



*Segundo informe de seguimiento
y monitoreo a la implementación de los*
**Decretos ley de víctimas indígenas, negras,
afrocolombianas, palenqueras, raizales y rrom**
2014

Comisión de seguimiento de los organismos de control



Procurador General de la Nación
Alejandro Ordoñez Maldonado

Defensor del Pueblo
Jorge Armando Otálora Gómez

Contralora General de la República
Sandra Morelli Rico

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 Alvarez Galvis

Procurador Delegado para asuntos de la Restitución de Tierras
Germán Daniel Robles Espinosa

Coordinador Grupo de Asuntos Étnicos y población LGBTI
Danilo Valbuena Ussa

Profesionales

Luz Caldas
Juan David Esquivia Cabrales
Santiago Hoyos Aguirre
Jairo Andrés Ibarra Castiblanco
Martha Cecilia Montaño Hurtado
Anthony Numa Marín
Camilo Rojas Leal
Lorena Zabala Alvira

Equipo Defensoría del Pueblo

Defensora delegada para indígenas y Minorías Etnicas
Patricia Luna Paredes

Profesionales
Ana Bolena Chamie

Equipo Contraloría General de la República

Contralor Delegado para el Sector Agropecuario
Luis Alberto Higuera Maláver

Director de Estudios Sectoriales
Juan Carlos Villamizar

Profesionales

Minerva Moscoso Pinzón
Sandra Paola Naranjo Aristizábal
Juan Pablo Sandoval Castaño
Carlos Alberto Suescún
María del Pilar Terán Rodríguez
Francis Vargas Díaz

Portada

Andrea Artunduaga
Valeria Lurduy Tabares

Mapas

Karen Garay

TABLA DE CONTENIDO

Presentación	8
1. Capacidad institucional para la atención, asistencia y reparación integral a víctimas con pertenencia étnica.	14
1.1 Resultados de la encuesta de capacidad institucional para la atención con enfoque diferencial dentro del SNARIV.....	16
1.1.1 <i>Entidades que cuentan con dependencias o direcciones de asuntos étnicos.....</i>	16
1.1.2 <i>Personal asignado para la atención de victimas con enfoque diferencial.....</i>	17
1.1.3 <i>Personal vinculado como contratista para la implementación de los decretos ley.</i>	21
2. Participación oportuna y efectiva de los sujetos étnicos.	28
2.1 Prólogo del representante indígena a la comisión de seguimiento a la implementación del decreto ley 4633 de 2011.	29
2.2. Alcance del derecho a la Participación oportuna.....	31
2.3 Protocolos de participación en el marco los decretos ley de víctimas.....	33
2.4 Diagnóstico respecto de la participación efectiva de los grupos étnicos en territorio. .	40
2.5 Conclusiones.....	44
3. Análisis del registro de víctimas con pertenencia étnica.	47
3.1 Ocurrencia de los Hechos Victimizantes.	55
3.2 Lugares de llegada de personas con pertenencia étnica por efecto del desplazamiento....	62
4. Registro colectivo de sujetos étnicos.....	71
4.1 Ausencia del componente étnico en el Registro Único de víctimas.....	72
4.2 Proceso de registro directo adelantado por la Unidad de Víctimas	74
4.2.1 Modelo de oferta en la toma de declaraciones de sujetos colectivos étnicos.....	76
4.3 El Formato Único de Declaración de sujetos de reparación colectiva étnicos.....	85
4.4 Criterios de valoración de las solicitudes de inscripción de sujetos colectivos étnicos en el registro único de víctimas.....	85
4.5 Conclusiones.....	90
5. Atención integral y ayuda humanitaria.	93
5.1 Ayuda Humanitaria inmediata.....	94
5.2 Ayuda Humanitaria de Emergencia.....	97
5.3 Ayuda humanitaria de transición	100
5.4 Criterios especiales y culturalmente adecuados de la ayuda humanitaria.	103
5.5 Escala de medición hechos victimizantes.....	105
5.6 Enfoque diferencial en la atención y ayuda humanitaria.	106
5.7 Modelo de zonificación eco cultural en la ayuda humanitaria.	109
5.8 Casos emblemáticos frente a la atención y asistencia humanitaria	111
5.9 Conclusiones.....	127

6. Medidas de Atención y Rehabilitación en salud para grupos étnicos víctimas del conflicto.....	134
6.1 Medidas de atención integral y rehabilitación en salud para víctimas pertenecientes a pueblos indígenas.....	135
6.2 Medidas de atención integral y rehabilitación en salud para víctimas pertenecientes a Población Rrom.....	137
6.3 Medidas de asistencia y reparación y rehabilitación en salud para víctimas pertenecientes a Comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.....	139
6.4 Atención integral en salud y atención psicosocial recibida por grupos étnicos.....	140
6.5 Conclusiones.....	144
7. Reparación colectiva de sujetos étnicos	145
7.1 Conclusiones:	158
8. Reparación individual	160
8.1 Indemnización Administrativa	161
8.2 Medidas de Satisfacción.....	166
8.3 Medidas de rehabilitación	167
8.4 Conclusiones.....	168
9. Proceso de retorno y reubicación.....	169
9.1 Comunidades en proceso de retorno.....	172
10. Análisis de riesgos de la política pública de restitución de derechos territoriales ..	187
10.1 Marco conceptual	190
10.2 Fuentes de información	192
10.3 Vulnerabilidades y amenazas que atraviesan la política restitución de derechos territoriales.....	194
10.4 Riesgos a los que se expone la política de restitución de derechos territoriales.....	232
10.5 Alternativas, fortalezas y oportunidades para superar riesgos internos y externos de la política.....	234
11. Diagnóstico de medidas cautelares sobre los territorios colectivos: Alto Andágueda, Alto Mira y Frontera, Kanalitojo, y Renacer Negro, municipio de Timbiquí.	
	243
11.2 Medida cautelar territorio colectivo Alto Mira y Frontera, municipio de Tumaco (Nariño)	267
11.3 Medida cautelar Territorio Colectivo Kanalitojo de las etnias Amorúa, Sáliba y Sikuani, Puerto Colombia, municipio de Puerto Carreño (Vichada)	277
11.4 Medida cautelar territorio colectivo renacer negro, municipio de Timbiquí (Cauca). ..	285
11.5 Conclusiones.....	291
12. Prevención y protección.....	295
13. Recomendaciones.....	304

ÍNDICE DE TABLAS

TABLA 1. PLANTA DE PERSONAL ASIGNADO EXCLUSIVAMENTE A LA ATENCIÓN DE VÍCTIMAS CON IDENTIDAD ÉTNICA	17
TABLA 2. PRESUPUESTO ASIGNADOS AL PERSONAL DE PLANTA	20
TABLA 3. NIVELES POR CARGO EN EL PERSONAL DE PLANTA ASIGNADO A LA ATENCIÓN CON ENFOQUE ÉTNICO	20
TABLA 4. CANTIDAD DE PERSONAL DE CONTRATO VIGENTE PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS DECRETOS LEY	22
TABLA 5. PRESUPUESTO DE LA VINCULACIÓN DE CONTRATISTAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS DECRETOS LEY	23
TABLA 6. VALOR DE LA CONTRATACIÓN ASOCIADO A LOS PERFILES CONTRATADOS	23
TABLA 7. ACTIVIDADES Y FECHAS DEL PROCESOS PARA LA FORMULACIÓN DE PROTOCOLOS DE PARTICIPACIÓN DE PUEBLOS INDÍGENAS	34
TABLA 8. ACTIVIDADES Y FECHAS PARA LA ELABORACIÓN DE PROTOCOLOS DE PARTICIPACIÓN PARA EL PUEBLO RROM	37
TABLA 9. DIAGNÓSTICO DE LOS PROCESOS DE PARTICIPACIÓN DE LAS VÍCTIMAS CON IDENTIDAD ÉTNICA	40
TABLA 10. CIFRAS DE PERTENENCIA ÉTNICA EN EL RUV	47
TABLA 11. GÉNERO Y VÍCTIMAS ÉTNICAS	50
TABLA 12. VÍCTIMAS ÉTNICAS SEGÚN CICLO DE VIDA	51
TABLA 13. HECHOS VICTIMIZANTES Y PERTENENCIA ÉTNICA	52
TABLA 14. ACUMULADO DE HECHOS VICTIMIZANTES POR PERTENENCIA ÉTNICA	53
TABLA 15. PERTENENCIA ÉTNICA EN LOS AÑOS 2013 Y 2014	54
TABLA 16. PERTENENCIA ÉTNICA, HECHO VICTIMIZANTE EN LOS AÑOS 2013 Y 2014	55
TABLA 17. DEPARTAMENTOS Y MUNICIPIOS DE OCURRENCIA POR HECHOS VICTIMIZANTES	56
TABLA 18. MUNICIPIOS POR HECHOS VICTIMIZANTES OCURRIDOS	58
TABLA 19. SUJETOS COLECTIVOS ÉTNICOS EN EL REGISTRO	74
TABLA 20. SUJETOS COLECTIVOS EN VALORACIÓN	75
TABLA 21. AYUDA HUMANITARIA INMEDIATA POR DEPARTAMENTO Y MUNICIPIO	96
TABLA 22. AYUDA HUMANITARIA INMEDIATA SUBSIDIADA POR LA UAERIV	97
TABLA 23. AYUDA HUMANITARIA DE EMERGENCIA POR DEPARTAMENTO Y ETNIA	98
TABLA 24. AYUDA HUMANITARIA DE EMERGENCIA POR DEPARTAMENTOS	101
TABLA 25. ENTREGA DE ALIMENTACIÓN Y KIT DE ASEO	103
TABLA 26. CRITERIOS Y SUB-CRITERIOS EN EL MODELO ECOCULTURAL	110
TABLA 27. ARTÍCULOS DE MEDIDAS DE ASISTENCIA EN SALUD Y REHABILITACIÓN EN LOS DECRETOS LEY	134
TABLA 28. AFILIACIÓN AL SGSS DE PERSONAS CON IDENTIDAD ÉTNICA	140
TABLA 29. ATENCIÓN EN SALUD A PERSONAS CON IDENTIDAD ÉTNICA	141
TABLA 30. ATENCIÓN PSICOSOCIAL DE PERSONAS CON IDENTIDAD ÉTNICA	143
TABLA 31. CRONOGRAMA DE LOS PROCESOS DE CONSULTA PREVIA	153
TABLA 32. NÚMERO DE PAARI ÉTNICOS	162
TABLA 33. NÚMERO DE GIROS POR AÑO EN EL MARCO DE LAS INDEMNIZACIONES	162
TABLA 34. PREFERENCIA EN LA INVERSIÓN SEGÚN LOS PAARI ÉTNICOS	164
TABLA 35. RUTA DEL PROTOCOLO PARA EL ACOMPAÑAMIENTO A RETORNOS Y REUBICACIONES EN EL MARCO DE LA REPARACIÓN INTEGRAL A VÍCTIMAS DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO	169
TABLA 36. PROCESOS DE RETORNO REPORTADOS POR LA UAERIV	173
TABLA 37. PROCESOS DE REUBICACIÓN REPORTADOS POR LA UAERIV	174
TABLA 38. SÍNTESIS CASOS DE RESTITUCIÓN DE DERECHOS TERRITORIALES EN CURSO	188
TABLA 39. SÍNTESIS VULNERABILIDADES Y AMENAZAS EN LA POLÍTICA DE RESTITUCIÓN DE DERECHOS TERRITORIALES	233
TABLA 40. SÍNTESIS RIESGOS IDENTIFICADOS MÁS RELEVANTES	234
TABLA 41. CONTENIDO PRETENSIONES Y ÓRDENES DEL TRÁMITE DE MEDIDA CAUTELAR DEL RESGUARDO ALTO ANDÁGUEDA	246
TABLA 42. SÍNTESIS DEL CUMPLIMIENTO DE LAS ORDENES EN EL RETORNO DE LA COMUNIDAD EMBERA KATÍO	254

TABLA 43. PRETENSIONES Y ORDENES DE LA MEDIDA CAUTELAR DEL CONSEJO COMUNITARIO ALTO MIRA Y FRONTERA.....	272
TABLA 44. PREDIOS Y PROPIETARIOS EN EL TERRITORIO KANALITOJO.....	279
TABLA 45. PRETENSIONES Y ORDENES EN LA MEDIDA CAUTELAR DE KANALITOJO.....	280
TABLA 46. PRETENSIONES Y ORDENES EN LA MEDIDA CAUTELAR DEL CONSEJO COMUNITARIO RENACER NEGRO.....	287
TABLA 47. MEDIDAS DE PROTECCIÓN COLECTIVA.....	302
TABLA 48. NÚMERO DE EVALUACIONES DE RIESGO EN LOS AÑOS 2012 Y 2013.....	302
TABLA 49. PUEBLOS EN PROGRAMAS DE PROTECCIÓN.....	303

ÍNDICE DE MAPAS.

MAPA 1. HECHOS VICTIMIZANTES EN POBLACIÓN NEGRA O AFROCOLOMBIANA, RAIZAL Y PALEQUERA, POR MUNICIPIO DE OCURRENCIA.....	57
MAPA 2. HECHOS VICTIMIZANTES EN POBLACIÓN INDÍGENA, POR MUNICIPIO DE OCURRENCIA.....	59
MAPA 3. HECHOS VICTIMIZANTES EN POBLACIÓN RROM O GITANA, POR MUNICIPIO DE OCURRENCIA.....	61
MAPA 4. DESPLAZAMIENTO FORZADO EN POBLACIÓN NEGRA O AFROCOLOMBIANA, RAIZAL Y PALENQUERA, POR MUNICIPIO DE LLEGADA.....	63
MAPA 5. HECHOS VICTIMIZANTES EN POBLACIÓN INDÍGENA, POR MUNICIPIOS DE LLEGADA	67
MAPA 6. DESPLAZAMIENTO FORZADO EN POBLACIÓN RROM O GITANA, POR MUNICIPIO DE LLEGADA.....	69

Abreviaturas

ACIN	Asociación de Cabildos Indígenas del norte del Cauca.
AICO	Autoridades Indígenas de Colombia
ANLA	Agencia Nacional de Licencias Ambientales.
ANM	Agencia Nacional de Minería.
Cerrem	Comité de Evaluación y Recomendación de Medidas.
CNRR	Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación.
CJT	Comités de Justicia Transicional.
CIT	Confederación Indígena Tayrona
CRIC	Consejo Regional Indígena del Cauca.
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.
FUD	Formato Único de Declaración.
IDH	Instituto de Derechos Humanos
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
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.
OPIAC	Organización de Pueblos indígenas de la Amazonia Colombiana.
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
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.
Umata	Unidad Municipal de Asistencia Técnica.
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

Presentación

El presente documento constituye el segundo informe de seguimiento y monitoreo a la implementación de los decretos ley de víctimas indígenas, negras, afrocolombianas, palenqueras, raizales y Rrom realizado por los entes de control. Inicialmente, es necesario realizar dos aclaraciones importantes, la primera, tal y como en el informe presentado en el año anterior, debemos reiterar que el seguimiento y monitoreo realizado no ha contado con la participación de los respectivos representantes de las víctimas, lo que implica que las tres comisiones que debían haberse instalado en cumplimiento de los tres decretos ley aún no se han constituido ni formalizado.

Lo anterior, es una situación compleja de la cual esta Comisión ya ha realizado llamados al Ministerio del Interior para que como cabeza de la política pública para la población étnica en el país y a la Unidad para la Atención de Víctimas (UAERIV) promuevan la elección de los representantes en cada uno de los casos. En días recientes, a través de la Mesa Permanente de Concertación Indígena (MPCI), se dieron a conocer los delegados indígenas que habían sido electos por éste espacio de interlocución nacional, sin embargo, actualmente no se han brindado las garantías necesarias para que su participación sea activa y permanente, teniendo en cuenta los requerimientos para su desplazamiento desde cada uno de sus territorios. En el caso de la elección de representantes de comunidades negras y gitanas no ha habido avance alguno.

La segunda, es que si bien, fue intención de los entes de control realizar un informe de seguimiento y monitoreo de cada uno de los decretos ley, tal propósito fue frustrado ante la escasa información cualificada para cada una de las etnias, lo cual en sí mismo es evidencia del escaso y ligero avance en la incorporación del enfoque étnico por parte de la estructura del Sistema Nacional de Atención a Víctimas (SNARIV). En la medida de lo observado, este documento fue construido con la intención de dar cuenta de la información obtenida de cada una de las instituciones y en lo posible, ésta fue desagregada para ilustrar la implementación de cada uno de los decretos ley.

Como enfoque metodológico se propendió, en lo posible, por contrastar la información que fue aportada por cada una de las instituciones integrantes en el SNARIV con las observaciones derivadas del trabajo directo con las comunidades que realiza cada uno de los entes de control desde el nivel nacional o a través de sus respectivos enlaces territoriales. Por otra parte, se integró la información recogida a lo largo de la participación la Comisión en los diferentes espacios de coordinación o concertación que se han dado con objeto de construir, reglamentar o concertar la política pública de atención a grupos étnicos. De la misma manera, se integraron observaciones, conclusiones y recomendaciones realizadas en los informes que en la materia se han dirigido a la Corte Constitucional en cumplimiento del seguimiento de las medidas ordenadas en cada uno de los autos derivados de la sentencia T-025 de 2004 en lo que respecta a las poblaciones indígenas, negras o afrocolombianas que han sido víctimas de conflicto.

La estructura de este documento da cuenta de cada uno de los componentes de los decretos ley y responde de igual manera a cada uno de los principales problemas que enfrenta la implementación de la política pública de atención a víctimas con enfoque diferencial. Desde esta perspectiva, el primer capítulo ataña a la adecuación y capacidad institucional para la atención de víctimas con identidad étnica, en el mismo se señala la deficiencia en términos de personal para cumplir con los objetivos misionales institucionales de acuerdo a la exigencia de enfoque diferencial.

El segundo capítulo, corresponde al estado de avance en la formalización de los mecanismos de participación de cada una de las poblaciones étnicas; su lugar dentro de los demás apartados obedece a la máxima preocupación que para esta Comisión representa, la ausencia de canales formales y de garantías para permitir la participación de las víctimas étnicas, lo cual claramente va en detrimento de lo que la propia ley planteó como su espíritu y principio fundamental, que implica que las víctimas deben participar de sus procesos de resarcimiento, más aun tratándose, como en este caso, de sujetos de especial protección, para los cuales la concertación y más precisamente la consulta previa opera como derecho fundamental.

El tercer capítulo da cuenta del análisis de los datos arrojados por el Registro Único de Víctimas (RUv), el cual como el informe anterior, constata lo ya mencionado por la Corte Constitucional sobre el impacto desproporcionado del desplazamiento sobre los pueblos indígenas y las comunidades negras. El cuarto capítulo presenta reflexiones sobre lo que en la práctica ha operado en términos de registro colectivo y aporta consideraciones para complementariedad de los procedimientos resaltando la prioridad de esta forma de registro. El quinto capítulo concierne a la atención y ayuda humanitaria prestada a las comunidades víctimas, en relación a este componente cabe destacar el robusto rubro que sigue reflejando la ayuda humanitaria en etapa de transición, la cual termina siendo, ante la ausencia de la activación e implementación de procesos de reparación colectiva, la principal fuente de relación entre el Estado y las víctimas. Así mismo, se destacan, además casos especiales de atención en donde además de evidenciarse las dificultades para el goce efectivo del derecho a la ayuda humanitaria, se observa la omisión o el papel pasivo que gran parte de los entes territoriales han tenido frente al sistema nacional de atención.

El sexto capítulo presenta la preocupante ausencia de adecuación de la prestación de los servicios de salud para la población étnica, además de las falencias en el cumplimiento de las acciones que en la materia debe liderar el Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS), además de la débil participación de las instancias distritales y municipales de salud para garantía oportuna del derecho. En el séptimo capítulo se señalan, a pesar de la tardanza en el acondicionamiento técnico y financiero para avanzar en los procesos de consulta previa que deben ser parte integral de la construcción de los Planes de Reparación Colectiva (PIRC), los iniciales avances en materia de reparación colectiva producto de los esfuerzos institucionales de articulación.

En el octavo capítulo, se presentan las indemnizaciones y medidas relativas a la reparación individual de las víctimas étnicas, componente en el cual los avances son mínimos. En el noveno capítulo, se reseñan los procesos de retorno emblemáticos y se presentan los débiles niveles de cumplimiento en componentes tan importantes como la construcción de vivienda y los proyectos de seguridad alimentaria. En el décimo capítulo se presenta un análisis de riesgos de la política pública de restitución de derechos territoriales, el cual fue realizado con la intención de plantear reflexiones al gobierno

nacional atinentes a las implicaciones y requerimientos de la implementación de procesos que no han tenido precedentes en ámbito nacional y que merecen una principal atención. En el undécimo capítulo se presenta un seguimiento a las órdenes emitidas por los jueces de restitución que han conocido de los trámites de medidas cautelares solicitadas por la Undiad de Tierras. En el doceavo capítulo se mencionan las medidas que en materia de prevención y protección se han desplegado para las comunidades étnicas. Vale la pena señalar la importancia cada vez más relevante que concierne la protección de comunidades que hoy enfrentan procesos de restitución de territorios o que han sido activas en las exigencias de sus derechos derivados de los decretos ley. Finalmente, con un sentido propositivo del seguimiento realizado, se señalan algunas recomendaciones en materia de política pública, con las cuales se pretende indicar unos mínimos elementos para tener en cuenta en la implementación de cada uno de los componentes de atención y reparación.

