal forma que se eviten las fragmentaciones internas de las comunidades por la atención de algunos de sus integrantes y no de todos.
- Se recomienda a la UAERIV, al Ministerio de Defensa y al Ministerio del Interior, la expedición del protocolo que permita materializar la exención del servicio militar para las víctimas negras, afrocolombianas, raizales, y palenqueras, así como al pueblo Rrom.
- Se recomienda a la UAERIV, al igual que en el informe anterior, la expedición de la tabla correspondiente a los montos por hecho victimizante conforme al artículo 111 del Decreto Ley 4633 no sólo por dar cumplimiento a la normatividad sino por la materialización del principio de enfoque diferencial.
- Se recomienda al Ministerio del Interior que de manera concertada con las comunidades negras, afrocolombianas, palenqueras, y raizales, se reglamente el trámite para establecer los montos y demás lineamientos correspondientes a la indemnización administrativa que les corresponde a estas comunidades como víctimas individuales.
- Finalmente, resulta necesario establecer una estrategia desde todos los Subcomités Técnicos de manera que puedan trabajar de manera articulada y coordinada los asuntos relacionados con las víctimas pertenecientes a los grupos étnicos. Si bien existe un Subcomité de Enfoque Diferencial, en este espacio no sólo se tratan asuntos étnicos sino también a la población en condición de discapacidad, adultos mayores, niños, niñas y adolescentes, y la población LGBTI. En razón a lo anterior, resultaría de gran provecho el abordaje de los sujetos étnicos desde la totalidad de los Subcomités

Técnicos, y así mejorar la implementación de los Decretos Ley a través de lineamientos claros, específicos, y diferenciados que favorezcan a esta población.

Política pública de restitución de derechos territoriales

- Es necesario que las entidades puedan buscar la forma de flexibilizar ciertos mecanismos administrativos diseñados para operar en las ciudades pero completamente faltos de pertinencia en los territorios étnicos (dispersos y de difícil acceso).
- Debido a esa ausencia histórica estatal que ha contribuido a la desintegración del grupo étnico, a la pérdida de identidad y sus costumbres, se considera también de suma importancia el fortalecimiento del gobierno propio, a cargo del Gobierno Nacional, particularmente al Ministerio del Interior y Unidad de Víctimas como medida de rehabilitación, en el marco de la reparación integral del pueblo Emberá.
- Se recomienda atender la sugerencia realizada por la UAERIV, en la Audiencia de seguimiento post-fallo de la sentencia de restitución del territorio colectivo del Alto Andágueda del pasado 23 y 24 de julio de la presente anualidad relacionada con que se unifique la forma de intervención del estado ante las comunidades étnicas esto respetando la autodeterminación de estos pueblos y su gobierno propio. Así, de esta forma, es pertinente que el Gobierno Nacional a través del Ministerio del Interior, desarrolle un protocolo de actuación estatal a fin del cumplimiento de órdenes y sentencias en el marco de la reparación integral a las víctimas del conflicto armado pertenecientes a grupos étnicos.
- El éxito en la implementación de la política de restitución de derechos territoriales depende de un simultáneo ejercicio de fortalecimiento de las comunidades atendidas de tal manera que las consecuencias generadas con ocasión de los respectivos procesos, les permitan ser asumidos por las comunidades producto de procesos de discusión, concertación, diálogo y estudio interno, de tal manera que la política en efecto, contribuya a la consolidación cultural de los pueblos y evite fragmentaciones y divisiones internas insuperables a futuro.
- Es pertinente que la DAE-UAEGRT fortalezca su labor de socialización de los impactos de la solicitud de medidas cautelares y de las órdenes de las sentencias, con el fin de que las comunidades estén preparadas para las consecuencias del proceso producto de la generación de espacios de concertación y diálogo interno que les permita garantizar la sostenibilidad de las medidas y su respaldo por parte de las autoridades de las comunidades.
- Se recomienda a la DAE-UAEGRTD evaluar la posibilidad de efectuar una caracterización individual y la acumulación de casos desde la sub etapa del estudio preliminar, dada la presencia de cientos y miles de predios individuales dentro del área que fue titulada colectivamente a comunidades étnicas, debido a que se están generando conflictos interétnicos que perjudican el éxito y celeridad de los procesos mismos.
- Se recomienda a la Junta Directiva de la UAEGRTD incidir en la toma de decisiones frente al rol de la UAEGRTD en el seguimiento de las órdenes emanadas de los procesos de restitución, bajo el entendido que la coordinación institucional para el cumplimiento de los fallos está en cabeza de esta entidad como órgano especializado para la restitución de tierras, a través del grupo de monitoreo de fallos, conforme lo faculta la Directiva Presidencial N° 005 de 2013. Conforme a lo anterior, es necesario fortalecer el presupuesto de la entidad en armonía con el que cuenta la UAERIV para

ejercer como entidad administradora del SNARIV en otros casos, ya que en la actualidad la UAEGRTD no cuenta con un recursos que le permita ejercer esta importante labor en aras de la implementación de la política pública de restitución de derechos territoriales.

En este sentido, se recomienda el posicionamiento de la UAEGRTD en un orden jerárquico estratégico a fin de que se concrete una coordinación exigible como garantía de una verdadera restitución de derechos territoriales, sobre la base, que la falta de facultades de estas entidades sobre el SNARIV dificulta la materialización de las órdenes pues pese a ser la coordinadora del mismo en esta materia, no cuenta con una posición jerárquica que de garantía de subordinación sobre las entidades y programas que lo conforman.