Además de las aclaraciones realizadas al inicio de este documento y de las consideraciones que emergen de la presentación de cada uno de los capítulos, es fundamental mencionar otras preocupaciones concretas que como Comisión se identificaron en el seguimiento. Si bien, es comprensible un avance progresivo en el diseño, construcción y aplicación de rutas de atención y reparación para grupos étnicos, teniendo en cuenta en algunos casos este ha sido un ejercicio pionero en el país y que ha implicado la exigencia de una rápida adecuación institucional para responder al compromiso del gobierno nacional con las víctimas, es notable la dificultad para construir un diálogo fluido y claro entre la institucionalidad de los diferentes niveles de gobierno y las comunidades, organizaciones o instancias de participación étnica, esto ha imposibilitado un ritmo más eficiente en el trazado de la política pública.

Resulta apremiante, no solo exigir a los entes territoriales su compromiso con la atención de las víctimas con identidad étnica, atendiendo a lo ordenado por los decretos ley, sino garantizar las condiciones financieras que hagan posible el cumplimiento, más aún cuando hay un evidente traslape entre la victimización y los municipios que más requieren contar con el principio de subsidiariedad.

Por otra parte, es importante que se generen reflexiones técnicas acerca de las condiciones institucionales y financieras en las cuales se están implementando las diferentes líneas de política pública de atención a víctimas. En principio, como se señala en las conclusiones del capítulo de reparación colectiva, el documento Conpes 3726 estimó recursos por valor de \$400.000.000.000 de pesos para el lapso de los diez años de la ley sin que advirtiera un estudio técnico que permitiera arrojar esa estimación, entre otras razones, por la innovación en materia de política que este componente de los Decretos ley y la Ley de Víctimas implicaba.

Actualmente, pasados dos años y medio de la entrada en vigencia de estos marcos normativos, es inminente la necesidad de realizar una actualización del plan financiero de cara a los aprendizajes e incorporaciones que a través de su gestión han realizado las diferentes instituciones del SNARIV y del crecimiento del Registro Único de Víctimas. Hoy no existe cálculo alguno de lo que implica la reparación colectiva en general, ni en particular para grupos étnicos.

En el mismo sentido, es esencial que las diferentes líneas de acción para garantizar el goce efectivo de los derechos de las poblaciones étnicas que han sido víctimas, se vean reflejadas o correspondidas en una asignación presupuestal con destinación específica para estas poblaciones. En la actualidad, las actividades misionales referentes a la atención con enfoque diferencial para cada grupo étnico se derivan presupuestalmente de rubros gruesos destinados al total de la población que no permiten su desagregación puesto que desde el momento de la programación de recursos, no se concibió un desglose de los mismos con objeto de cumplir directamente con las necesidades de pueblos indígenas, comunidades negras, palenqueras, raizales o gitanas.

Esta situación dificulta tres escenarios, por una parte no le permite a las instituciones reflejar de manera oportuna los esfuerzos y proyecciones presupuestales realizadas para la atención de estas comunidades en específico, por otra, dificulta el control político que las mismas comunidades pueden realizar a la garantía del soporte fiscal para la realización de sus derechos, y por último, dificulta las evaluaciones ex-ante en términos de capacidad fiscal para el desarrollo de la política.

Un ejemplo importante en materia de interrogantes de tipo fiscal es la política de restitución de derechos territoriales para la cual, fueron destinados a la Dirección de Asuntos Étnicos de la Unidad de Tierras (DAE-UAEGRTD) durante el 2013 recursos por valor de 4.014.820.800 de pesos de los cuales tan solo 22% fue destinado a la contratación de personal; el grueso de los recursos fue destinados a las funciones esenciales y misionales, como por ejemplo, la realización de caracterizaciones, socializaciones y pruebas ambientales. Para el año 2014 la asignación a la DAE-UAEGRTD ascendió un 19.2% al definir un valor total de 4.965.854.480 (cabe señalar que esta entidad ha realizado algunos esfuerzos por la desagregación presupuestal por etnia progresivamente). Sin embargo, a pesar de que para las dos vigencias se contó con recursos por un valor total de \$8.980.675.280 de pesos, actualmente ha avanzado en trece (13) casos priorizados sobre territorios indígenas y nueve (9) casos priorizados para las comunidades negras, esta gestión se refleja en la presentación de cinco (5) demandas y la solicitud de cinco (5) medidas cautelares.

Recientemente se realizó la sesión de la MPCI cuyo objeto fundamental fue tratar el nivel de implementación del Decreto ley 4633 de 2011, en la misma se señalaron los casos priorizados por este espacio de interlocución, como prevé la norma, esta focalización alcanzó los 125 casos de restitución de territorios indígenas. Es claro, en este sentido, que la magnitud del despojo y abandono que a través de esta ley, esperan las comunidades étnicas logre resarcirse no puede concretarse con el ritmo presupuestal que afronta la UAEGRTD.

Finalmente, es la intención de la Comisión, que al generar estos interrogantes y al motivar las reflexiones señaladas en este documento, se aporte e incentive a la construcción de estrategias por parte del gobierno nacional en temas fundamentales y contradictoriamente frágiles como la coordinación nación-territorio, la articulación institucional, la adecuación diferencial de la política y la necesidad de robustecer el soporte financiero de la ley.

1. Capacidad institucional para la atención, asistencia y reparación integral a víctimas con pertenencia étnica.

Colombia como Estado social de derecho ha reconocido vía constitucional la diversidad étnica y cultural y plantea dentro de sus fines esenciales servir a la comunidad; sin embargo, si bien los derechos están garantizados dentro de la carta magna para todas y todos los colombianos, el reto de la adecuación institucional para la cabal atención a los ciudadanos víctimas con un enfoque diferencial aún dista de cumplir sus metas de manera plenamente satisfactoria. Existe desconocimiento por parte de la institucionalidad, sobre todo en niveles territoriales, de la importancia de proteger la existencia de estos grupos étnicos, sus tradiciones y costumbres.

El tema de la atención con enfoque diferencial ha cobrado importancia en las políticas públicas y sociales en las últimas décadas, lo que ha permitido profundizar poco a poco en su conceptualización y en la definición de acciones concretas para su aplicación¹. El enfoque diferencial involucra condiciones y posiciones de los distintos actores sociales, en este caso las instituciones quienes deben diseñar, implementar, hacer seguimiento y evaluación a cada política implementada con el fin de garantizar la atención, asistencia y reparación de las víctimas y en especial de las comunidades con pertenencia étnica.²

A través de la ley 1448 se otorgaron facultades especiales al presidente para expedir los decretos con fuerza de Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011 que contienen el reconocimiento y protección de la identidad cultural como una línea transversal

¹ Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, enfoque diferencial para el reconocimiento, promoción, restablecimiento y reivindicación de derechos de los grupos étnicos. 12 de Abril de 2012

² Artículo 205 de la ley 1448

en cada uno de los componentes de la ley³. El cumplimiento de las diferentes medidas contempladas en los decretos ley es objeto de la gestión del Sistema Nacional de Atención y Reparación a la Víctimas (SNARIV), un grupo de 50 entidades nacionales⁴ que se unen para brindar y proporcionar su oferta institucional a favor de las víctimas del conflicto armado interno de Colombia. Estas entidades a las cuales el decreto 0790 de 2012 les trasladó las funciones propias de atención y protección integral a las víctimas⁵, deben además garantizar derechos como la verdad, la justicia y las garantías de no repetición a la población afectada por el conflicto; lo anterior debe ir en línea con lo establecido en otras normas de carácter nacional como internacional que hacen parte del bloque de constitucionalidad⁶, deben adoptar mecanismos de atención diferenciados que atiendan las particularidades de las comunidades étnicas del país.

Este apartado fue construido con base en una encuesta de recolección de información cuantitativa y cualitativa que buscaba indagar por la capacidad de cada una de las instituciones del SNARIV para la implementación de cada uno de los componentes de los decretos ley, a través de este instrumento se obtuvieron datos que permitieron establecer si la institucionalidad cuanta o no con el personal con dedicación exclusiva al tema de enfoque diferencial y la formación profesional de mayor requerimiento. Es importante señalar que este instrumento fue diseñado solo para las entidades de nivel central, las cuales debían dar cuenta del personal asignado en sus diferentes unidades territoriales. No se hace referencia a la capacidad institucional de los entes territoriales, sin embargo, de acuerdo al trabajo de campo ampliamente realizado por los entes de control, es posible afirmar que la mayor adecuación institucional para la atención de víctimas con enfoque étnico se concentra en el nivel central del gobierno.

³ Artículo 7º y 8º de la constitución política de Colombia

4 Información obtenida de la página de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) // <http://www.unidadvictimas.gov.co/index.php/acerca-de-la-unidad/snariv>

5 Decreto 0790 de 2012

6 convenio 169 de la OIT

1.1 Resultados de la encuesta de capacidad institucional para la atención con enfoque diferencial dentro del SNARIV.

Con el fin de actualizar y reportar la adecuación interna realizada por las distintas entidades para brindar una atención con enfoque diferencial se sondeó en las diferentes entidades acerca de: a. Personal de planta con dedicación exclusiva al enfoque étnico, b. Presupuesto asignado para el personal de planta, c. Niveles de cargo del personal con dedicación exclusiva al enfoque étnico, d. Personal de contrato para la atención a grupos étnicos. La información solicitada debía ser reportada con corte a 31 de Diciembre de 2013 y a 30 de Junio de 2014.

1.1.1 Entidades que cuentan con dependencias o direcciones de asuntos étnicos.

En la primera parte de la encuesta se indagó si las entidades cuentan con personal cuyos objetos contractuales implicaban una dedicación exclusiva a la atención o reparación de comunidades étnicas. Para el año 2013, el 26% de las entidades reportó que contaba con personal asignado para manejar temas con enfoque diferencial pero para el año 2014 la cantidad disminuyó hasta un 19%. En cuanto a las entidades que manifestaron no contar con dependencias orientadas al manejo diferencial, tenemos que para el 2013 el 74% de ellas y para el 2014 el 81% del total de las entidades, lo anterior implicaría inicialmente, un tímido avance en la incorporación de direcciones o dependencias de enfoque étnico, sin embargo, varias de estas instituciones hacen referencia en sus respuestas a que no poseen directamente departamentos, direcciones o subdirecciones que trabajen únicamente con poblaciones étnicas, aunque varias de sus dependencias tengan dentro de sus obligaciones u objetivos integrar el tema étnico⁷.

⁷ Finagro, Bancoldex, Banco Agrario, Min. defensa, Min. vivienda, IGAC, Icetex, Fiscalía, Registraduría, Superintendencia de Notariado y Registro, DH y DIH, Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer son entidades que no poseen una dirección exclusiva de asuntos étnicos, sus proyectos se encuentran

1.1.2 Personal asignado para la atención de víctimas con enfoque diferencial.

La planta de personal total reportada por las 48 entidades corresponde a 6.374 funcionarios en 2013 y 5.966 en 2014; es decir un decrecimiento del 6.8%, este fenómeno puede presentarse como consecuencia de la entrada en vigencia de la ley de garantías durante el primer semestre del 2014, lapso en el cual las entidades reportaron la información. Sin embargo, en cuanto a la asignación de personal para la atención exclusiva de población étnica, para el año 2013, del total de personal, apenas 32 funcionarios (0.58%) de la planta de las entidades a nivel central fueron designados para cumplir tales labores, mientras que para el 2014 del total de personal, fueron asignados 37 funcionarios (0.53%). A todo lo anterior se suma que las entidades nacionales no registran datos sobre planta de personal para el nivel territorial, lo cual es se constituye en una falencia principal, dado que las comunidades tienen sus principales asentamientos en zonas rurales y no en las grandes ciudades.

Al reportar la participación de funcionarios por entidad se destacan entidades como la UEARIV (40.58%) 2013 y 2014, Archivo General de la Nación (15.63%) en el 2013 y Ministerio del Interior (10.81%) en el 2014⁸. Se evidencia la escasa participación de las entidades la mayor parte de entidades del SNARIV.

Tabla 1. Planta de personal asignado exclusivamente a la atención de víctimas con identidad étnica.

dirigidos a población vulnerable dando apoyo e involucrándose en el proceso de prestar un servicio de atención y reparación a la población víctima.

⁸ En promedio las entidades cuentan con 2 o 3 funcionarios asignados al tema de víctimas con enfoque diferencial.

ENTIDAD	NÚMERO DE FUNCIONARIOS					
	2013			2014		
	NIVEL CENTRAL	NIVEL TERRITORIAL	TOTAL	NIVEL CENTRAL	NIVEL TERRITORIAL	TOTAL
	30/12/2013	30/12/2013	30/12/2013	30/06/2014	30/06/2014	30/06/2014
AGENCIA COLOMBIANA PARA LA REINTEGRACIÓN	-	-	-	-	-	-
AGENCIA NACIONAL PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA EXTREMA – ANSPE	-	-	-	-	-	-
ALTA CONSEJERIA PARA LA EQUIDAD DE LA MUJER	-	-	-	-	-	-
ARCHIVO GENERAL DE LA NACION	5	-	5	-	-	-
BANAGRARIO	-	-	-	-	-	-
BANCÓDEX	-	-	-	-	-	-
CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTORICA -CMH-	-	-	-	-	-	-
CONCEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA - CSJ -	-	-	-	-	-	-
CONTRALORÍA	-	-	-	-	-	-
DEFENSORIA DEL PUEBLO ⁹	9	-	9	2	-	2
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION -DNP	-	-	-	-	-	-
DEPARTAMENTO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL – DPS	3	-	3	2	-	2
FINAGRO	-	-	-	-	-	-
FISCALIA GENERAL DE LA NACIÓN	-	-	-	-	-	-
ICETEX	-	-	-	-	-	-
INCODER	-	-	-	-	-	-
INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR –ICBF	-	-	-	-	-	-
INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTIN CODAZZI -IGAC-	-	-	-	-	-	-
INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES	-	-	-	-	-	-
MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL	-	-	-	-	-	-
MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO	-	-	-	-	-	-
MINISTERIO DE CULTURA	-	-	-	-	-	-
MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL	-	-	-	-	-	-
MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL	2	-	2	3	-	3
MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO	-	-	-	-	-	-
MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO	-	-	-	-	-	-

⁹ El equipo de la defensoría, se dedica con exclusividad al tema étnico pero su intervención no se reduce al seguimiento o implementación de los decretos ley sino que abarca el seguimiento y la defensa de todos los derechos.

MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA	-	-	-	-	-	-	-
MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL	-	-	-	-	-	-	-
MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES	-	-	-	-	3	-	3
MINISTERIO DE VIVIENDA	-	-	-	-	-	-	-
MINISTERIO DEL EXTERIOR	-	-	-	-	-	-	-
MINISTERIO DEL INTERIOR	-	-	-	-	4	-	4
MINISTERIO DEL TRABAJO	-	-	-	-	-	-	-
POLICIA NACIONAL	-	-	-	-	-	-	-
PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA ¹⁰	-	-	-	-	-	-	-
PROGRAMA PRESIDENCIAL DE DERECHOS HUMANOS Y DIH	-	-	-	-	-	-	-
PROGRAMA PRESIDENCIAL PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA POBLACIÓN AFROCOLOMBIANA, NEGRA, PALENQUERA Y RAIZAL	-	-	-	-	-	-	-
PROGRAMA PRESIDENCIAL PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE COLOMBIA	-	-	-	-	-	-	-
PROGRAMA PRESIDENCIAL PARA LA ACCIÓN INTEGRAL CONTRA MINAS ANTI PERSONAL	-	-	-	-	-	-	-
REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL	-	-	-	-	-	-	-
SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE – SENA	-	-	-	-	-	-	-
SUPERINTENDENCIA DE FINANZAS	-	-	-	-	-	-	-
SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO	-	-	-	-	-	-	-
SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO	-	-	-	-	-	-	-
UNIDA NACIONAL DE PROTECCIÓN	-	-	-	-	-	-	-
UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS	-	-	-	-	8	-	8
UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA CONSOLIDACIÓN TERRITORIAL	-	-	-	-	-	-	-
UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A VÍCTIMAS – UARIV	13	-	13	15	-	15	
TOTAL	32		32	37			37

Fuente: (CGR, 2014)
 General de la República, Abril - Julio de 2014.

¹⁰ La Procuraduría general de la Nación cuenta con un equipo de trabajo en la Dirección de asuntos étnicos y minorías sexuales, sin embargo, su dedicación no es exclusiva a la implementación de los decretos ley teniendo en cuenta que sus funciones se amplían a otras poblaciones y que se abarcan temas adicionales al de víctimas.

Tabla 2. Presupuesto asignados al personal de planta.

ENTIDADES	NUMERO DE FUNCIONARIOS								
	2013			2014					
	31/12/2014		NIVEL CENTRAL	NIVEL TERRITORIAL	TOTAL	30/06/2014	NIVEL CENTRAL	NIVEL TERRITORIAL	TOTAL
ARCHIVO GENERAL DE LA NACION	\$ 142.535		\$ 0	\$ 142.535	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0
DEFENSORÍA DEL PUEBLO	\$ 235.115		\$ 0	\$ 235.115	\$ 92.706	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 92.706
DEPARTAMENTO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL - DPS	\$ 194.980		\$ 0	\$ 194.980	\$ 93.851	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 93.851
MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL	\$ 78.989		\$ 0	\$ 78.989	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0
MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES	\$ 0		\$ 0	\$ 0	\$ 146.811	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 146.811
MINISTERIO DEL INTERIOR	\$ 0		\$ 0	\$ 0	\$ 549.881	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 549.881
UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS	\$ 0		\$ 0	\$ 0	\$ 221.336	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 221.336
UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A VÍCTIMAS - UARIV	\$ 928.602		\$ 0	\$ 928.602	\$ 999.608	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 999.608
TOTAL	\$ 1.580.221.000		\$ 0	\$ 1.580.221.000	\$ 2.104.193.000	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 2.104.193.000

Fuente: (CGR,2014)

Basados en la información anterior, en cuanto a la participación presupuestal asignada para estos cargos, se observa un total para el año 2013 de 1.580 millones de pesos y para el 2014 de 2.104 millones de pesos siendo la UEARIV, la entidad con mayor participación, aportando un costo total de 928 millones para el 2013 y 999 millones para el 2014 equivalentes al 54.17% en promedio para ambos años. Se destaca también el Ministerio del Interior con una participación del 27.26% que corresponde únicamente al año 2014 con un valor asignado de 549 millones de pesos.

Tabla 3. Niveles por cargo en el personal de planta asignado a la atención con enfoque étnico.

NIVELES DE CARGO ENTIDADES	NUMERO DE FUNCIONARIOS					
	2013			2014		
	NIVEL CENTRAL	NIVEL TERRITORIAL	TOTAL	NIVEL CENTRAL	NIVEL TERRITORIAL	TOTAL
	31/12/2014	31/12/2014	31/12/2014	30/06/2014	30/06/2014	30/06/2014
DIRECTOR		0	0	2	0	2
EJECUTIVO		0	0		0	0
ASESOR		0	0	2	0	2
PROFESIONAL ESPECIALIZADO	21	0	21	21	0	21
PROFESIONAL	8	0	8	8	0	8
TÉCNICO	1	0	1	2	0	2
ASISTENCIAL	2	0	2	2	0	2
TOTAL	32	0	32	37	0	37

Fuente: (CGR,2014)

El nivel de cargo con mayor participación es el profesional especializado (61.19%), seguido del profesional (23.31%), los demás cargos integran el 15.5% restante de la siguiente manera: Director (2.7%), Ejecutivo (0%), Asesor (2.7%), Técnico (4.27%) y Asistencial (5.83). El escaso número de directores es congruente con la ausencia de dependencias y direcciones en las entidades del SNARIV destinadas al enfoque étnico.

1.1.3 Personal vinculado como contratista para la implementación de los decretos ley.

La información suministrada por las 48 entidades corresponde a 6.517 y 4.290 contratistas para el 2013 y el 2014 respectivamente. A nivel Central la capacidad contractual disminuyó en un 9% en comparación al semestre anterior. Una entidad para resaltar en cuanto a la disminución abrupta de contratistas es el Ministerio del Interior quien en el 2013 contaba con 27 contratistas y para este año se mantiene con menos de la mitad de los mismos. Se destaca la participación de la UAERIV quien en el año anterior no contaba con personal de contrato y este año abrió su oferta con 9 servidores públicos.

Aparentemente, la disminución de la contratación se vio afectada por la restricción que tienen las entidades estatales en materia de contratación, al no poder realizar

ningún tipo de vinculación a la nómina durante los cuatro meses anteriores a la elección presidencial.¹¹

Tabla 4. Cantidad de personal de contrato vigente para la implementación de los decretos ley.

ENTIDAD	NÚMERO DE FUNCIONARIOS					
	2013			2014		
	NIVEL CENTRAL	NIVEL TERRITORIAL	TOTAL	NIVEL CENTRAL	NIVEL TERRITORIAL	TOTAL
	30/12/2013	30/12/2013	30/12/2013	30/06/2014	30/06/2014	30/06/2014
CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTORICA -CMH-	2	1	3	2	1	3
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	4	0	4	4	0	4
DEFENSORÍA DEL PUEBLO	0	27	27	1	29	30
INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR -ICBF	0	1	1	0	0	0
MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO	2	0	2	0	0	0
MINISTERIO DE CULTURA	3	0	3	1	0	1
MINISTERIO DEL INTERIOR	27	0	27	12	0	12
SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE - SENAI	3	0	3	2	0	2
UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A VICTIMAS – UARIV	0	0	0	6	3	9
TOTAL	41	29	70	28	33	61

Fuente: (CGR,2014)

El valor correspondiente a la vinculación de contratistas para el año 2013 fue de 1.675 millones de pesos y para el primer semestre del 2014 alcanzó la suma de 2.772 millones de pesos un aumento considerable del 65%. En especial se destacan, por el aumento en la contratación, la Defensoría del Pueblo (40%) a nivel territorial y la UAERIV, la cual arroja un valor de 447 millones para ambos niveles.

¹¹ Ley 996 de 2005 Art.33 Durante los cuatro (4) meses anteriores a la elección presidencial y hasta la realización de la elección en la segunda vuelta, si fuere el caso, queda prohibida la contratación directa por parte de todos los entes del Estado.

Tabla 5. Presupuesto de la vinculación de contratistas para la implementación de los decretos ley.

ENTIDADES	NUMERO DE FUNCIONARIOS					
	2013			2014		
	31/12/2014			30/06/2014		
	NIVEL CENTRAL	NIVEL TERRITORIAL	TOTAL	NIVEL CENTRAL	NIVEL TERRITORIAL	TOTAL
CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTORICA - CMH-	\$ 145.350	\$ 2.000	\$ 147.350	\$ 177.561	\$ 68.968	\$ 246.529
CONTRALORÍA	\$ 93.616	\$ -	\$ 93.616	\$ 198.000	\$ -	\$ 198.000
DEFENSORIA DEL PUEBLO	\$ -	\$ 582.181	\$ 582.181	\$ 36.500	\$ 1.411.564	\$ 1.448.064
INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR -ICBF	\$ -	\$ 11.945	\$ 11.945	\$ -	\$ -	\$ -
MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO	\$ 156.850	\$ -	\$ 156.850	\$ -	\$ -	\$ -
MINISTERIO DE CULTURA	\$ 30.937	\$ -	\$ 30.937	\$ 66.000	\$ -	\$ 66.000
MINISTERIO DEL INTERIOR	\$ 512.711	\$ -	\$ 512.711	\$ 268.500	\$ -	\$ 268.500
SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE - SENA	\$ 139.426	\$ -	\$ 139.426	\$ 97.602	\$ -	\$ 97.602
UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A VICTIMAS - UARIV	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 362.070	\$ 85.253	\$ 447.323
TOTAL	\$ 1.078.890	\$ 596.126	\$ 1.675.016	\$ 1.206.235	\$ 1.565.785	\$ 2.772.020

Fuente: (CGR,2014)

Tabla 6. Valor de la contratación asociado a los perfiles contratados.

	NUMERO DE FUNCIONARIOS					
	2013			2014		
	NIVEL CENTRAL	NIVEL TERRITORIAL	TOTAL	NIVEL CENTRAL	NIVEL TERRITORIAL	TOTAL
	31/12/2014	31/12/2014	31/12/2014	30/06/2014	30/06/2014	30/06/2014
BACHILLER	\$ 6.750	\$ 13.945	\$ 20.695	\$ -	\$ 44.952	\$ 44.952
PROFESIONAL	\$ 360.531	\$ 436.639	\$ 797.170	\$ 361.331	\$ 957.192	\$ 1.120.523
PROFESIONAL CON ESPECIALIZACIÓN	\$ 400.289	\$ 145.542	\$ 545.831	\$ 601.342	\$ 389.673	\$ 991.015
PROFESIONAL CON MAESTRIA	\$ 139.954	\$ -	\$ 139.954	\$ 134.968	\$ 173.968	\$ 308.936
PROFESIONAL CON DOCTORADO	\$ 86.450	\$ -	\$ 86.450	\$ 108.592	\$ -	\$ 108.592
TÉCNICO	\$ 84.918	\$ -	\$ 84.918	\$ -	\$ -	\$ -
OTROS	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
TOTAL	\$ 1.078.893	\$ 596.127	\$ 1.675.020	\$ 1.206.235	\$ 1.565.785	\$ 2.772.020

Fuente: Información Enviada por entidades en Encuesta Institucional realizadas por la Contraloría General de la República, Abril - Julio de 2013. Datos expresados en millones de pesos

Para el año 2014 el valor de la contratación ha aumentado considerablemente (45%) para el perfil profesional, pasando de un total de 545 millones de pesos a 991 millones de pesos. En cuanto a la contratación del nivel técnico, para la vigencia 2014 no se reportó este perfil, es importante tener en cuenta la necesidad de contar con el mismo para agilizar labores de tipo operativo que permiten la optimización de las metas misionales.

Con el objetivo de contribuir al acceso efectivo de los sujetos étnicos a la verdad, justicia y reparación integral en respuesta a las graves violaciones de sus derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, y así superar su invisibilización y exclusión a través de la aplicación transversal del enfoque diferencial en las políticas públicas de atención y reparación integral a las víctimas, los Decretos Ley han consagrado el principio de *transición y adecuación de la institucionalidad* como aquel mandato del Gobierno Nacional para hacer los ajustes institucionales que se requieran en las entidades y organismos que actualmente cumplen funciones relacionadas con los temas étnicos con el fin de garantizar que en ningún momento se afecten los derechos de las víctimas pertenecientes a comunidades étnicas.

En este sentido, es claro que con la expedición de los Decretos Ley, la institucionalidad se enfrenta a un reto mucho mayor que aquel que tenían algunas entidades en el marco de la política pública de sujetos étnicos, ya que con el fin de cumplir con una oferta estatal diferencial como lo demandan los grupos étnicos víctimas del conflicto armado interno, la adecuación debe enfocarse no solo en la capacidad instalada y el talento humano sino en el compromiso social de los funcionarios hacia otras lógicas de entendimiento y relaciones sociales que superen la estandarización de los procesos que impiden caracterizar necesidades específicas de ciertos grupos poblacionales que, como los grupos étnicos, adicionalmente exigen mayor atención estatal por estar en condiciones de vulnerabilidad y riesgo de extinción física y cultural como el caso de los pueblos indígenas.

Esta adecuación debe redundar en una transformación cultural seguida de una superación de imaginarios sociales, creencias y prácticas que refuerzan la discriminación y condiciones de inequidad de algunos funcionarios públicos que atienden en terreno las demandas de estos grupos en regiones donde hay un alto componente étnico como son Valle del Cauca, Choco, Nariño, Guajira y Cauca.

Encontramos ciertos avances en instituciones del SNARIV que por su naturaleza requieren un equipo de trabajo específico para abordar el componente étnico desde todos los aspectos de la política de atención, asistencia y reparación integral, como es el caso de la UAERIV y la UAEGRD, entidades que en el nivel nacional cuentan con una Dirección de Asuntos Étnicos integradas por más de 20 funcionarios dedicados exclusivamente a impartir directrices y ejecutar acciones relativas al cumplimiento de los decretos en cada una de sus medidas.

De igual forma, la UAERIV cuenta con un equipo de trabajo dentro de la Subdirección de Reparación Colectiva encargado de hacer seguimiento a la implementación del Programa de Reparación Colectiva y la ruta colectiva étnica.

Este equipo recibe lineamientos del orden nacional y cuenta con pares en las direcciones territoriales de Huila, Caquetá, Córdoba, Nariño, Putumayo, Antioquia, Urabá, Valle del Cauca y Choco, algunas de estas regiones cuentan dos (2) enlaces étnicos como es el caso de Cauca, Urabá, Antioquia y Valle del Cauca.

También encontramos que la UAERIV cuenta con un equipo especial de seguimiento al Plan de acompañamiento integral al retorno de las comunidades Embera Katio y Embera Chami en la Dirección territorial del eje cafetero compuesto por 15 funcionarios.

En cuanto a la adecuación institucional en territorio, de acuerdo con la información recibida por la Defensoría del Pueblo, es visible la falta de ajustes en términos de enlaces étnicos en los entes territoriales donde la oficina de victimas si la hay, es la encargada de asumir los mandatos de los decretos étnicos y orientar o asesorar a las comunidades sin ningún enfoque diferencial y bajo el mismo derrotero que se atienden víctimas en el marco de la Ley 1448.

El panorama de desatención en que se encuentran los sujetos étnicos víctimas del conflicto armado en Colombia es resultado de la falta de adecuación institucional y la imposibilidad de articular acciones entre el orden nacional y el territorial que generen una acción sin daño. Contrario sensu, observamos acciones sin enfoque diferencial con un alto grado de desarticulación y duplicación de funciones que contradicen el espíritu de la norma y que inciden negativamente en el goce efectivo de derechos de las comunidades.

Conclusiones

- En muchos casos la intervención de las instituciones se soporta a través de convenios de cooperación, los cuales incluyen aporte en términos de personal, sin embargo, esto no puede entenderse como un cambio que permanezca o se prolongue indefinidamente.
- El aumento de personal asignado para la atención de víctimas con enfoque diferencial, se refleja más a nivel central que a nivel territorial, sin tener en cuenta que la población víctima se encuentra, en su mayoría, en los escenarios locales donde muchas de ellas pertenecientes a grupos étnicos provienen o se mantienen en el sector rural.
- La información suministrada **no** da cuenta de que el SNARIV en general haya garantizado la consolidación de grupos de trabajo que puedan prestar atención a las comunidades étnicas con el enfoque diferencial exigido por el marco legal. Aún algunas entidades como: la Superintendencia de Notariado y Registro, la Fiscalía y el Ministerio de Defensa, se excusan en **no** prestar la atención diferencial con el argumento que la atención brindada se presta por igual a todas las víctimas, con lo cual se está desconociendo el trato prioritario y diferencial que debe ser ofrecido a víctimas de diferentes étnias.

2. Participación oportuna y efectiva de los sujetos étnicos.

“El derecho a la participación se ha establecido como un derecho fundamental que tiene valor por sí mismo y como mecanismo para la realización de otros derechos, como los derechos fundamentales a la identidad y a la diversidad cultural de las comunidades étnicas.” Auto 073 de 2014.

Este capítulo ha sido construido con un aporte valioso de uno de los vocero de la Mesa Permanente de Concertación de los Pueblos y Organizaciones Indígenas - MPC-, delegado ante esta Comisión de Seguimiento y a su vez delegado a la Mesa Nacional de Victimas, quien en ejercicio de su derecho a la participación plantea sus observaciones principales en este documento en nombre de todas aquellas comunidades indígenas que no han podido ejercer su derecho democrático a participar e incidir en el diseño e implementación de una política pública con enfoque étnico que redunde en la transformación de sus derechos vulnerados como sujetos étnicos en el plano individual y colectivo.

En este capítulo se aborda el acceso al derecho a la participación efectiva de los sujetos étnicos en el marco de un escenario de inexistencia del protocolo específico que debe regular los mecanismos de participación oportuna de las comunidades indígenas, negras, afrocolombianas, palenqueras, raizales y Rrom, en los espacios de concertación, diseño, decisión, cumplimiento, y seguimiento a la política pública de atención asistencia y reparación integral. Para tal efecto se presentan los insumos o borradores de protocolos diseñados por parte de la UAERIV para regular la participación de cada grupo étnico en el marco del decreto ley correspondiente, según lo ordenado por la Resolución 0388 de 2013, en la cual se contempló un plazo que claramente se ha excedido.

De otra parte es relevante revisar el alcance de la participación de los grupos étnicos a través de la mirada de la Defensoría del Pueblo en su rol de secretaría técnica en las mesas de participación de víctimas en el nivel municipal, distrital,

departamental y nacional, la cual además ha sido sustentada en la información obtenida en diez (10) departamentos del país.

2.1 Prólogo del representante indígena a la comisión de seguimiento a la implementación del decreto ley 4633 de 2011.

“Según la resolución 0388 del 10 de mayo de 2013 por la cual se adopta el protocolo de participación efectiva de las víctimas del conflicto armado, los miembros de comunidades y pueblos indígenas no necesitamos inscripción previa como organización de victimas ante el ministerio público, y nuestra participación a nivel municipal, departamental y nacional está sujeta a que exista una Autoridad Tradicional en la respectiva jurisdicción que delegue nuestra participación.

Es por lo anterior que los representantes de nuestros pueblos indígenas ante la Mesa Nacional de Víctimas es escogida por designación de la Mesa Permanente de Concertación de los Pueblos y Organizaciones Indígenas, mientras se elabora y se concreta el protocolo según nuestros usos y costumbres para la participación efectiva de nuestras comunidades y pueblos víctimas del conflicto social y armado, entre la Unidad para la Atención y Reparación integral a las Víctimas y la Mesa Permanente de concertación de los Pueblos y Organizaciones Indígenas; este protocolo está en proceso de elaboración, por lo cual todavía no ha sido adoptado y esto ha no ha permitido el goce efectivo de nuestro derecho a participar en concordancia con el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Para los pueblos indígenas y para quienes hemos sido designados para la Mesa Nacional de Víctimas es claro que estos espacios no fueron desarrollados solo para aprobar protocolos, procedimientos, reglamentaciones desarrolladas de manera unilateral por la Unidad de Víctimas, sino que son espacios para que los pueblos indígenas a través de sus delegados incidan en los comités temáticos, debates, interlocución, incidencia y defensa de nuestros derechos ancestrales en

la implementación del decreto ley 4633, y no como se ha venido dando hasta el momento. Como único delegado a la Mesa Nacional de Víctimas, hasta el momento veo con gran preocupación cómo está funcionando este espacio, en tanto hasta el momento está mayoritariamente conformado por los delegados de la ley 1448 y los temas se han desarrollado en el marco de esta ley, esto es muy preocupante ya que no se garantiza el tratamiento diferencial de los temas fundamentales para los pueblos indígenas víctimas del conflicto armado y el respeto de los principios del movimiento indígena colombiano como quedó establecido en decreto ley 4633.

Creo seriamente que este escenario si bien fue creado para la participación efectiva de las víctimas, en la práctica, en el caso de las víctimas indígenas esto no se ha dado, pues como funciona actualmente no es la manera más apropiada para tratar los temas de política pública para nuestros pueblos, por lo cual es necesario que en el marco del decreto ley 4633 para el comité ejecutivo, el consejo directivo de la Unidad de Restitución, la Comisión de Seguimiento y Monitoreo del decreto ley 4633, el Centro Nacional de Memoria Histórica y la Comisión de Seguimiento y Concertación técnica encargada de tratar sobre el decreto en su integralidad, tengamos nuestras propios plenarios y gocemos de las mismas garantías que los plenarios de la 1448, pues creo que solo de esta manera se podrá abordar seriamente la implementación de la política pública para la atención y reparación de nuestros pueblos indígenas. Trabajar de esta manera puede contribuir a tratar realmente de manera diferencial a nuestras comunidades, esta observación la hago con el sentido de seguir fortaleciendo los mecanismos de participación de nuestras comunidades y pueblos en el marco de la justicia transicional, pues es importante que la implementación del decreto ley 4633 se vaya acomodando a las realidades culturales, políticas, económicas y sociales de nuestros pueblos. En los 3 años de desarrollo del decreto ley, hasta el momento la única vez donde nos hemos encontrado los delegados en el marco del mismo solo

ha sido una vez en torno de la comisión técnica preparatoria de la Mesa Permanente de Concertación que sesionó el 4,5 y 6 de Agosto de 2014”.

Para la comisionada a la Mesa Permanente de Concertación, Miryam Chamorro, es claro, que hasta el momento el decreto ley no viene siendo implementado en su integralidad y que los mecanismos de participación que se han tenido a la actualidad no son suficientes y deben mejorar por el bien de las víctimas, expone que ha sido importante la participación del delegado a la Mesa Nacional de Víctimas para darnos cuenta de cómo funciona y cómo debe funcionar y mejorar, “las observaciones que da nuestro delegado ayudarán a mejorar el proceso que debemos seguir en adelante”.

Edgar Alberto Velasco Tumiña
Autoridades Tradicionales Indígenas de Colombia
Gobierno Mayor

2.2. Alcance del derecho a la Participación oportuna

La participación oportuna y efectiva de los sujetos étnicos es un derecho fundamental y transversal a toda la política pública de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas, del ejercicio pleno de este derecho por parte de las comunidades y de la garantía de su goce por parte del Estado depende en gran medida la eficacia y materialización de las políticas públicas contenidas en los decretos ley étnicos.

El Convenio 169 de la OIT –artículos 15, 22, 23 y 27- ha dispuesto que “*Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad*”. Esta afirmación cobra vida a luz de los grupos étnicos víctimas del conflicto armado interno, ya que su participación en el diseño, implementación,

cumplimiento y seguimiento a la política pública de atención a víctimas es fundamental no solo para salvaguardar sus derechos a la verdad, justicia y reparación integral sino que es también la posibilidad que tienen los pueblos interesados de decidir e incidir en “*sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural*”.

La participación para los grupos étnicos, si bien es cierto, es un derecho fundamental constitucional que tiene todo ciudadano en virtud del principio de la democracia participativa consagrada en nuestra Constitución Política, es también una “manifestación del derecho a la consulta previa”¹² “*Las comunidades diferenciadas tienen el derecho a participar en la definición de las políticas estatales en el mismo grado que los demás ciudadanos, resultando por ende inadmisibles las diferenciaciones que impongan barreras para el acceso al debate democrático (...), lo que obliga que su participación se realice a través de mecanismos concretos y adecuados, que resulten compatibles con las particularidades de esa identidad*”¹³.

Bajo estas premisas, es claro que sin una participación real y efectiva que además cuente con la debida protección de los representantes de grupos étnicos en los espacios de decisión e interlocución de la política pública de víctimas, será muy difícil la formulación, aplicación y evaluación de planes y programas encaminados a la pervivencia física y cultural de estos pueblos. La ausencia de mecanismos de participación puede poner en riesgo los derechos colectivos de los pueblos étnicos, ya que su no ejercicio, desincentiva y amenaza las labores de liderazgo

¹² Auto 073 de Marzo de 2014

¹³ Sentencia T 823 de 2012.

que ejercen las comunidades para reclamar la protección de sus derechos como pueblo.

2.3 *Protocolos de participación en el marco los decretos ley de víctimas.*

Si bien, se consagra el derecho a la participación en los artículos 191 y 192 del Decreto ley 4633 de 2011, 41 del decreto ley 4635 y 117 y 118 del decreto ley 4634, es la Resolución 0388 de 2013 la que adopta el Protocolo de Participación Efectiva en virtud de lo establecido en los artículos 192 al 194 de la Ley 1448 de 2011, este documento en su Capítulo II, reconoce la necesidad de protocolos de participación derivados de los decretos con fuerza de ley y reglamenta la participación transitoria de los grupos étnicos. Allí se establece que las víctimas de estos grupos étnicos tendrán sus propios Protocolos de Participación en el marco de sus usos y costumbres, aclarando que su elaboración se llevará a cabo mediante concertación con sus respectivas autoridades tradicionales, en un plazo no mayor a diez meses.

En la actualidad la UAERIV informó a esta Comisión que ha procedido a la elaboración de los protocolos atendiendo a los usos y costumbres de cada grupo étnico, para lo cual ha propuesto documentos indicativos y descriptivos que gradualmente han sido puestos a consideración de diversas instancias institucionales y de las autoridades propias de cada grupo étnico para determinar así, de manera concertada los términos finales que deben contener los protocolos.

En este sentido y atendiendo a la dinámica del ejercicio de los derechos a la autonomía y consulta previa que deben surtir este tipo de procesos con los grupos étnicos, la UAERIV señala que: “no se han determinado procedimientos ni mecanismos definidos para la determinación de los delegados y formas de elección y participación de ellos, ya que estas circunstancias serán determinadas en la concertación directa con las instancias de autoridad propia. Así mismo, cada grupo étnico ha venido generando dinámicas propias de acuerdo con

sus características particulares, y por ello en el momento cada propuesta de protocolo tiene adelantos diferentes”.

No obstante lo anterior, y mientras se logran los acuerdos sustanciales, se ha propuesto que los procedimientos de elección se acuerden en los espacios propios de concertación, es decir en la Comisión Nacional de Diálogo, para el Pueblo Rrom, La Mesa Permanente de Concertación Indígena y las Organizaciones regionales y nacionales, negras, afrocolombianas, palenqueras y raizales.