- Igualmente, se hace un llamado especial a los operadores judiciales de la Restitución de Tierras, a efectos de que sujeten las decisiones judiciales (sentencias y autos de medidas cautelares) a las necesidades de las comunidades y aspiraciones de la misma en particular se rijan bajo criterios de atención colectiva.

Recomendaciones de las Comisiones del Ministerio Público

- Fortalecer la institucionalidad en acciones que propendan por lograr una adecuada comprensión e incorporación del enfoque diferencial étnico a efectos de lograr su materialización en planes y programas que restituyan derechos a las comunidades étnicas con la debida capacidad presupuestal.
- Incluir en los sistemas de información las variables étnicas que permitan un registro fidedigno de la situación de los derechos humanos de estas comunidades, de forma que se facilite su caracterización, sistematización y el seguimiento al avance del cumplimiento de la política pública. Lo anterior facilitara la adopción de las medidas correctivas por falencias detectadas en el cumplimiento efectivo de los programas orientados al goce efectivo de los derechos de esta población.
- Incorporar en los PAT un conjunto de medidas y acciones encaminadas a brindar la atención oportuna, efectiva y adecuada de las comunidades étnicas en consideración a su identidad social y cultural por medio de la definición de los programas y el presupuesto que faciliten su implementación.
- Redefinir los criterios de corresponsabilidad y concurrencia en la atención y tratamiento de las problemáticas que deben afrontar los entes territoriales, a partir de criterios de razonabilidad objetiva y de índole territorial y poblacional, de modo que faciliten una respuesta efectiva de acuerdo a la capacidad territorial.
- Continuar con el proceso de formación de los derechos colectivos constitucionales de los grupos étnicos para lograr una mayor adecuación en la oferta institucional y en la ruta de acceso a la misma, con el fin de atender a los elementos diferenciales que respondan a la garantía y respecto de sus derechos particulares.
- Superar las actitudes de la actuación administrativa que generan barreras interculturales en el cumplimiento de los fines del Estado y que podrían traducirse en factores de discriminación y estigmatización de una población vulnerable, que en condiciones de igualdad con la población mayoritaria, goza de derechos particulares constitucional y legalmente reconocidos.

Anexos

Anexo 1. Matriz de seguimiento a la implementación de las acciones necesarias para el cumplimiento de las órdenes de la sentencia 007 de 2014.

A continuación se presenta una matriz elaborada por la CSMDL, en la cual se destacan los aspectos más relevantes del desarrollo de cada una de las órdenes de la sentencia de restitución de derechos territoriales del resguardo Tahamí del Alto Andágueda. Las variables tenidas en cuenta en el seguimiento fueron: a. Recursos requeridos para el cumplimiento y b. Acciones tendientes para lograr el cumplimiento de la orden. Por último, en una tercera columna se realizará un análisis del cumplimiento.

Las fuentes de información utilizadas para la elaboración de este esquema fueron las siguientes: Acta de la primera sesión de la Mesa Étnica citada por la UAEGRTD el 10 de abril de 2015, Acta de la reunión de Diálogo Intercultural realizado en el corregimiento de Santa Cecilia los días: 13 y 14 de mayo, Actas de las Mesas de Seguimiento al Plan de Retorno realizadas en Bogotá en los días: 17 de abril y 1 de julio, Requerimientos de Información realizados por la CGR en materia presupuestal con fecha 20 de abril, Información presentada por las diferentes entidades en la Audiencia de Seguimiento realizada por el Tribunal de Antioquía los días 23 y 24 de julio en la ciudad de Chocó.

Es importante resaltar que en el caso de algunas entidades no se reportó la información suficiente ni contrastable con diversas fuentes respecto a determinadas órdenes, por lo cual se omitieron en la matriz. Los casos son los siguientes: 1. Reporte al Tribunal sobre el estado de investigación y trámite de las denuncias existentes en contra de la Fuerza Pública, o algunos de sus miembros relacionada con la comunidad indígena en materia de violación de DDHH y DIH. (Inmediato-Min Defensa), 2. Concertación e implementación de un plan de recuperación y fortalecimiento del tejido social y cultural entre la población retornada en todas las comunidades del resguardo en concertación con autoridades indígenas. (6 meses Ministerio de Cultura-Gobernación del Chocó), 3. Acompañamiento psicosocial a través de los equipos de unidades móviles en el proceso de retorno, reubicación y restablecimiento. (Inmediato y continuo con reportes periódicos –Alcaldía de Bagadó- ICBF Regional), 4. Proceso de concertación con las comunidades para la identificación de las líneas de inversión de acuerdo a sus usos y costumbres en materia de producción y consumo de alimentos. (6 meses-Min Cultura y Gobernación del Chocó), 5. Desarrollo en el marco del Programa de apoyo al fortalecimiento de grupos étnicos en la línea de fortalecimiento cultural y de manera coordinada con el Ministerio de Cultura las líneas de trabajo que se concierten con las comunidades y autoridades del resguardo (6 meses Ministerio de Cultura – ICBF Regional, 6. Plan de prevención y capacitación en DDHH y DIH a comunidades indígenas (3 meses- Ministerio del Interior), 7.