Durante el segundo semestre del año 2013 la UAERIV se concentró en el ajuste y versión definitiva de una propuesta de protocolos para ser socializado al Ministerio Público y a las diferentes instancias de representación nacional de cada grupo étnico.

El proceso de socialización ha contado con las siguientes etapas:

Tabla 7. Actividades y fechas del procesos para la formulación de protocolos de participación de pueblos indígenas.

ACTIVIDADES	FECHAS
Elaboración de insumos por cada uno de los tres decretos, marco, normativo, considerandos, principios, objetivos, alcance, instancias generadas para los decretos de participación.	Junio a Diciembre 2013.
Presentación al Ministerio Público	Enero 24 de 2014.
Retroalimentación del Ministerio Público	Respuesta vía correo electrónico- 13 de marzo de 2014
Presentación al Ministerio del Interior de los tres insumos.	1 de abril de 2014.

Fuente: Elaboración propia con base en las respuesta de la UAERIV sobre protocolos.

En cuanto al protocolo para los Pueblos Indígenas se ha adelantado una propuesta de documento descriptivo que, ante el receso de la Mesa Permanente

de Concertación desde mediados del año 2013, sería llevado ante asambleas de autoridades de las diferentes organizaciones nacionales que tienen asiento en la MPCI, esto es, la Organización de Pueblos indígenas de la Amazonia Colombiana (OPIAC), la Confederación Indígena Tayrona (CIT), la Organización Nacional Indígena (ONIC), Autoridades Indígenas de Colombia (AICO), , Autoridades Tradicionales indígenas, y la Bancada indígena del Congreso de la Republica. Una vez reunidas estas asambleas en sesiones diseñadas como Seminarios - Taller, se consolidara un único documento como fruto del aporte de relatores nombrados par cada organización, versión que se hará con el pleno respeto de sus derechos constitucionales propios consecuencia de la concertación con la UAERIV y otras instancias institucionales comprometidas en el proceso.

Sin embargo, a comienzos del mes de Agosto del presente año, la UAERIV dio a conocer ante la MPCI, un documento elaborado por el Instituto de Derechos Humanos (IDH) que contiene la propuesta de protocolo para las comunidades y pueblos indígenas, que ha servido de material de apoyo educativo de los seminario- taller realizados con el propósito de fortalecer los procesos internos y autónomos de formación y reflexión de estos pueblos.

Este borrador se plantea teniendo en cuenta los aportes y propuestas presentadas por las organizaciones nacionales indígenas contenidas en las relatorías de los seminarios- taller.

El documento consta de los siguientes capítulos:

- Disposiciones generales: Trata el alcance del protocolo y su complementariedad con la Resolución 0388 de 2013
- Definiciones y principios generales de derecho: Relacionada con los principios propios del movimiento indígena, el reconocimiento de sujetos de protección constitucional, la pervivencia física y cultural, sus derechos

constitucionales propios, el impacto desproporcionado del conflicto armado entre otros aspectos.

- Espacios de participación: Relativo a las mesas de participación de víctimas, su estructura, funciones y especificidades para cada instancia municipal, departamental y nacional, así como la posibilidad de participar de manera individual
- Garantías e incentivos: Relativo a las garantías y condiciones técnicas brindadas por el Estado para el ejercicio de la participación a través de los distintos apoyos técnicos en términos de logística, transporte, alojamiento y elaboración de informes, apoyos para víctimas en situación de discapacidad y para mujeres víctimas con hijos menores.
- De igual forma se plantea el derecho a incentivos para la participación en términos de formación, acceso a educación superior, financiación de proyectos para la participación.

Sin embargo, de acuerdo con lo expresado por el delegado de la MPCI a esta Comisión de Seguimiento, este documento propuesta hace alusión a una ruta trazada previamente entre el IDH y la UAERIV, sin que fuese concertada con la Comisión Técnica de la MPCI. Y respecto a los Seminarios-Taller manifiesta el delegado, que fueron espacios muy limitados donde en un tiempo muy reducido las comunidades hicieron sus aportes.

En lo que atañe al pueblo Rrom, hasta la fecha el trabajo ha consistido en construir el documento base para discusión y conocimiento con la instancia de dialogo nacional y la entrega a la misma para futuras aclaraciones, ampliaciones, y/o discusiones:

Tabla 8. Actividades y fechas para la elaboración de protocolos de participación para el pueblo Rrom.

ACTIVIDADES	FECHAS
Formulación de insumos.	Segundo semestre de 2013
Presentación al Ministerio Público.	21 de enero de 2014
Respuesta y realimentación del Ministerio Público.	13 de marzo de 2014.
Presentación al Ministerio del Interior.	1 de abril de 2014.
Presentación y entrega a la Comisión Nacional de Diálogo.	21 de mayo de 2014.
Definición del mecanismos de trabajo en cada una de las Kumpanyas.	Pendiente.

Fuente: Elaboración Propia con base en la información suministrada por la UAERIV.

Los avances más importantes en la materia, se han previsto en la elección de miembros que:

- Se auto reconozcan del Pueblo Rrom o Gitano y que sean certificados por las instancias propias.
- Que tengan conocimiento de origen común, habilidad para socializarlo.
- Que tengan conocimientos del marco normativo propio Rrom.
- Que tengan conocimiento respecto al derecho propio de la Kriss Romani
- Que su interlocución sea en el marco del reconocimiento del Pueblo y sus miembros como sujeto político.
- Que sean líderes que trabajen por la garantía de la pervivencia física y cultural. Y que para lograrlo se deben atender a los principios de: Autonomía, Buena fe, Basados en el Derecho propio y la garantía del debido proceso, No discriminaci6n, Trabajo articulado, arm6nico y de respeto.
- Que Sea elegido por la propia comunidad mediante acta de asamblea con fecha y firma.

En este sentido, los representantes del pueblo Rrom, serán elegidos de acuerdo con las características determinadas, por cada Kumpanya o según lo establezca

la Comisión Nacional del Dialogo, quienes definirán si la participación será de forma departamental, municipal o nacional según la ubicación geográfica. Cada Kumpanya de carácter municipal o distrital (o establecida en un municipio) elegirá participar o no de las instancias de participación municipales enviando a un delegado. Si hay más de una Kumpanya en un municipio, entre ellas elegirán un delegado que las represente. Así mismo, las kumpanyas que se encuentren en un departamento, de manera autónoma, elegirán participar o no de las instancias de participación departamentales enviando a un delegado elegido entre todas ellas.

Para las instancias de participación nacional la delegación la realizará la Comisión Nacional de Dialogo. La persona será elegida en asamblea por cada Kumpanya, para ello se debe garantizar la participación de otros sujetos de especial protección que serán diferentes al representante de cada comunidad.

Para ser elegido debe ser Gitano por ascendencia patrilineal, debe hablar Romani y pertenecer a una Kumpanya certificada por Unión Romani o Pro Rrom de Colombia y por resolución del Ministerio del Interior. Debe de igual forma, Conocer la problemática interna de victimización de su comunidad, los principales hechos victimizantes, los daños colectivos e individuales, las principales victimizaciones del Pueblo Rrom en Colombia y debe comprometerse a mantener informada a su comunidad, bajo un reglamento periódico y verificable.

Con respecto al protocolo para Comunidades negras o afrocolombianas, es la reglamentación que menos avances ha tenido desde su etapa de formulación en el periodo 2013. La UAERIV manifiesta que se han acordado reuniones para determinar el contenido del protocolo con las organizaciones nacionales que agrupan el mayor número de Consejos Comunitarios Mayores, que se debieron haber llevado a cabo en el mes de junio y julio del presente año.

En cuanto al mecanismo de elección en el marco del Decreto 4635, la entidad, propone la elección de dos representantes de los Consejo Comunitarios o territorios ancestrales en cada uno de los municipios quienes serán los representantes en los espacios de mesas de víctimas y comités de justicia transicional. Para el espacio de la Mesa Departamental de Víctimas, se debe garantizar a los consejos comunitarios los recursos económicos y logísticos para que de manera autónoma elijan un representante para el espacio municipal. En las representaciones de las mesas de víctimas y comités de justicia transicional se debe garantizar la representación de las mujeres en cada uno de los espacios.

Teniendo en cuenta que para el espacio de representación nacional no se tiene un pronunciamiento formal por parte del Ministerio del Interior, acerca de la representación autónoma que creó y eligió la comunidad afrocolombiana "ANAFRO" (Autoridad Nacional de Comunidades Negras, Afrocolombianas, raizales y palenqueras), transitoriamente se propone contar con la representación de los dos delegados representantes del tema de victimas que hoy existen en este espacio, para que participen en la Mesa Nacional y el Comité de Seguimiento, hasta tanto se cuente con el pronunciamiento formal frente a la representación nacional.

Para ser elegido representante ante los espacios descritos, es necesario:

- Pertenercer a la comunidad negra, afrocolombiana, raizal y palenquera, en relación a lo expresado en la Ley 70 de 1993 en lo concerniente al concepto de "comunidad negra".
- Haber vivido en el territorio por un término de 10 años de acuerdo a lo establecido al Decreto 1745 de 1995 Artículo 10.
- Ser nativo del territorio de la comunidad para la cual se elige, reconocido por esta y registrado en el censo interno o tener residencia permanente por

un periodo no inferior a 10 años y haber asumido las prácticas culturales de esta comunidad.

- No estar desempeñando ningún cargo público con excepción de la labor docente.
- Ser mayor de edad y ciudadano en ejercicio.
- La comunidad a la que representa deberá estar inscrita en el Ministerio del Interior de acuerdo a lo establecido en el Decreto 3770 del 25 de Septiembre de 2008.

Finalmente se entiende que con este proceso, lo que busca la UERIV es un fortalecimiento de los espacios de concertación y dialogo que han venido creando y consolidando los grupos étnicos, a través de la generación de reglas que reglamenten y garanticen el derecho a la participación hacia el futuro, y cuyo ejercicio es materia propia de las comunidades y pueblos. Sin embargo, esta Comisión quiere señalar que a pesar del reconocimiento de los esfuerzos institucionales para superar esta carencia, la garantía de los mecanismos de participación ha tenido un desarrollo bastante tardío que no se corresponde con la necesidad de escuchar a las víctimas de las diferentes etnias a través de canales formales que reconozcan sus diferencias identitarias.

2.4 Diagnóstico respecto de la participación efectiva de los grupos étnicos en territorio.

La Defensoría del Pueblo a través de las secretarías técnicas ejercidas en el marco de las mesas de participación, solicitó a las regionales donde se han instalado mesas, la información referente a la participación de los delegados de pueblos indígenas y comunidades afrocolombiana en las instancias de participación departamental y municipal, de la información recibida se deriva la siguiente tabla.

Tabla 9. Diagnóstico de los procesos de participación de las víctimas con identidad étnica.

DEPARTAMENTO	DIAGNÓSTICO DE PARTICIPACIÓN DE LÍDERES INDÍGENAS Y/O AFROCOLOMBIANOS EN LAS MESAS DE PARTICIPACIÓN DEPARTAMENTAL	ALCANCE DE LA PARTICIPACIÓN
Arauca	En el mes de marzo de 2014 se llevó a cabo los días 11, 12 y 13 sección de la Mesa Departamental de Víctimas de Arauca en la que se discutió sobre la necesidad de la participación de líderes y población indígena y afrodescendiente, esto con el fin de cumplir con el ideal de participación de las víctimas con enfoque diferencial, puesto que lamentablemente la Mesa Departamental de Víctimas de Arauca NO cuenta con un representante de etnias indígenas ni población afrodescendientes, a pesar que estas comunidades han solicitado dicha participación.	No hay participación
Risaralda	En la mesa departamental de víctimas de Risaralda hay participación de una persona indígena delegada por el CRIR Consejo Regional Indígena de Risaralda como autoridad tradicional. En el caso de las Comunidades negras no hay representación a pesar de existir dos consejos comunitarios a los cuales en el proyecto de fortalecimiento de comunidades negras se les informó del espacio, espacio al que no han enviado delegados.	La intervención ha sido pasiva, quizá por el desconocimiento de derechos en el marco los decretos ley de víctimas.
Caldas	En la mesa departamental de víctimas de Caldas hay una líder afrocolombiana pero no está representando ninguna comunidad Afro. No hay representación de los pueblos indígenas en esta mesa.	No hay intervención
Atlántico	En la Mesa de Víctimas se encuentran: Representante comunidades indígenas: José Ubaldino Floréz Ortiz del Cabildo indígena Zenu. Representante comunidades negras, raizales, palenqueras: Luz Marina Palacios de la Asociación AFRODES.	Ambos tienen una asistencia permanente, con capacidad de interlocución, sin embargo cuesta tomar la vocería y el liderazgo. Participan activamente cuando los temas son referidos a la tierra y el desalojo pues ambos presentan la problemática de demandar tierras con fines productivos, y en el caso específico de la representante de las comunidades afro han venido luchando por sus derechos al territorio y evitar el desalojo en el sector de Bendición de Dios
Valle del Cauca	En la mesa municipal el delegado de las comunidades negras/afrocolombinas, es Cecilio Alegría quien participa activamente en la Mesa Municipal de Buenaventura como delegado del	En cuanto a la participación de los representantes de los grupos étnicos en la Mesa Departamental de Víctimas del

	<p>Consejo Comunitario del Bajo Calima y fue postulado por esta Mesa ante la Departamental, posteriormente elegido por decisión unánime de los Consejos comunitarios que participaron de la Asamblea eleccionista y de instalación de la Mesa el pasado 17 de julio del 2013. Ha asistido a todas las sesiones y Reuniones con la responsabilidad de llevar la vocería de los Consejos comunitarios, en particular y de las comunidades negras víctimas del conflicto armado en el departamento. Para el caso de las comunidades Indígenas, Rosario Aguilar fue elegida por la asamblea de autoridades indígenas recogidas en la organización de segundo nivel ORIVAC y ACIVAR-P, quienes enviaron a la secretaría técnica previo a la Asamblea un acta de esta elección y fue ratificada por el Vocero de ORIVAC durante la Asamblea eleccionista y de instalación de la Mesa el pasado 17 de julio del 2013. Ha participado activamente en todas las sesiones y reuniones convocadas defendiendo y planteando activamente las problemáticas de las comunidades que representa.</p>	<p>Valle del Cauca, estos se encuentran activos y participan permanentemente en todos los espacios convocados desde la Secretaría Técnica de la Mesa. Como parte de la estructura organizativa y por decisión del Reglamento interno de la MDPEV del Valle del Cauca, los dos delegados de los grupos étnicos, tienen presencia en el Comité Ejecutivo de la Mesa; durante las reuniones de este Comité, en el caso de Cecilio Alegría, se le dificulta estar en todas las reuniones por las distancias y el alto costo para su movilización, dado que este espacio, no cuenta con garantías económicas para su funcionamiento, por parte del ente territorial. En ocasiones se ha reunido y ha contado con garantías para su movilidad, por gestiones con la Defensoría del Pueblo, u otras entidades quienes han apoyado previo a gestión propia del ejecutivo.</p>
Quindío	<p>En la Mesa Departamental de Víctimas del Quindío la representante de comunidades indígenas e Luz Melina Siagama Namundia, Gobernadora Indígena Embera Chami, elegida por Asamblea de Gobernadores Indígenas pertenecientes a la Organización Regional Indígena del Quindío - ORIQUIN, adscrita a la ONIC. Esta líder indígena fue elegida y nombrada en la correspondiente elección e instalación de la Mesa Departamental de Víctimas del Quindío el día 17 de Julio de 2013.- Claudia Patricia Copete García, quien representa comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, debidamente elegida por Asamblea de la Población Afrocolombiana, como Líder de su población y con calidad de Víctima del Conflicto.- La señora Lideresa, igualmente fue elegida y nombrada en la respectiva elección e instalación de la Mesa Departamental de Víctimas del Quindío el día 17 de julio de 2013.-</p>	<p>En cuanto su participación en la Mesa Departamental, las dos lideresas antes mencionadas, han ejercido una participación activa, dinámica y proactiva en la defensa de los derechos de las comunidades que representan y en especial en la elaboración e incidencia en políticas públicas a favor de las minorías étnicas víctimas del conflicto.</p>
Norte de Santander	<p>En la mesa Departamental de victimas de Norte de Santander al momento de la elección e instalación de la misma no se contaba con representación indígena y afrocolombiana, que un mes después y de manera autónoma las asociaciones indígenas y cabildo Bari decidieron que la representación estaría en cabeza de: Eliese Addora representante de Asobari y delegada para este grupo poblacional.</p>	<p>La participación de la representante indígena no ha sido muy activa por la falta de apoyo económico para cubrir sus gastos de transporte y por las grandes distancias que debe recorrer para su participación. Se puede decir que unas tres veces de doce posibles reuniones han podido participar. Los espacios de participación son pocos y de difícil acceso</p>

		para la población étnica
Chocó	<p>Existe representación indígena no en calidad de autoridades étnicas sino como representantes de organizaciones de Indígenas y Consejos Comunitarios mayores, los cuales se inscribieron a la Mesa departamental como ODV. Se han presentado dificultades para tener los delegados de los grupos étnicos en la mesa por situaciones presupuestales; pues en varias ocasiones la Defensoría del pueblo Regional Chocó, presentó propuestas al ente territorial y organismos de cooperación internacional para propiciar espacios con los dos grupos y no fue posible conseguir los recursos.</p> <p>Por Consejos Comunitarios está el señor JOSE GIL CORDOBA, perteneciente al Consejo Comunitario mayor del Alto Atrato: COCOMOPOCA (Residente en Samurindó - Atrato - Chocó) Y del Consejo Comunitario mayor de la Costa norte del Pacífico Chocoano: LOS DELFINES, el señor JENKLIN CUESTA MORENO (Residente en Jurado-Chocó).</p>	<p>La participación de estos líderes cuando es posible su traslado, ha sido muy buena; han mostrado mucho interés en los asuntos de la mesa, son personas propositivas con amplio conocimiento de la realidad de situación de las víctimas de sus grupos étnicos y de la situación de sus territorios. El líder Indígena: Arquimedes Carpio, pertenece a la organización Indígena WOUNDEKO, permanentemente está reclamando más participación de sus hermanos indígenas en este espacio. (Residente en Quibdó - Chocó)</p> <p>El gran obstáculo para la participación es la dispersión de las comunidades en el territorio, cualquier espacio de participación demanda costos económicos que no están siendo sufragados.</p>
Bolívar	<p>Con respecto a la mesa departamental de víctimas de Bolívar se encuentra la comunidad de Palenque Primitivo Pérez Herazo del consejo comunitario MAKANKAMANA, vereda Palenque municipio de Mahates.</p> <p>En cuanto a los grupos indígenas no hay representación, los que existen en el departamento no tienen aval del cabildo mayor indígena oficialmente reconocido.</p>	<p>La participación del representante en la mesa departamental de víctimas de Bolívar es pasiva</p>
Putumayo	<p>La Mesa Departamental de Participación no tiene representación, de comunidades indígenas desde que se conformó la Mesa de Participación, se ha planteado a la Unidad de Víctimas la necesidad de esta representación. La Mesa Departamental está integrada por tres líderes afrocolombianos: dos por ODV FEDECAP y Campaña Colombiana Contra Minas, ambas con incidencia en todo el departamento, y la otra persona, delegado por la OV del municipio de Puerto Guzmán, quienes han expresado su preocupación directamente a la Unidad de Víctimas, para que se instale la Mesa o delegue a su representante como grupo étnico.</p>	No hay intervención.

Fuente: Elaboración propia. Información remitida por las Defensorías Regionales.

El anterior escenario nos devela una participación poco sistemática y falente de comunidades negras y pueblos indígenas en algunas mesas, la inexistencia de participación en mesas como la de Arauca y Putumayo, y en otros escenarios como Valle del Cauca, una participación activa pero limitada por la falta de recursos para garantizar la presencia de los delegados a las instancias de participación, como quiera que sus traslados de zonas remotas demandan presupuesto que las entidades competentes en la materia no han destinado.

2.5 Conclusiones

- La Unidad para las víctimas se encuentra en mora de expedir los Protocolos Especiales Étnicos de Participación, según el plazo dado por la Resolución 0388 de 2013. A la fecha no ha concertado la formulación de los documentos insumos para su elaboración conjunta con las comunidades. Se ha limitado a establecer una ruta de elaboración a través de seminarios talleres con las comunidades donde estas no tienen el tiempo necesario para definir el alcance y contenido de las propuestas.
- Teniendo en cuenta que aún no se han definido las reglas para la participación de los grupos étnicos a través de sus representantes, a la luz de los Protocolos Especiales Étnicos, es claro que debemos remitirnos a lo consagrado en el parágrafo transitorio del artículo 24 de la Resolución 0388 de 2013, el cual plantea que hasta tanto los protocolos no estén expedidos, los miembros de comunidades indígenas, el pueblo Rrom y las comunidades negras, afrocolombianas, palenqueras y raizales, podrán participar en los espacios de dialogo, decisión, diseño y seguimiento a la política pública de victimas en los escenarios municipales, distritales, departamentales y nacionales, sin necesidad de inscribirse como organizaciones de víctimas ante el Ministerio Público.

- La participación de los sujetos étnicos en la práctica se está dando de forma espontánea y conforme a las dinámicas internas de las comunidades quienes han elegido sus delegados para participar en espacios del orden municipal, como las mesas de víctimas y los Comités de Justicia Transicional. No obstante esta participación ha sido desarticulada y sin incidencia alguna, debido a la falta de empoderamiento de los derechos de los representantes al incidir en espacios que solo son de discusión y diseño de políticas en el marco de la Ley 1448, pero sobre todo por la falta de las garantías y condiciones técnicas que debe brindar el Estado para el ejercicio de la participación a través de los distintos apoyos técnicos en términos de logística, transporte, alojamiento y elaboración de informes, apoyos para víctimas en situación de discapacidad y para mujeres víctimas con hijos menores; garantías que ya están consagradas en la Resolución 0388 para las víctimas no étnicas, y que al no aplicarse a las víctimas étnicas vulnera fehacientemente su derecho a la igualdad.
- A la fecha de redacción del presente informe, la Comisión de seguimiento no encontró que en espacios tan importantes del SNARIIV, como el Subcomité de Enfoque Diferencial, hicieran presencia los representantes de comunidades indígenas y del Pueblo Rrom. Ello repercute negativamente en la construcción conjunta por ejemplo de los lineamientos de enfoque diferencial en la política de atención, asistencia y reparación integral de víctimas.
- El derecho a la participación para los grupos étnicos demanda una garantía especial por parte del estado en la prevención y protección de los derechos a la vida, libertad e integridad de sus líderes que han visto coartado su derecho a la participación.

- Considera la Comisión que pocos han sido los avances que en materia de participación de los sujetos étnicos se han logrado. Evidentemente la expedición de un protocolo especial que atienda a las dinámicas internas de las comunidades será el que marcará la ruta para el ejercicio de este derecho con plenas garantías. No obstante lo anterior, es claro también que el derecho a la participación de los sujetos étnicos es un derecho constitucional fundamental que tiene todo ciudadano en Colombia máxime aquellos invisibilizados y marginados históricamente, por ende el mismo no se puede suspender o limitar so pena de la existencia de un Protocolo Especial que lo regule.
- En esta lógica, el Estado debe procurar la garantía de este derecho mientras se surten los requisitos de forma para su ejercicio, respetando siempre el derecho a la autonomía y el gobierno propio de los sujetos étnicos. Lo importante aquí es la posibilidad de participar con incidencias efectivas en los distintos espacios interlocutorios de la ley y los decretos étnicos, promoviendo la armonización de los programas de víctimas a través de la vinculación de las comunidades a estos, velando por la aplicación del enfoque diferencial étnico en todas las políticas que les atañen y en los procesos relacionados con la formulación de los planes de reparación colectiva.

3. Análisis del registro de víctimas con pertenencia étnica.

Según los datos del Registro Único de Víctimas (RUV), con corte al 30 de abril de 2014, se tienen registradas 749.440 personas con filiación étnica que se han declarado víctimas del conflicto armado colombiano, y en efecto están registradas en esta base de datos que administra la UAERIV. Ahora bien, de esta cifra de víctimas con pertenencia étnica, no se tienen en cuenta la victimización múltiple a la cual están expuestos(as) estas personas afectadas por el rigor implacable del conflicto. Es por esta razón que el RUV, posibilita estimar el total de hechos victimizantes¹⁴ en 894.424, correspondiendo 99.984 de estos a registros repetidos, es decir, que si asumíramos un único registro repetido, 99.984 personas tendrían más de un hecho victimizante.

Tabla 10. Cifras de pertenencia étnica en el RUV.

Pertenencia Étnica	Personas	% del total
Gitano(a) ROM	28.347	3,78%
Indígena	128.806	17,19%
Negro(a) o Afrocolombiano(a)	583.492	77,86%
Palenquero	367	0,05%
Raizal del Archipiélago de San Andrés y Providencia	8.428	1,12%
Total general	749.440	100,00%

Fuente: Registro Único de Víctimas, corte al 30 de abril de 2014

¹⁴ De acuerdo con la clasificación establecida en el RUV, son 12 las categorías que definen la victimización. Estos 12 hechos victimizantes corresponden a:

1. Desplazamiento forzado
2. Amenaza
3. Acto terrorista / Atentados / Combates / Enfrentamientos / Hostigamientos
4. Perdida de Bienes Muebles o Inmuebles
5. Homicidio
6. Desaparición forzada
7. Secuestro
8. Minas Antipersonal, Munición sin Explotar y Artefacto Explosivo improvisado
9. Delitos contra la libertad y la integridad sexual en desarrollo del conflicto armado
10. Tortura
11. Vinculación de Niños Niñas y Adolescentes a Actividades Relacionadas con grupos armados
12. Abandono o Despojo Forzado de Tierras

Como se puede notar a partir de la tabla anterior, del total de víctimas con pertenencia étnica registradas en el RUV, cerca del 78% se reconoce como Negro(a) o Afrocolombiano(a), seguido en un 17,19% por indígenas y 3,8% por gitano(a) ROM. En menor medida contribuyen las demás categorías de diferenciación étnica que no alcanzan a representar el 1,5% del total.

Sobresale sin duda la importante participación de la población negra o afrocolombiana en estas estadísticas de victimización. Esta distribución porcentual, por supuesto tiene relación con la composición de la población en general, pues en Colombia según los resultados del poblacionales suministrados por el DANE (con base en el Censos de 2005), el perfil poblacional general caracteriza que 10,5% de la población se auto-reconoce como negro, mulato, afrocolombiano o afrodescendiente¹⁵ frente a la población de los pueblos indígenas que según la misma fuente corresponde al 3,4% de la población de todo el país.

Adicionalmente a esta importante participación de la población afrocolombiana en la distribución demografía de Colombia, de acuerdo con Estupiñán (2005), la población afrocolombiana tiene su arraigo desde la época colonial, principalmente, en algunas zonas bien definidas del país, que corresponden espacialmente a:

- Todo el litoral pacífico, incluyendo la región del Urabá chocoano y antioqueño.
- El valle del río Cauca, hasta las poblaciones que se encuentran al norte del actual departamento del Cauca.
- La zona baja y media que baña el río Magdalena, así como el bajo río Cauca.

¹⁵

Mayores

detalles

[http://www.dane.gov.co/files/censo2005/PERFIL_PDF\(CG2005/00000T7T000.PDF](http://www.dane.gov.co/files/censo2005/PERFIL_PDF(CG2005/00000T7T000.PDF)
<http://afrodes.com/colombia-afrodescendientes> (revisado: 8 de julio de 2014).

véase:

y

- El litoral Caribe, incluidas sus llanuras, sabanas y ciénagas, así como el área urbana de Cartagena, Santa Marta y Mompox.

Estas zonas¹⁶, tal y como lo reveló el Primer Informe al Congreso de la República de la Comisión de Seguimiento de los Organismos de Control en 2013, en su mayoría corresponden con espacios geográficos donde el conflicto armado ha tenido una intensidad más fuerte en comparación con otras regiones del país en los últimos tiempos.

De acuerdo con los datos del conflicto armado que reveló el informe “Basta Ya”, realizado por el Centro de Memoria Histórica en 2012, tomando solamente las estadísticas de los civiles muertos en acciones bélicas (1988-2012) y la de masacres (1980-2012), los 4 departamentos del litoral pacífico (Chocó, Cauca, Valle del Cauca y Nariño) representan el 22% (295 víctimas) y el 13,5% (1580 víctimas en masacres), respectivamente, en lo referente a víctimas fatales de civiles (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013). Esto evidencia la cruda exposición al conflicto de los habitantes ancestrales de esta región, que si bien tiene una acentuada participación de población negra, vale anotar es también habitada por una porción representativa de población indígena.

Así, que aproximadamente el 78% de las víctimas de grupos étnicos correspondan a la población afrocolombiana, guarda relación estrecha con la composición poblacional del país, y la dinámica misma del conflicto que se ha intensificado en los últimos años en la regiones que históricamente ha definido su arraigo.

¹⁶ Sobre el análisis geo-estadístico de la población afrocolombiana, indígena y Rrom a partir de los resultados del Censo de 2005, véase: <https://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/etnias.pdf> (revisado: 8 de julio de 2014).

Tabla 11. Género y víctimas étnicas.

Pertenencia Étnica/Sexo	Mujer	Hombre	LGBTI	No Informa	Total general
Gitano(a) ROM	14.660	13.687			28.347
Indígena	66.620	62.162	5	19	128.806
Negro(a) o Afrocolombiano(a)	305.689	277.534	75	194	583.492
Palenquero	172	194		1	367
Raizal del Archipiélago de San Andrés y Providencia	4.147	4.246		35	8.428
Total general	391.288	357.823	80	249	749.440
% del Total	52,21%	47,75%	0,01%	0,03%	100,00%

Fuente: Registro Único de Víctimas, corte al 30 de abril de 2014.

Del total de víctimas con pertenencia étnica, un 52,21% corresponden a mujeres, 47,75% a hombres, el 0,01% a población LGBTI y el 0,03% no informa. De estos resultados, es sobresaliente el mayor impacto de los efectos del conflicto armado sobre las mujeres en comparación con los demás sexos. Las mujeres superan en casi 5 puntos porcentuales a los hombres en esta dinámica de afectación, característica que influye en toda la espiral de victimización por el hecho de que las mujeres son parte estructural de los hogares, además de recaer en ellas la procreación y la crianza de los niños, niñas y adolescentes (NNA).

Esta anterior tipificación de las víctimas con base en el RUV, como se mencionó, tiene coherencia con el ciclo de vida.

Tabla 12. Víctimas étnicas según ciclo de vida.

Rango de ciclo de vida/ Pertenencia Étnica	Gitano(a) ROM	Indígena	Negro(a) o Afrocolombiano(a)	Palenquero	Raizal del Archipiélago de San Andrés y Providencia	Total general	Porcentaje
0 a 5 años	354	2.816	25.502	19	107	28.798	3,84%
6 a 12 años	4.709	20.110	98.288	38	983	124.128	16,56%
13 a 17 años	4.139	18.633	81.805	36	892	105.505	14,08%
18 a 26 años	6.182	26.624	121.068	59	1.485	155.418	20,74%
27 a 60 Años	10.701	47.569	203.248	164	3.805	265.487	35,42%
1761 y más¹⁸	1.810	9.621	43.125	34	763	55.353	7,39%
ND	452	3.433	10.456	17	393	14.751	1,97%
Total general	28.347	128.806	583.492	367	8.428	749.440	100,00 %

Fuente: Registro Único de Víctimas, corte al 30 de abril de 2014.

De la tabla anterior se puede concluir que la mayoría de las víctimas registradas en el RUV corresponden a personas en edad madura, esto es, entre los 27 y 60 años de edad. Esta clasificación representa el 35,34% del total de víctimas con pertenencia étnica. En su orden siguen el total de niños, niñas y adolescentes, que corresponderían a las personas entre los 0 y los 17 años, quienes representan el 34,48%; y los jóvenes (rango de edad de 18 a 26 años), quienes representan el 20,74% de las víctimas con pertenencia étnica. Por último, se encuentran los adultos mayores, quienes representan el 7,39%.

Del total de personas en el registro, un 97% no reporta discapacidad alguna, mientras que el 2,3% si manifestó al momento de la declaración tener dificultades de locomoción, para alimentarse, vestirse o algún problema sensitivo. Estas dificultades, no obstante, no guardan estrecho vínculo con el ciclo de vida, y de hecho parecen presentarse independiente de la edad. De igual manera, a partir de

¹⁸ En el RUV adicional al rango “61 y más”, se halla el rango de clasificación “61 a 100”, por lo que para evitar confusiones se sumaron estas dos clasificaciones dejando solo una. No obstante, vale la pena aclarar que las diferencias no son sustanciales al realizar esta adición de categorías.

los datos no es posible establecer si corresponden con efectos vinculados a la dinámica misma del conflicto armado. En cuanto a la dinámica misma de la victimización, el desplazamiento forzado es el hecho victimizante con mayor representación dentro del total de hechos. Este hecho victimizante representa el 93,6%, seguido por el homicidio y la amenaza con 2,2 y 2,1% respectivamente.

Tabla 13. Hechos victimizantes y pertenencia étnica.

Hecho Victimizante/Pertenencia Étnica	Gitano(a) ROM	Indígena	Negro(a) o Afrocolombiano(a)	Palenquero	Raizal	Total general	% del Total por Hecho Victimizante
Abandono o Despojo Forzado de Tierras		46,00	15,00			61,00	0,01%
Acto terrorista / Atentados / Combates / Enfrentamientos / Hostigamientos	/	968,00	7.979,00	17,00	167,00	9.131,00	1,07%
Amenaza	5,00	1.157,00	16.435,00	36,00	62,00	17.695,00	2,08%
Delitos contra la libertad y la integridad sexual en desarrollo del conflicto armado		10,00	438,00			448,00	0,05%
Desaparición forzada	2,00	310,00	2.597,00	3,00	84,00	2.996,00	0,35%
Desplazamiento forzado	30.906,00	137.609,00	619.980,00	248,00	5.982,00	794.725,00	93,56%
Homicidio	15,00	2.161,00	14.340,00	62,00	2.186,00	18.764,00	2,21%
Minas Antipersonal, Munición sin Explorar y Artefacto Explosivo improvisado		255,00	152,00	1,00	24,00	432,00	0,05%
Perdida de Bienes Muebles o Inmuebles	8,00	257,00	3.213,00	26,00	603,00	4.107,00	0,48%
Secuestro		77,00	611,00	10,00	62,00	760,00	0,09%
Tortura		28,00	157,00	1,00	1,00	187,00	0,02%
Vinculación de Niños Niñas y Adolescentes a Actividades Relacionadas con grupos armados		20,00	98,00			118,00	0,01%
Total general	30.936,00	142.898,00	666.015,00	404,00	9.171,00	849.424,00	100,00%

Fuente: Registro Único de Víctimas, corte al 30 de abril de 2014.

La victimización también tiene un marcado impacto en la población negra o afrocolombiana, que de los cerca de 900 mil registros, al menos 78% corresponden a este grupo étnico. En su orden, las comunidades indígenas registran cerca del 17% del total de hechos victimizantes, y la población Rrom o Gitana el 3,64%. Estas cifras difieren de los señalados en tablas precedentes, porque no tratan de registros de personas únicas, sino de hechos victimizantes, y dado que una misma persona puede sufrir más de un hecho victimizante¹⁹ en diferentes tiempos o lugares, hay registros repetidos.

Tabla 14. Acumulado de hechos victimizantes por pertenencia étnica.

Pertenencia étnica	Hechos Victimizantes	% del total de hechos
Gitano(a) ROM	30.936	3,6%
Indígena	142.898	16,8%
Negro(a) o Afrocolombiano(a)	666.015	78,4%
Palenquero	404	0,0%
Raizal del Archipiélago de San Andrés y Providencia	9.171	1,1%
Total general	849.424	100,0%

Fuente: Registro Único de Víctimas, corte al 30 de abril de 2014.

En relación con el análisis presentado en el primer informe de seguimiento en 2013, se puede concluir que en menos de un año²⁰ las cifras de víctimas registradas han aumentado considerablemente en los distintos grupos étnicos, manteniéndose la mayor participación de los registros (cerca del 94% del total de hechos victimizantes) en el desplazamiento forzado. Este fenómeno puede presentarse por la entrada en vigencia de la ley de víctimas, la cual pudo haber estimulado el registro.

¹⁹ Por ejemplo, un mismo individuo puede haber sufrido múltiples desplazamientos, o haber sido objeto de amenazas, delitos sexuales o cualquiera de las demás tipologías en lugares y tiempos diferentes.

²⁰ Los registros consolidados en el RUV para el informe de 2013, tenían corte al 30 de mayo de ese año, mientras que los del presente informe corresponden al 30 de abril de 2014.

Con datos del RUV con corte al 30 de mayo de 2013, el informe anterior reportó que en materia de hechos victimizantes a grupos étnicos se tenían 714.422 registros. Es decir, en aproximadamente 11 meses los registros de hechos victimizantes crecieron cerca de un 19%.

Esta escalada de la victimización a grupos étnicos, afectó principalmente a las comunidades palenqueras y negras o afrocolombianas, para la cuales los registros de hechos victimizantes crecieron un 51,3% y 23% respectivamente. Para los demás grupos étnicos los hechos victimizantes, comparando el corte anterior del registro en 2013 con las cifras actuales del RUV, crecieron en promedio del 5,2%.

Tabla 15. Pertenencia étnica en los años 2013 y 2014.

Pertenencia Étnica/Año	2013		2014		Variación 2013-2014
Negro(a) Afrocolombiano(a)	○ 541.992	76%	666.015	78%	23%
Indígena	132.882	19%	142.898	17%	8%
Gitano(a) ROM	30.759	4%	30.936	4%	1%
Raizal del Archipiélago de San Andrés y Providencia	8.522	1%	9.171	1%	8%
Palenquero	267	0%	404	0%	51%
TOTAL	714.422	100%	849.424	100%	

Fuente: Registro Único de Víctimas, con cortes a 30 de mayo de 2013 y 30 de abril de 2014.

Vale remarcar que el hecho victimizante que en valores absolutos más aporta en este crecimiento del registro de la población étnica es el desplazamiento, pasando de 688.481 con corte a mayo de 2013 (96,3% del total de hechos victimizantes a esa fecha) a 794.725 con corte a abril de 2014 (93,6% del total de hechos victimizantes). Este aumento de los registros de desplazamiento forzado, correspondió principalmente a víctimas auto-reconocidas como población negra o afrocolombiana.

Tabla 16. Pertenencia étnica, hecho victimizante en los años 2013 y 2014.

Pertenencia Étnica/Hecho Victimizante	Variación porcentual de Hechos Victimizantes 2013-2014				
	Amenaza	Desplazamiento forzado	Homicidio	Otros Hechos Victimizantes	Total general
Gitano(a) ROM	400%	1%	25%	25%	1%
Indígena	194%	5%	140%	168%	8%
Negro(a) o Afrocolombiano(a)	173%	19%	131%	74%	23%
Palenquero	57%	71%	15%	29%	51%
Raizal del Archipiélago de San Andrés y Providencia	210%	3%	14%	18%	8%
Total general	174%	15%	106%	76%	19%

Fuente: Registro Único de Víctimas, con cortes a 30 de mayo de 2013 y 30 de abril de 2014.

Ahora bien, en términos relativos, el mayor crecimiento del registro comparando las cifras del RUV con las utilizadas en el informe anterior, corrieron a cargo de las amenazas y el homicidio, los cuales crecieron en promedio 174% y 106%, respectivamente.

3.1 *Ocurrencia de los Hechos Victimizantes.*

En el caso de la población negra o afrocolombiana, la ocurrencia de los hechos victimizantes se registran como acaecidos en 957 municipios del país. En total para la población negra se registran 666.015 hechos victimizantes según datos del RUV con corte al 30 de abril del año en curso. De este total de hechos, 5 departamentos concentran el 71%: Nariño (20%), Valle (17%), Chocó (16%), Antioquia (11%) y Cauca (6%). A nivel municipal, esta dinámica de victimización se da principalmente en ocho municipios, donde se registran más de 10.000 hechos victimizantes, sobresaliendo el caso de Buenaventura (Valle) que de 77.660 hechos registrados en el RUV con corte al 30 de mayo de 2013, pasó a 104.927 registros con corte del RUV al 30 de abril de 2014, es decir, un crecimiento del 35,1%.

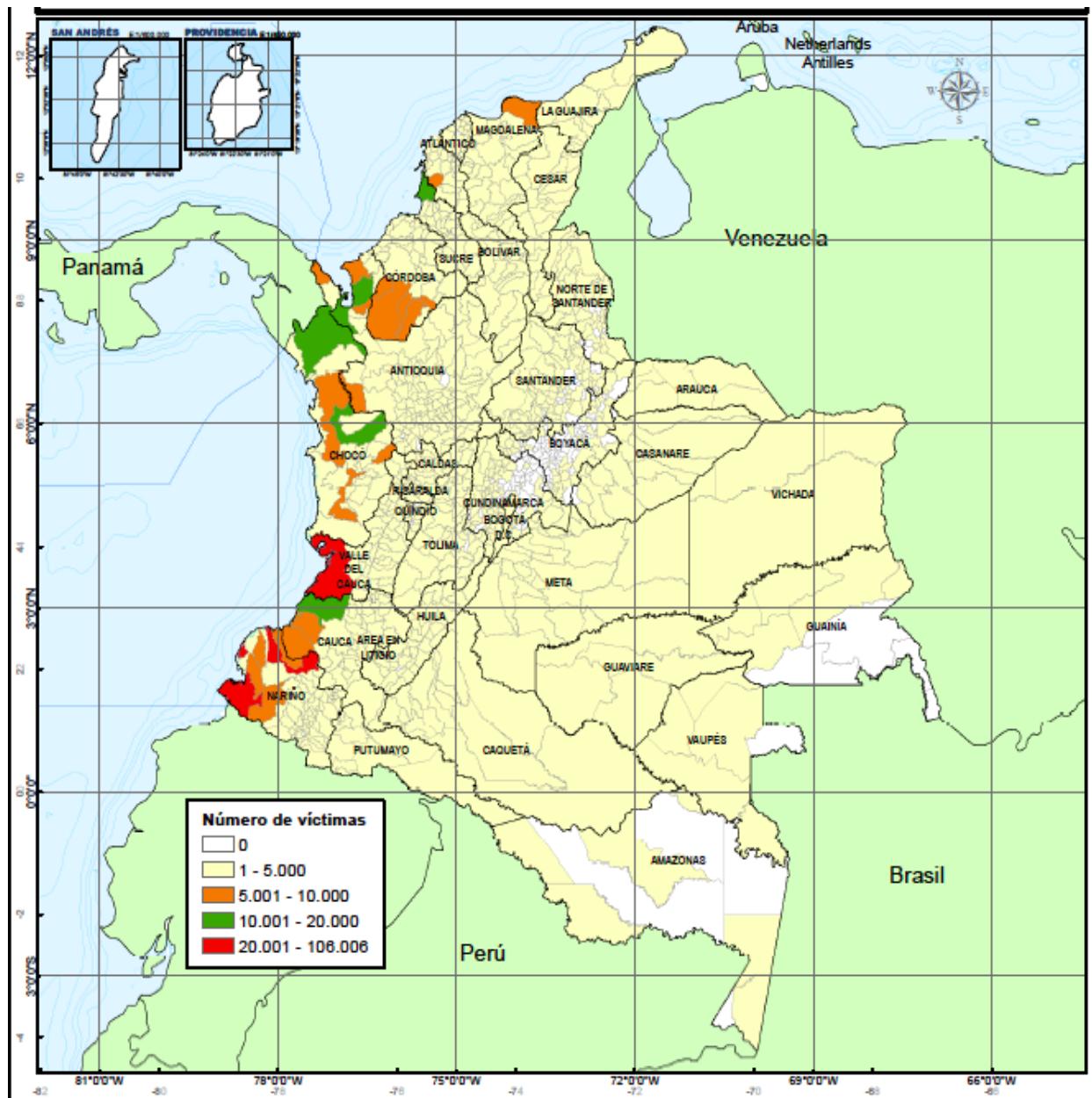
Tabla 17. Departamentos y municipios de ocurrencia por hechos victimizantes.

Departamento	Municipio	Hechos victimizantes (RUV con corte al 30 de abril de 2014)	Hechos victimizantes (RUV con corte al 30 de mayo de 2013)	Variación porcentual (2013- 2014)
Antioquia	Turbo	16.049	12.696	26%
Cauca	López	10.340	NA	NA
Choco	Quibdó	16.577	13.198	26%
Choco	Riosucio	13.341	10.089	32%
Nariño	El Charco	22.599	20.243	12%
Nariño	San Andrés De Tumaco	62.633	49.772	26%
Sucre	San Onofre	15.483	13.286	17%
Valle del Cauca	Buenaventura	104.927	77.660	35%

Fuente: Registro Único de Víctimas, con cortes a 30 de mayo de 2013 y 30 de abril de 2014.

El siguiente mapa describe la dinámica de la victimización a nivel municipal por municipio de ocurrencia en el caso de la población negra o afrocolombiana.

Mapa 1. Hechos victimizantes en población Negra o afrocolombiana, Raizal y Palequera, por municipio de ocurrencia.



Fuente: Grupo institucional de datos geoespaciales. CGR. 2014

En el caso de la población indígena, se registran hechos victimizantes en 867 municipios del país. Del total de 142.898 hechos victimizantes registrados en población indígena, 8 departamentos concentran el 63%: Cauca (11.9%), Nariño

(10,9%), Putumayo (9,2%), Antioquia (8,5%), Cesar (6,2%), La Guajira (6,1%), Choco (5,2%) y Tolima (4,4%). A nivel municipal, once municipios cuentan con más de 2.000 hechos victimizantes, que en los casos de Valledupar (Cesar), San Andrés de Tumaco (Nariño) y Puerto Asís (Putumayo), representan aumentos considerables en la victimización con tasas de variación del 4% comparando los datos consolidados en el anterior informe de 2013. La siguiente tabla resume los municipios con mayores registros de hechos victimizantes a población indígena:

Tabla 18. Municipios por hechos victimizantes ocurridos.

Departamento	Municipio	Hechos victimizantes (RUV con corte al 30 de abril de 2014)	Hechos victimizantes (RUV con corte al 30 de mayo de 2013)	Variación porcentual (2013-2014)
Cauca	Toribio	2.669	NA	NA
Cesar	Valledupar	3.423	3.277	4%
Guaviare	San José Del Guaviare	2.069	NA	NA
La Guajira	San Juan Del Cesar	2.397	2.367	1%
Nariño	San Andrés De Tumaco	4.467	4.313	4%
Putumayo	Orito	2.092	2.063	1%
Putumayo	Puerto Asis	2.084	2.009	4%
Putumayo	Valle del Guamuez	2.210	2.152	3%
Risaralda	Pueblo Rico	2026	NA	NA
Tolima	Coyaima	2.110	NA	NA
Vichada	Cumaribo	2.076	2.008	3%

Fuente: Registro Único de Víctimas, con cortes a 30 de mayo de 2013 y 30 de abril de 2014.

El siguiente mapa describe la dinámica de la victimización a nivel municipal por municipio de ocurrencia en el caso de la población indígena.

Mapa 2. Hechos victimizantes en población indígena, por municipio de ocurrencia.

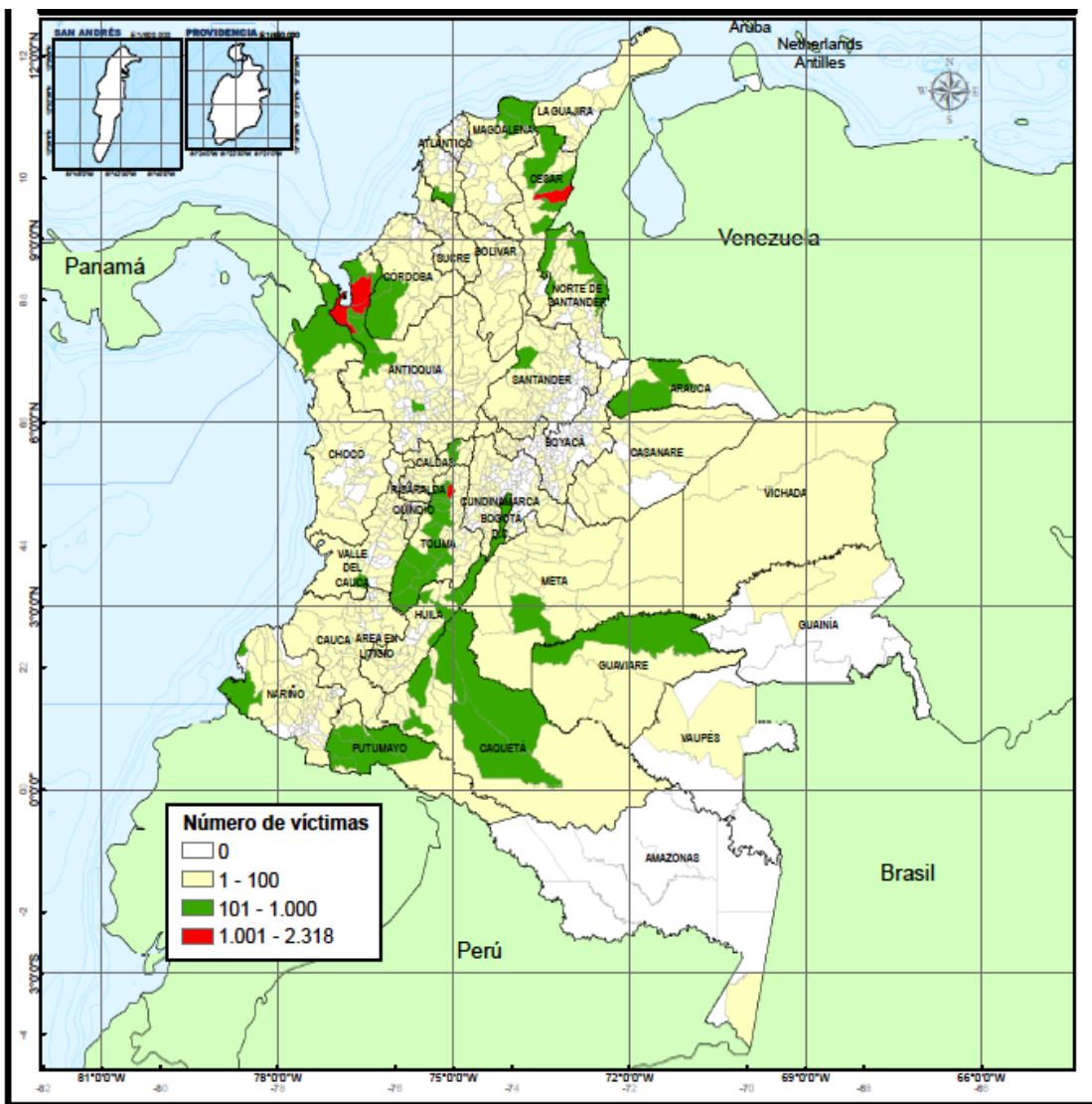


Fuente: Grupo institucional de datos geoespaciales. CGR. 2014

La dinámica de victimización en el caso de la población Rrom o Gitana, revela que de los 30.936 hechos victimizantes registrados en el RUV al 30 de abril de 2014, el 63,2% se concentró en 7 departamentos: Antioquia (15,7%), Caquetá (6,1%), Cesar (9,4%), Córdoba (4,3%), Huila (4,6%), Norte de Santander (4,3%), Tolima (17,4%). A nivel municipal, se registran hechos victimizantes en 771 municipios del país. Los municipios con más de 1000 hechos victimizantes en población Rrom o Gitana son: Turbo (Antioquia) con 1287, Apartadó (Antioquia) con 1251, Becerril (Cesar) con 1771 y Líbano (Tolima) con 2318.

El siguiente mapa describe la dinámica de la victimización de la población Rrom o Gitana a nivel municipal por lugar de ocurrencia.

Mapa 3. Hechos victimizantes en población Rrom o gitana, por municipio de ocurrencia.



Fuente: Grupo institucional de datos geoespaciales. CGR. 2014

En el caso de la población Palenquera, se registran un total de 404 hechos victimizantes. Dado que el mayor asentamiento de esta población se halla en el municipio de Mahates, hace que el departamento de Bolívar sea el de mayor ocurrencia de hechos victimizantes contra esta población con el 43,8% del total. Esta población registra hechos en 90 municipios del país.

Por último, resulta curioso que en el caso de la población raizal, oriunda de San Andrés y Providencia, en los datos del RUV aparece que de los 9.171 registros de hechos victimizantes, se registran 0 hechos en este archipiélago; y por el contrario son otros departamentos del país los que representan la mayor proporción de estos datos. Los departamentos de Valle con 1.491 hechos, Antioquia con 1.450, Nariño con 1.078 y Cauca con 647 hechos, representan el 51% del total de hechos victimizantes. Buenaventura es el municipio con mayor ocurrencia de hechos victimizantes contra la población raizal con 1.060 registros

3.2 Lugares de llegada de personas con pertenencia étnica por efecto del desplazamiento.

El desplazamiento forzado es el principal hecho victimizante que genera destierro y desarraigo en las víctimas del país. En particular para las comunidades étnicas este efecto del desplazamiento tiene implicaciones, no solo sociales y económicas, sino efectos de tipo cultural, pues tal fenómeno implica la pérdida del dominio territorial y del ejercicio de la autonomía y las diferentes usos y costumbres que los definen como colectivos étnicos.

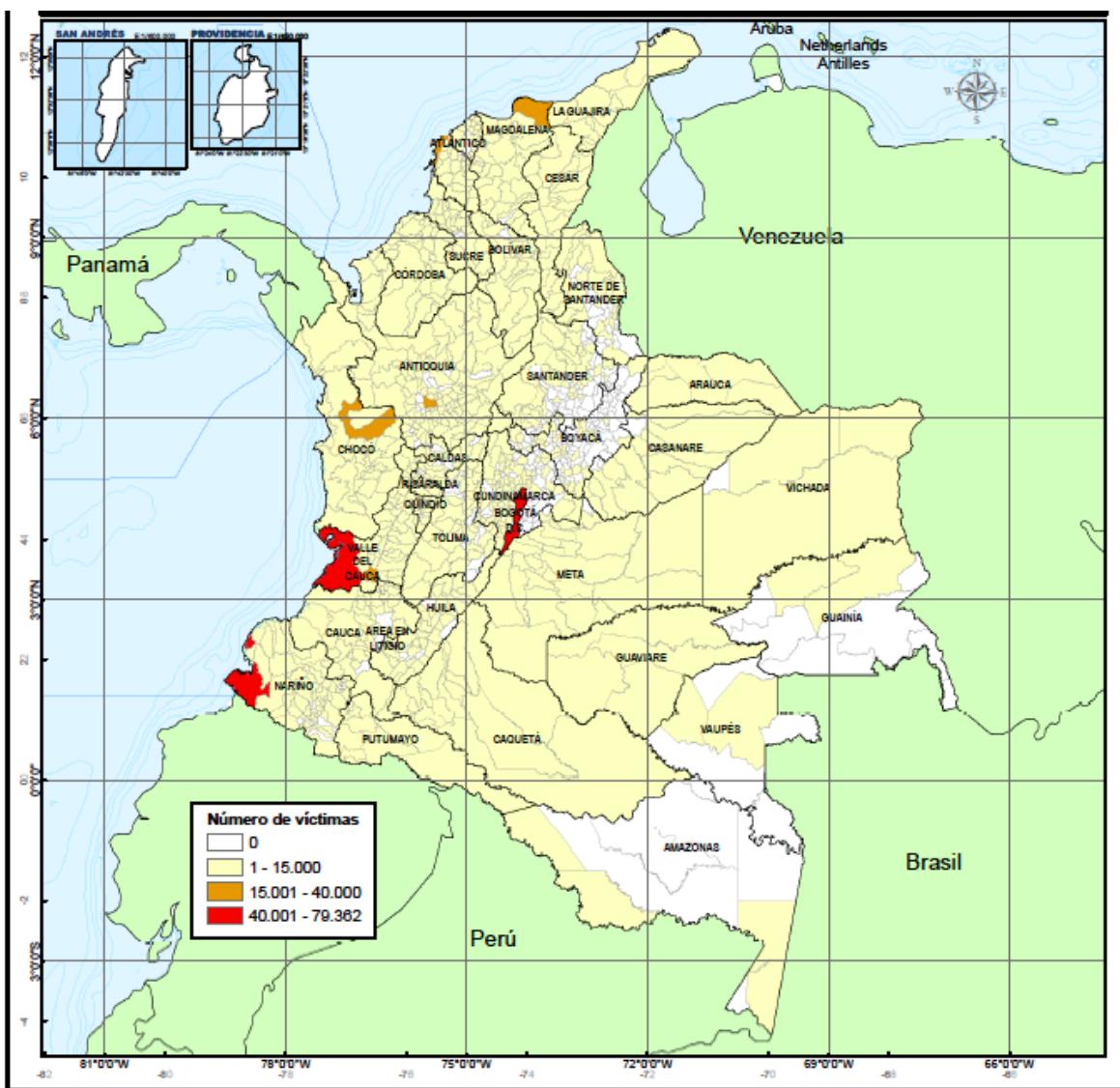
En este destierro, que además implica la falta de acceso a los derechos territoriales conexos para las comunidades étnicas, sobresalen algunos puntos geográficos que se transforman en centros de recepción de población. A continuación se detallan para el nivel municipal y departamental la caracterización de los lugares de llegada de las víctimas de desplazamiento forzado con pertenencia étnica.

Como se verá en el análisis para cada grupo étnico, Bogotá es uno de los principales municipios receptores de población con pertenencia étnica. Sin embargo, algunos municipios como San Andrés de Tumaco, Buenaventura y Cali, que son a su vez municipios con los mayores niveles de ocurrencia coinciden en gran medida con los municipios de llegada, lo cual permite concluir que existe una dinámica de desplazamiento intermunicipal.

En el caso de la población registrada en el RUV con pertenencia étnica Negra o Afrocolombiana, del total de hechos de desplazamiento que afectaron a esta población, el 77% son registrados en 7 departamentos de llegada: Valle 20% (126.410), Nariño 14% (89.284), Antioquia 11% (66.154), Chocó 11% (65.967), Bogotá 8% (51.256), Bolívar 7% (42.292) y Córdoba 6% (34.376). El municipio con mayores registros de llegadas producto del desplazamiento forzado es Buenaventura con el 13% del total (79.312 registros de llegada), seguido por San Andrés De Tumaco 9% (55.164 registros de llegada), Bogotá 8% (51.226 registros de llegada), Cali 6% (39.780 registros de llegada), Quibdó 6% (34.500 registros de llegada), Santa Marta 4% (22.949 registros de llegada), y Cartagena 3% (21.333 registros de llegada). En total, 855 municipios aparecen con registro de llegada ante hechos de desplazamiento forzado en población negra o afrocolombiana.

El siguiente mapa describe los principales municipios receptores de población negra o afrocolombiana desplazada, según registros de este hecho victimizante en el RUV con corte al 30 de abril de 2014.

Mapa 4. Desplazamiento forzado en población Negra o afrocolombiana, Raizal y Palenquera, por municipio de llegada.



Fuente: Grupo institucional de datos geoespaciales. CGR. 2014

Son 137.609 casos de desplazamiento forzado los que se registran en población indígena al 30 de abril de 2014, según los datos del RUV suministrados por la Unidad de Víctimas. Los departamentos de mayor acogida de población indígena según los registros de llegada, son Nariño 12% (16.625 registros de llegada), Antioquia 8% (11.337 registros de llegada), Cauca 8% (10.433 registros de llegada), Bogotá 8% (10.376 registros de llegada), Cesar 7% (9.892 registros de llegada), Putumayo 6% (8.910 registros de llegada) y La Guajira 6% (8.254 registros de llegada). A nivel municipal, los principales entes territoriales que acogen los desplazamientos de población indígena, son: Bogotá con el 8% (10.376 registros de llegada), Inírida (Guainía) 3% (4.611 registros de llegada), Valledupar (Cesar) 3% (4.306 registros de llegada), Bosconia (Cesar) 3% (4.064 registros de llegada) y San Andrés De Tumaco (Nariño) 3% (3.944 registros de llegada). En total, 784 municipios del país aparecen referenciados como receptores de población indígena en Colombia.

Acorde con estos datos, es claro que el Estado desde las entidades competentes en los respectivos casos y de los entes territoriales involucrados, debería aunar esfuerzos para que la oferta y atención estatal a las víctimas de comunidades negras pueda ser priorizada y fortalecida en estos municipios en tanto es allí donde se evidencia la mayor concentración de población víctima del desplazamiento forzado de estas comunidades. No es coherente a la política pública ofrecer condiciones iguales de atención en la mayoría de municipios y núcleos centrales de la geografía nacional si las víctimas de comunidades negras se ubican principalmente en unas zonas. Es justo en estos lugares donde debe haber equipos de trabajo especializados en trabajo con estas comunidades, ofertas institucionales acordes a ellas y el presupuesto acorde con dicha realidad.

Bajo este criterio, también resulta idóneo hacer consideraciones de ordenamiento territorial que den cabida a las nuevas realidades del espacio local que empieza a redefinirse con ocasión de la llegada de nuevos habitantes -ya sean temporales o



permanentes-, y en esa medida, se vuelve urgente que en lugares como la costa de Nariño y el Cauca así como en Bogotá, se tomen medidas en términos de lo que implica recibir a la población desplazada, atenderla y proporcionar espacios habitables para su alojamiento y en caso extremo su reasentamiento.

Desde este punto de vista, la realidad de la movilidad espacial de las víctimas a causa del conflicto armado que vive el país, también debe ser un criterio determinante a la hora de ordenar y panificar el espacio en tanto que no se trata de una realidad ajena si no por el contrario, de un orden que desafortunadamente se ha impuesto a la hora de pensarse los entornos urbanos y rurales que han asumido la condición de receptores de población víctima.

Por su puesto, estas consideraciones aplican en igual sentido a los lugares que concentran la atención de las comunidades indígenas y del pueblo Rrom víctimas del conflicto armado de acuerdo a como se presenta a continuación.

El siguiente mapa describe los principales municipios receptores de población indígena objeto de desplazamiento, según registros de este hecho victimizante en el RUV con corte al 30 de abril de 2014.

Mapa 5. Hechos victimizantes en población indígena, por municipios de llegada.



Fuente: Grupo institucional de datos geoespaciales. CGR. 2014

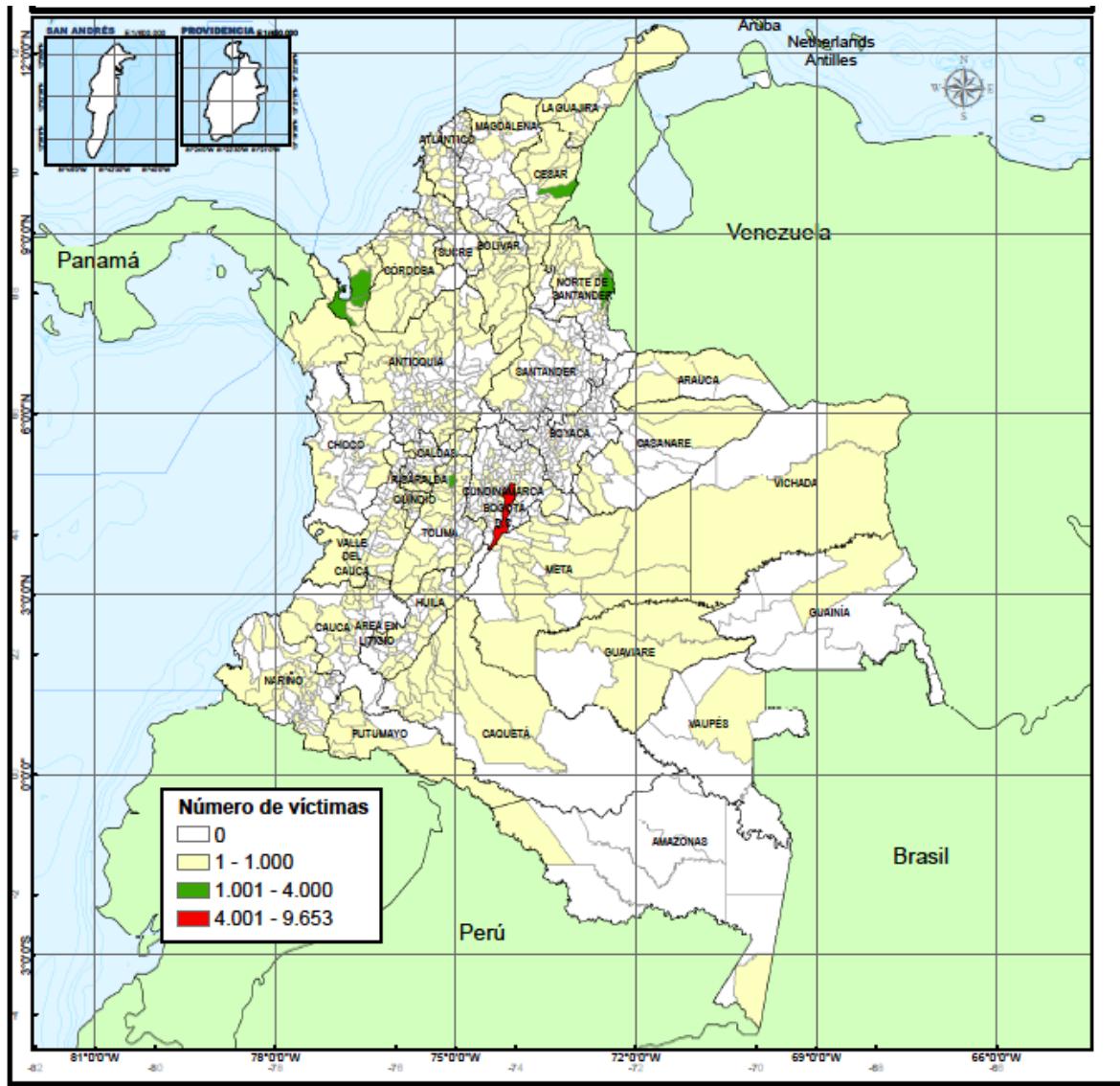
Para el caso de la población Rrom o Gitana, 449 municipios son receptores de esta estas víctimas del desplazamiento forzado, hecho victimizante que alcanza en el RUV un total de 30.906 registros con corte al 30 de abril de 2014. Tres



departamentos acogen el 63,4% de los hechos de desplazamientos registrados, y corresponden a Bogotá con el 31,2% (9.653 registros de llegada), Antioquia 18,3% (5.682 registros de llegada) y Tolima 14% (4.279 registros de llegada). A nivel municipal los principales entes territoriales que acogen población Rrom o Gitana son Bogotá, D.C. con el 31,2% (9.653 registros de llegada), Líbano (Tolima) 12% (3.856 registros de llegada), Apartado 9% (2.710 registros de llegada) y Becerril 7% (2.127 registros de llegada).

El siguiente mapa describe los principales municipios receptores de población Rrom o Gitana objeto de desplazamiento, según registros de este hecho victimizante en el RUV con corte al 30 de abril de 2014.

Mapa 6. Desplazamiento forzado en población Rrom o gitana, por municipio de llegada.



Fuente: Grupo institucional de datos geoespaciales. CGR. 2014

La población Palenquera evidencia 248 registros de llegada producto del desplazamiento forzado, de estos registros el 46% corresponde al municipio de Mahates (Bolívar), que es a su vez el principal municipio de ocurrencia, lo cual permite concluir como el informe pasado, que para esta comunidad se da un desplazamiento inter-veredal. Cartagena (Bolívar) es el segundo municipio con



mayor recepción de hechos de desplazamiento en la población Palenquera con 45 registros (18,14%). En el caso de la población raizal los principales municipios de acogida de población raizal desplazada son: Arauca 6% (385 registros de llegada), San Andrés de Tumaco 6% (373 registros de llegada), Bogotá 6% (363 registros de llegada), Quibdó 5% (315 registros de llegada) y Caloto 5% (272 registros de llegada).

4. Registro colectivo de sujetos étnicos.

El presente apartado analizará el Registro Único de Victimas (RUV) para sujetos colectivos étnicos en el marco del procedimiento señalado en los Decretos ley 4633, 4634 y 4635 de 2011, en particular, hará referencia a la implementación de un nuevo Formato Único de Declaración (FUD), instrumento que recoge la información específica para los sujetos étnicos de reparación colectiva.

En primer lugar, se hará referencia al procedimiento de registro que de manera directa adelantó la UAERIV para los 21 sujetos colectivos étnicos que se encuentran inscritos en el RUV, y al grupo adicional de 7 sujetos que se encuentran en la etapa de valoración de su registro por parte de esa entidad. Este apartado hará mención al modelo de oferta que llevó a cabo la UAERIV, a partir del cual adoptó decisiones respecto del proceso de registro de los sujetos colectivos étnicos, y considerará los argumentos jurídicos tenidos en cuenta para realizar este ejercicio de inclusión al registro de grupos étnicos.

En segundo lugar, se hará una breve reseña de los aspectos más relevantes en relación con los criterios de valoración de las solicitudes de inscripción de sujetos colectivos étnicos expedidos por la UAERIV y que fueron aprobados por el Comité Ejecutivo el 9 de enero de 2013.

Finalmente, se emitirán algunas recomendaciones que a criterio de la Comisión, pueden lograr superar el problema de registro paralelo en relación con las personas que siendo parte de un colectivo declararon en virtud de la ley 1448, y los que figuran como sujetos de reparación colectiva.

4.1 *Ausencia del componente étnico en el Registro Único de víctimas.*

Los Decretos ley para comunidades étnicas, establecen que el RUV de que trata la Ley 1448 de 2011, tendrá un componente especial étnico donde constarán las afectaciones y vulneraciones específicas para cada comunidad indígena, afrocolombiana y Rrom, entendiendo su carácter esencial de sujetos colectivos y la connotación e impacto del conflicto armado sobre sus derechos constitucionales propios.

En este contexto, la solicitud de inscripción en el registro de los sujetos colectivos étnicos de acuerdo con los postulados del Artículo 184 y 190 del Decreto 4633 de 2011, el artículo 147 del Decreto 4635 y el artículo 114 del Decreto 4634 del mismo año, se hará a través del Ministerio Público, como una etapa previa a través de la cual, de manera voluntaria, los sujetos colectivos étnicos afectados en el marco del conflicto armado exponen las circunstancias de hecho que ocasionaron su situación de vulnerabilidad y condición de victimización en los ámbitos individual y colectivo.

Esta declaración será formulada de manera colectiva por parte de las asociaciones de cabildo, las autoridades indígenas, los gobernadores de cabildo, las organizaciones indígenas, las autoridades legítimas, representantes legales de los consejos comunitarios, y la autoridad Rrom o representante de la correspondiente Kumpanía; o de oficio por parte del Ministerio Público. Una vez recibida la declaración, ésta será remitida de manera inmediata ante la UAERIV para que sea ésta la entidad encargada de resolver la petición de inclusión.

No obstante lo anterior, luego de la entrada en vigor de los Decretos con fuerza de ley para comunidades étnicas, la UAERIV no había diseñado el FUD colectivo étnico como lo manifestó en el informe correspondiente al año 2013, motivo por el cual, los miembros de comunidades indígenas, afrocolombianas y del pueblo Rom individualmente considerados, se vieron abocados a presentar sus declaraciones

en el instrumento diseñado para las víctimas individuales y que no tienen la condición de pertenencia a un grupo étnico en el marco de la Ley 1448 de 2011.

Bajo esta premisa, encontramos que a julio de 2014 existe en el RUV una estadística de sujetos étnicos, basada en las declaraciones individuales de sus miembros y no en su carácter de sujetos colectivos.

Para los Organismos de Control lo anterior evidencia una serie de limitaciones que generan desigualdad frente al ejercicio de los derechos de los grupos étnicos por las siguientes razones.

En primer lugar, desde la expedición de los decretos ley, es decir, desde diciembre de 2011 hasta la fecha, la UAERIV tuvo un tiempo considerable para agilizar la elaboración del instrumento a través del cual se toma la declaración a los grupos étnicos, o debió haber previsto un mecanismo transitorio que regulara esta situación. Sin embargo, solo hasta finales del año 2013 se adelantaron reuniones encaminadas a diseñar el instrumento, el cual finalmente quedó definido dos meses antes a la presentación de este informe.

En segundo lugar, lo anterior no permitió que los miembros pertenecientes a grupos étnicos que tuvieron daños o vulneraciones a sus derechos en la esfera individual pero con repercusiones o afectaciones en el sujeto colectivo étnico al cual pertenecen, pudieran hacer visible el riesgo o daño producido en la estabilidad social, cultural, organizativa, o en la capacidad de pervivencia de dicho pueblo, aspectos esenciales para el reconocimiento de sus derechos constitucionales fundamentales y sus derechos específicos contenidos en los referidos decretos.

Finalmente, los referidos registros individuales dan cuenta de un número importante de víctimas pertenecientes a grupos étnicos que declararon sus daños individuales, sin embargo, los decretos establecen que en ningún momento, a

pesar de que se rinda la declaración individual, se puede perder de vista el lazo que une a estas personas con su comunidad, y en tal sentido, cada una de las acciones de atención y reparación, así sea en el plano individual, deben considerar su cosmovisión y el reconocimiento del enfoque diferencial étnico en la ruta de atención y reparación.

4.2 *Proceso de registro directo adelantado por la Unidad de Víctimas*

La UAERIV adelantó durante el año 2013 un proceso de toma de declaración e inclusión en el registro de 21 sujetos colectivos étnicos, sin intervención del Ministerio Público, amparado en un análisis jurídico, mediante el cual consideró que tenía las atribuciones legales para tomar la declaración en un instrumento preliminar. Vale la pena señalar que el mismo no había sido suficientemente socializado con el Ministerio Público, no había sido concertado con los grupos étnicos, y que éste, desde la perspectiva de los organismos de control, contenía una serie de vacíos relacionados con los daños colectivos, razón por la cual, no recogía las afectaciones a sus derechos propios.

Tabla 19. Sujetos colectivos étnicos en el registro.

SUJETOS COLECTIVOS ÉTNICOS EN EL REGISTRO		
SUJETOS ETNICOS	MUNICIPIO	DEPARTAMENTO
Comunidad negra Juanchillo	Santa bárbara de Esquande	Nariño
Consejo comunitario Cajambre	Buenaventura	Valle
Consejo Comunitario de Lomitas	Buenos Aires	Cauca
Consejo Comunitario De Mayorqui	Buenaventura	Valle
Consejo Comunitario de San José de Ure	San José de Ure	Córdoba
Consejo Comunitario de Raposo	Buenaventura	Valle
Consejo comunitario Villa arboleda	Valle del Guámez	Putumayo
Consejo Comunitario de Guacoche	Valledupar	Cesar
Resguardo Jambalo	Jambalo	Cauca
Resguardo Pitayo	Silvia	Cauca
Resguardo las Palmeras	Valle del Guámez	Putumayo
Comunidad Wayuu	Bahía Portete	Guajira
Embera Chami	Mistrato y Pueblo Rico	Risaralda
Embera Citabara	Pereira	Risaralda
Embera Gito Docabu	Pueblo Rico	Risaralda
Comunidad Kitek Kiwe	Timbío	Cauca
Comunidad Resguardo San José de Bacao del pueblo Eperara Siapidara,	Olaya Herrera	Nariño
Consejo Comunitario Alto Mira y Bajo Mira	Tumaco	Nariño
Pueblo Rrom		

Fuente: (UAERIV, 2014)

De igual forma, se encuentran en valoración los siguientes sujetos colectivos étnicos, cuyas declaraciones también fueron tomadas de manera directa por la UAERIV, sin intervención del Ministerio Público.

Tabla 20. Sujetos colectivos en valoración.

SUJETOS COLECTIVOS EN VALORACIÓN		
SUJETOS ETNICOS	MUNICIPIO	DEPARTAMENTO
Resguardo Sabaleta	Carmen de Atrato	Choco
Resguardo la Puria	Carmen de Atrato	Choco
Alto Andageda	Bagado	Choco
Consejo Comunitario De Calima	Buenaventura	Valle
Consejo Comunitario Yurumangui	Buenaventura	Valle
Consejo Comunitario Cocomunguia	Unguía	Choco
Resguardo Rio Puricha	Bajo Baudo	Choco

Fuente: (UAERIV, 2014)

Frente a lo anterior, el Ministerio Público advirtió a la UAERIV sobre las inconsistencias jurídicas procedimentales que implicaba este proceso y le manifestó en reiteradas oportunidades que revisara tal proceder, ante lo cual, la Unidad puso en consideración el modelo bajo el cual actuó para realizar el proceso de toma de declaración de manera directa.

4.2.1 Modelo de oferta en la toma de declaraciones de sujetos colectivos étnicos.

Las solicitudes de inscripción en el registro tanto de los 21 sujetos étnicos que están en registro como las de los 7 que se encuentran en valoración, fue adoptada por la UAERIV sin tener la función legal para hacerlo, mediante el modelo de oferta consagrado en el artículo 227 del Decreto 4800 de 2011, que consagra la ruta de reparación colectiva étnica.

- *Argumentos de la Defensoría del Pueblo*

La Defensora Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas, emitió un concepto el pasado 19 de Abril de 2014 ante la UAERIV encaminado a esclarecer el alcance del Artículo 227 del Decreto 4800 de 2011 que sirvió de fundamento jurídico para adoptar el modelo de oferta dispuesto en la fase de identificación del sujeto colectivo por parte de esta entidad. En este concepto, se expresó que el mandato legal para adelantar dicho procedimiento, le fue concedido al Ministerio Público tanto por la Ley 1448 de 2011, como por los decretos con fuerza de Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011, lo cual, a juicio de la Defensoría del Pueblo, podría constituir una extralimitación de funciones²¹

Para tal efecto, se analizó el Artículo 223²² del Decreto 4800 de 2011. De la interpretación de esta norma se dedujo que este decreto reglamentario de la Ley 1448 de 2011, no es aplicable a los sujetos colectivos étnicos, por cuanto éstos cuentan con una normatividad especial y garantista que contiene “*el marco general de la política pública de atención, reparación integral y restitución de tierras de las víctimas pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas, Rrom, negras, afrocolombianas, raizales y palanqueras*”²³

En consecuencia, mal podría considerarse que el Decreto 4800 de 2011, cuya naturaleza consiste en un decreto administrativo, pudiera aplicarse de manera imperativa sobre los Decretos con fuerza de ley para comunidades étnicas, que a la luz del derecho tienen la misma jerarquía de la ley.

Teniendo en cuenta las consideraciones expuestas en el anterior argumento, y dado el carácter indiscutible y prevalente de los decretos con fuerza de ley para

²¹ Código Disciplinario Único, Artículo 35. Prohibiciones. A todo servidor público le está prohibido:
1. (...) extralimitar las funciones contenidas en la Constitución, los tratados internacionales ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas y los contratos de trabajo.

²² Se consideran sujetos de reparación colectiva los grupos y organizaciones sociales, sindicales y políticas y las comunidades que hayan sufrido daños colectivos en los términos del artículo 3º de la Ley 1448 de 2011.

²³ Artículo 205 ley 1448 de 2011.

comunidades étnicas sobre el Decreto 4800, de todas maneras es importante hacer el ejercicio de interpretación del artículo 227 sobre el cual se amparó la UAERIV para realizar la toma de declaraciones de sujetos colectivos étnicos de acuerdo a como se expone a continuación.

El Artículo 227 del Decreto 4800 de 2011 dispone: “*Fase de identificación del sujeto de reparación colectiva. La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a las Víctimas identificará los sujetos de reparación colectiva a través de dos modalidades:*

1. *Por oferta del Estado, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación integral a las Víctimas identificará zonas y/o colectivos de mayor victimización colectiva a través de ejercicios de georreferenciación de hechos victimizantes, de identificación de comunidades, poblaciones o grupos sociales vulnerables y excluidos, de análisis de bases de datos, informes e investigaciones sobre graves y manifiestas violaciones a los Derechos Humanos, e infracciones al DIH ocurridas con ocasión del conflicto armado interno, entre otras herramientas, para la convocatoria de los sujetos de reparación colectiva. Mediante un mecanismo de difusión nacional y público se dará a conocer la voluntad del Estado por reparar a las zonas y/o colectivos susceptibles de reparación colectiva. Este mecanismo permitirá el inicio de la reconstrucción de confianza entre comunidad y Estado. Los sujetos de reparación colectiva que acepten la invitación a participar en el Programa de Reparación Colectiva por parte de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a las Víctimas tendrán que surtir el procedimiento de registro.*
2. *Por demanda, los sujetos de reparación colectiva no incluidos en la oferta del Estado y que se consideren con el derecho a la reparación deberán adelantar el procedimiento de Registro ante el Ministerio Público.*

Parágrafo. En la modalidad por oferta del Estado, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a las Víctimas coadyuvará en las solicitudes del Registro de los sujetos de reparación colectiva con base en ejercicios de georreferenciación, identificación de comunidades, poblaciones o grupos sociales vulnerables y excluidos, de análisis de bases de datos, informes e investigaciones sobre hechos victimizantes, entre otras herramientas. (Subrayado es nuestro).

Al interpretar la referida norma, se colige que la modalidad de oferta implica para la UAERIV un acercamiento, identificación, georreferenciaciación e invitación para que los sujetos colectivos *vulnerables y excluidos de análisis de bases de datos*, conozcan la oferta estatal en materia de reparaciones colectivas. Se considera entonces que la razón de ser de este precepto no es más que “*el inicio de la reconstrucción de confianza entre comunidad y Estado*”²⁴

En ningún momento se desprende de este apartado que la UAERIV debía adelantar la toma de declaración de los sujetos colectivos étnicos, máxime cuando allí se expresa que: “*(...) los sujetos de reparación colectiva que acepten la invitación a participar en el Programa de Reparación Colectiva por parte de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a las Víctimas tendrán que surtir el procedimiento de registro*” (Subrayado fuera del texto). Este enunciado nos remite para el caso de los sujetos colectivos étnicos, al procedimiento de registro contemplado en los Decretos con fuerza de Ley.

En razón de lo anteriormente expuesto, es claro que el procedimiento de toma de declaraciones de sujetos colectivos que adelantó la UAERIV por la llamada “modalidad de oferta” consagrada en el Art 227 del Decreto 4800, no es un mandato legal del citado precepto, y que en ningún momento faculta a esta

²⁴ Artículo 227 Decreto 4800 de 2011.

entidad a realizar el proceso de toma de declaraciones. También es claro que todo el proceso de toma de declaraciones para acceso al registro de las víctimas del conflicto armado según los términos de la Ley 1448 de 2011 y los Decretos ley para comunidades étnicas, es una función exclusiva del Ministerio Público dadas sus competencias constitucionales y legales en relación con la garantía, promoción y defensa de los derechos humanos y en caso particular, de los sujetos colectivos étnicos víctimas del conflicto armado.

Como fue constatado, si bien fue posible advertir que la actuación de la UAERIV se enmarca dentro del principio de favorabilidad y buena fe de las víctimas, en virtud del concepto emitido por la Defensoría del Pueblo, se hizo un llamado a la entidad para consolidar estrategias que permitan trabajar de manera articulada en la toma de declaraciones de sujetos colectivos étnicos y de esta forma blindar el proceso ya adelantado, bajo el amparo de los decretos con fuerza de ley.

- *Argumentos de la Unidad para las Víctimas*

Frente al concepto emitido por la Defensoría del Pueblo, la UAERIV manifestó que bajo su responsabilidad se encontraba la implementación “*de los mecanismos para la atención y reparación integral a las víctimas en el ámbito individual y colectivo en desarrollo de principios y obligaciones constitucionales, legales y reglamentarias*”²⁵, Que para tal efecto, la Ley 1448 de 2011 establece responsabilidades como la protección y garantía de los derechos y libertades de las personas, “*(...) la primacía de los intereses generales, la sujeción de las autoridades a la Constitución y demás preceptos del ordenamiento jurídico, el cumplimiento de los fines estatales, el funcionamiento eficiente y democrático de la administración, y la observancia de los deberes del Estado y de los particulares*”²⁶.

²⁵ Oficio Radicado No.: 20141008659891 fechado 6 de Julio de 2014, suscrito por Paula Gaviria Betancurt

²⁶ Oficio Radicado No.: 20141008659891 fechado 6 de Julio de 2014, suscrito por Paula Gaviria Betancurt

La UAERIV sustenta su argumentación al señalar que en materia de reparación colectiva, el artículo 151 de la Ley 1448 de 2011, le otorga responsabilidades a esta entidad en relación con la creación y puesta en marcha de un programa de reparación colectiva amparado en las recomendaciones de la extinta Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR); y que adicionalmente a ello, conforme lo establecen los artículos 154 y 168 de la Ley 1448 de 2011, la entidad tendría bajo su responsabilidad el funcionamiento del RUV.

También expresa la UAERIV, que su actuar en la toma de declaraciones de los sujetos étnicos en cuestión, obedece al cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 19 del Decreto 4800 de 2011, normatividad que orienta a los servidores públicos encargados de diligenciar el Registro, a aplicar los principios de favorabilidad, buena fe, prevalencia del derecho sustancial, participación conjunta y confianza legítima, entre otros²⁷.

En este orden de ideas, para la UAERIV, la toma de declaración de sujetos colectivos emana de una actuación administrativa amparada en el artículo 4 de la Ley 1437 de 2011 y establece que dicha actuación puede iniciarse de manera oficiosa, lo que le permite a la entidad, promover la actuación administrativa.

Bajo esta premisa, “*la modalidad de oferta*” mediante la cual la UAERIV efectuó la toma de declaración de los sujetos colectivos étnicos aquí señalados, obedece según lo expresa esta institución, a “*una actuación administrativa regulada expresamente en la Ley de Víctimas de manera oficiosa (art.158 de la Ley 1448 de 2011), en procura del acceso real y efectivo de las víctimas a las medidas de atención, asistencia y reparación, buscando con ella la tutela efectiva de sus derechos*”²⁸.

²⁷ Oficio Radicado No.: 20141008659891 fechado 6 de Julio de 2014, suscrito por Paula Gaviria Betancurt

²⁸ Ibídem

Ello se fortalece como lo manifiesta la UAERIV, mediante la participación activa de los sujetos colectivos, a través de la creación de una infraestructura capaz de atender y garantizar los derechos de los grupos étnicos, mediante la puesta en marcha de una Ruta de Reparación Colectiva Étnica, la cual está consagrada en los artículos 227 al 230 del Decreto 4800 de 2011, con las siguientes fases: acercamiento; registro; alistamiento; caracterización; formulación del plan; y seguimiento y monitoreo del plan.

La UAERIV considera que en virtud de lo anterior, los 21 casos que están incluidos como sujetos de reparación colectiva han tenido el acompañamiento permanente por parte de esa entidad y que en el marco del mismo de han respetado las costumbres y cosmogonía de las comunidades, a partir de escenarios políticos en los que el sujeto étnico tuvo la oportunidad de conocer sus derechos colectivos étnicos y la oferta estatal para el ejercicio efectivo de los mismos. De igual forma, la UAERIV señala que “*en algunos de estos procesos, la generación de confianza legítima ha tornado más de un año, ya que continua latente el riesgo y la inseguridad de las comunidades de ser amenazados nuevamente*”²⁹.

Una vez culminado este procedimiento, la UAERIV procedió al ingreso del sujeto de reparación colectiva en el RUV, reconociendo su calidad de víctima colectiva. El proceso de valoración implicó según señala la Unidad, “*la reconstrucción comunitaria de la línea de tiempo de las violaciones de derechos (...) desde la voz de las comunidades étnicas*”.

- **Soluciones al procedimiento adelantado por la Unidad de Víctimas**

Ante la situación descrita anteriormente y teniendo en cuenta que la UAERIV ya había adelantado la declaración de 34 sujetos colectivos étnicos, 21 de los cuales

²⁹ Oficio Radicado No.: 20141008659891 fechado 6 de Julio de 2014, suscrito por Paula Gaviria Betancurt

se encuentran incluidos en el registro, con el ánimo de no lesionar el derecho de estos pueblos y comunidades, la Defensoría del Pueblo y la UAERIV, buscaron una salida jurídica y procedural dirigida a complementar la información originalmente obtenida a la luz del nuevo Formato Único de Declaración Colectiva Étnica para que la ruta iniciada por las comunidades en la consecución de las medidas de asistencia y reparación integral no se viera afectada.

El ejercicio de complementariedad se centra en la visibilidad de las afectaciones a sus derechos constitucionales propios, o derechos colectivos, como la identidad cultural, el territorio y la consulta previa. Se basa por tanto, en la aplicación de los principios de favorabilidad, dignidad de las víctimas, buena fe y prevalencia del derecho sustancial, para que las comunidades incluidas no vean suspendidos el ejercicio de sus derechos a la verdad, justicia y reparación en el marco de los decretos ley para comunidades étnicas.

Un efecto que genera este procedimiento, se relaciona con la necesidad de aclarar la situación jurídica respecto de los actos administrativos a través de los cuales, la UAERIV reconoció la condición de víctimas a 21 sujetos colectivos étnicos, dada la falta de un requisito legal como era la toma de la declaración por parte del Ministerio Público, y si ello resta validez a dichos actos administrativos de inclusión en el RUV- componente étnico, o si por el contrario, podría afirmarse que tal requisito no enerva la actuación administrativa adelanta por la UAERIV para obtener la inclusión en el RUV. Bajo esta premisa, se hace necesario analizar el derecho sustancial en el marco de la normatividad aplicable y los estándares internacionales en materia de derechos humanos de los sujetos étnicos.

Como ya se dijo, el procedimiento se encuentra reglado por los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011, los cuales a su vez, prevén una forma especial para que dicho trámite culmine con la expedición de un acto administrativo de inclusión

en el RUV o a contrario sensu absteniéndose de su inscripción. Tal solicitud de incorporación al RUV se hará ante el Ministerio Público y su declaración será formulada de manera colectiva por las autoridades y representantes de las comunidades. Una vez recibida la declaración, ésta será remitida de manera inmediata ante la UAERIV, para que sea ésta la entidad encargada de resolver la petición de inclusión.

Es preciso referir que la labor o competencia en el marco constitucional de las instituciones que conforman el Ministerio del Público en este trámite, será las de vigilar, proteger, defender, promocionar y garantizar el ejercicio y divulgación de los derechos humanos de estas comunidades en el marco de este procedimiento y además, servir como intermediarios directos. Por tal razón, se justifica que sean éstas las instituciones autorizadas para recibir las solicitudes de incorporación al RUV a través de las declaraciones. Aunado a lo anterior, debe ser destacado que la Defensoría del Pueblo es la institución con mayor presencia en el territorio nacional y por consiguiente, cuenta con mayor capacidad de reacción frente a circunstancias de eventuales vulneraciones de derechos y exigencia de los mismos.

El procedimiento de inclusión en el RUV deberá estar revestido de los principios procesales del debido proceso, buena fe y favorabilidad, sobre todo en nuestro contexto nacional, en donde se le exige a las víctimas del conflicto para el reconocimiento de sus derechos, verse inmiscuidos en las actuaciones frente a la Administración; actuaciones que en ciertos escenarios ofrecen todo tipo de complejidad o circunstancias específicas que revelan ciertos eventos que parecieran revestir nulidades de las acciones desplegadas.

4.3 El Formato Único de Declaración de sujetos de reparación colectiva étnicos.

La declaración o solicitud de inscripción en el RUV se constituye en la puerta de entrada a todo el proceso de atención, asistencia, reparación integral y restitución de derechos territoriales a las víctimas de los pueblos indígenas, las comunidades afrocolombianas y el pueblo Rrom. Para ello, la UAERIV diseñó, conforme a su mandato legal y en articulación con el Ministerio Público, el FUD colectivo étnico.

El proceso de elaboración tuvo lugar entre finales del 2013 hasta abril de 2014, después de aportes sustanciales para la adecuación de un formulario de declaración que atendiera las afectaciones y el impacto desproporcionado del conflicto armado sobre los grupos étnicos. El resultado de dicho trabajo conjunto llevó a la construcción de un instrumento diferencial y específico para estos grupos, con significativos avances frente aquel FUD colectivo étnico que había diseñado la UAERIV en un principio.

El nuevo FUD permite establecer las afectaciones del colectivo en materia de sus derechos constitucionales propios, así como posibilita hacer visible los daños colectivos, daños en consideración al género, a la edad, al territorio y al ambiente, entre otros elementos que respetan la cosmovisión e identidad cultural de estos grupos y comunidades étnicas.

No obstante lo anterior, de acuerdo al Comisionado de la MPCI, el diseño del FUD no fue concertado con esa instancia en el marco de la Comisión Técnica, por lo cual se recomienda la revisión del mismo con las autoridades indígenas respectivas, sin que ello implique la suspensión del proceso de acceso al registro.

4.4 Criterios de valoración de las solicitudes de inscripción de sujetos colectivos étnicos en el registro único de víctimas

Según la respectiva normatividad, la UAERIV es la entidad encargada de definir los criterios de valoración para las solicitudes de registro, siendo el Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (en adelante, Comité Ejecutivo) la instancia responsable de aprobarlos. En este sentido, el pasado 9 de enero de 2013, el Comité Ejecutivo aprobó los criterios de valoración para las solicitudes de inscripción de sujetos de reparación colectiva que consideran haber sufrido daños colectivos en el marco del conflicto armado interno, dentro de los cuales se incluye a los sujetos colectivos étnicos y no étnicos.

Para tal efecto, se plasmaron una serie de eventos que configuran daños a sujetos colectivos como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno. Los criterios de valoración determinan que estas infracciones se traducen en daños, deterioros y pérdidas en múltiples dimensiones (personales y colectivas) que afectan a cada uno de los individuos así como su entorno, el tejido social e institucional de las comunidades, los elementos culturales y espirituales entre otros muchos aspectos. De acuerdo a dicho trabajo, los eventos que deben tenerse en cuenta a la hora de valorar los daños colectivos son los siguientes.

- i. La violación grave y manifiesta de los derechos individuales de sus miembros.
- ii. El impacto colectivo por la violación de derechos individuales;
- iii. La violación de los derechos colectivos.

Así mismo, los referidos criterios, señalan las siguientes situaciones que configuran vulneraciones a derechos colectivos:

- Vulneración del derecho a la libre asociación y a la autonomía organizativa
- Vulneración del derecho a la libre circulación

- Vulneración del derecho a la seguridad
- Impedimento y restricciones a la realización de prácticas sociales, económicas y culturales
- Propiedad colectiva
- Ambiente sano
- Daños a bienes públicos protegidos
- Presencia de minas en el territorio
- Ataques a misiones médicas y/o humanitarias
- Fosas comunes e inhumaciones clandestinas
- Empleo de población civil como escudo humano
- Vulneración del territorio comunal por factores subyacentes y vinculados al conflicto armado interno (explotación minera,
- Ocupación o daño de lugares sagrados y/o de culto
- Igualdad y no discriminación

El proceso de registro de sujetos de reparación colectiva, según establecen los criterios de valoración, se remiten a lo dispuesto en la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 4800 al señalar que puede seguir dos vías, según la modalidad de identificación que adopte la UAERIV, a saber:

- En la modalidad por oferta, la UAERIV identificará los sujetos colectivos victimizados a quienes se les expresará la voluntad del Estado de que participen del Programa de Reparación Colectiva y, en caso se acepte la invitación, coadyuvará en las solicitudes de registro.
- En la modalidad por demanda, los sujetos de reparación colectiva no incluidos en la oferta del Estado realizarán el procedimiento de registro ante el Ministerio Público.

En ambos casos, de acuerdo a como lo establecen los criterios, se diligenciará el formato de declaración elaborado por la UAERIV, en el cual se consignan los datos del sujeto colectivo, las características que lo definen como tal, así como los tipos de eventos descritos en la ley de víctimas y los decretos étnicos que configuran el daño colectivo.

De igual forma, se indica que “*para el caso de registro por oferta, éste se surtirá una vez el sujeto de reparación colectiva haya aceptado participar en el Programa de Reparación Colectiva, momento en el cual Unidad para las Víctimas diligenciará el formato de declaración. En este caso, la Subdirección de Reparación Colectiva remitirá a la Dirección de Registro toda la información pertinente para el proceso de valoración. Para el caso de registro por demanda, la declaración será presentada ante el Ministerio Público*”³⁰ (Subrayado fuera del texto).

Con respecto a lo anterior, la Comisión evidencia que el modelo de oferta establecido en el artículo 223 y siguientes del Decreto 4800, establece una ruta para los sujetos colectivos no étnicos, pues éstos tienen una normatividad que les es propia y como tal, la ruta debería ser diferenciada de los sujetos colectivos no étnicos.

Es preciso señalar que este artículo fue analizado al inicio de este apartado, y las deducciones de si éste se aplica o no a los sujetos étnicos, han sido esbozadas ampliamente. Nos resta complementar que el documento de criterios de valoración referido, avala la toma de declaración de sujetos colectivos étnicos por parte de la UAERIV, cuando aquí se ha indicado que dicha actuación no hace parte de las funciones legales de esta entidad, y que por el contrario, es el Ministerio Público el competente en recibir estas declaraciones, así sea por el modelo de oferta. Seguir

³⁰ Criterios de valoración de las solicitudes de inscripción de sujetos colectivos étnicos en el registro único de víctimas, enero 9 de 2013.

actuando de manera, contraria a los preceptos legales que amparan la toma de la declaración de las víctimas del conflicto armado, bien sea a través del marco normativo de la ley 1448 o el de los decretos étnicos, es una extralimitación de funciones que debe ser corregida.

De otro lado, encuentra la Comisión de gran importancia la definición de los siguientes principios rectores que rigen el proceso de valoración:

- Buena fe.
- Georeferenciación o prueba de contexto.
- Análisis de todos los eventos en el marco del conflicto armado.
- Reconocimiento de la diversidad étnica, cultural, política y de género.
- No discriminación
- Atención preferente a sujetos colectivos de especial protección

Estos principios rigen el norte de los funcionarios encargados de hacer la valoración, quienes deben fundamentar su decisión de inclusión o no en el RUV, amparada en el cumplimiento de los mismos. No obstante, a criterio de la Comisión, la valoración no solo debe analizarse a la luz de estos principios y los eventos establecidos por la UAERIV y las distintas situaciones que configuran las vulneraciones a los derechos colectivos, sino en aquellos principios y derechos de los sujetos étnicos que se encuentran plasmados en los decretos ley, la jurisprudencia de la Corte Constitucional, el Convenio 169 de la OIT y demás tratados internacionales en materia de derechos humanos. Concretamente se hace referencia a derechos como la dignidad, la reparación integral, el derecho propio, la identidad cultural, el territorio, favorabilidad, inversión de la carga de la prueba, garantía de la pervivencia física y cultural, respeto a la Ley de Origen, entre otros.

El espectro para valorar las solicitudes de sujetos colectivos étnicos en el marco del conflicto armado, no debe ser reducido a aquellas consideraciones propias para analizar afectaciones a sujetos colectivos no étnicos. No sería plausible valorar bajo el mismo derrotero a la Universidad de Córdoba en su calidad de sujeto colectivo, víctima del conflicto armado, y al Pueblo Ette Enaka, por ejemplo, ya que para cada una de estas comunidades, las afectaciones y daños al colectivo son abiertamente diferentes. Cuando se trata de comunidades étnicas, se hace referencia a sujetos de especial protección constitucional que han estado sujetos a un escenario de discriminación histórico que los han puesto en un grado de marginalidad y vulnerabilidad manifiesta que debe ser diferenciada. Y no podría ser distinto el escenario, cuando son los grupos étnicos sujetos de derechos constitucionales propios que no tienen otros colectivos, como el derecho al territorio, la identidad cultural, el derecho al gobierno propio y el derecho a la consulta previa.

En virtud de lo anterior, esta Comisión considera que los referidos criterios de valoración no tienen un enfoque diferencial étnico, y que se están dando pautas para la valoración de todos los sujetos colectivos sin hacer especificidad a los grupos étnicos y los referentes constitucionales que erigen la materia como los Autos 004 y 005 de 2009.

4.5 Conclusiones

- La finalidad del diligenciamiento del FUD es la de acceder al procedimiento previsto por los Decretos Ley de víctimas para comunidades étnicas en relación con el ingreso al RUV y al hecho de ser reconocido así, como víctima del conflicto armado interno y acceder a los componentes de la reparación integral previsto por los referidos decretos. El procedimiento a su vez está previsto desde una lógica procesal que establece mandatos concretos al Ministerio Público y a la UAERIV.

- La exigencia de la declaración ante el Ministerio Público atiende a dos lógicas: 1) satisfacer el derecho de acceso a la justicia de las comunidades étnicas víctimas del conflicto armado y garantizar su acceso en cualquier municipio del país y 2) ser vigía, protector, defensor, promotor y garante del ejercicio y divulgación de los derechos humanos durante todos los trámites y procedimientos que adelante el Estado colombiano, y en este caso directamente el Gobierno Nacional, en especial, el que se relacione con comunidades étnicas víctimas del conflicto armado.
- Los principios jurídicos referidos, buscan la protección de los derechos de las comunidades víctimas étnicas y ante todo, evitar su revictimización por conductas propias de una justicia ordinaria y no transicional. Estos principios permiten comprender que ante una falencia procedural como la que se ha señalado, debe primar la aplicación de los principios jurídicos en favor de las víctimas ya enunciados, tener en cuenta su carácter de sujetos de especial protección constitucional, y considerar el hecho de que los mismos se enmarcan en un proceso de justicia transicional de corte más garantista y flexible.

En este contexto, entendemos que lo perseguido por la UAERIV con dicho procedimiento directo sin intervención del Ministerio Público, buscaba el acceso a la inclusión en el RUV, bajo el amparo de principios constitucionales, como la prevalencia del derecho sustancial, razón por la cual, los actos administrativos de inclusión en el registro gozan de legitimidad. Sin embargo, para blindar jurídicamente la toma de declaración unilateral por parte de la UAERIV, la Defensoría del Pueblo, por las razones anteriores, consideró conveniente adelantar un ejercicio de complementariedad en el nuevo instrumento en aras de garantizar el ejercicio del derecho al debido proceso por parte de las comunidades.

Finalmente, debe ser claro que los criterios de valoración del registro colectivo de comunidades étnicas diseñados por la UAERIV aún no gozan de un enfoque diferencial étnico, y que se están dando pautas para la valoración de todos los sujetos colectivos, sin hacer especificidad a los grupos étnicos, los referentes constitucionales que erigen la materia como los Autos 004 y 005 de 2009, así como la opinión y la participación de la MPCI para su definición. De acuerdo a lo anterior, resulta necesario que dichos criterios de valoración sean revisados con el apoyo comunitario correspondiente, de tal manera que la función de valoración, efectivamente responda a las diversas realidades de las comunidades étnicas del país.

5. Atención integral y ayuda humanitaria.

Los Decretos ley de víctimas consagran la asistencia como aquel conjunto de medidas, programas de política pública y recursos financieros e institucionales, dirigidos a asegurar el goce efectivo de los derechos fundamentales y colectivos de las víctimas cuyo fundamento es la especial protección constitucional que adquieren en su dimensión individual y colectiva, dada su condición de vulnerabilidad manifiesta. En razón de ello el Estado debe garantizar el acceso especial, prioritario, preferente y diferencial.

Este conjunto de medidas como señalan los decretos ley, debe ser integral y a su vez reconocer las especiales necesidades de los sujetos étnicos, la legislación humanitaria, la jurisprudencia de la Corte Constitucional y el impacto desproporcionado que las violaciones producen en sus individuos y en su pervivencia como pueblos, con el objetivo de garantizar su tejido social, restablecer la vigencia efectiva de los derechos de las víctimas, brindarles condiciones para llevar una vida digna y garantizar su incorporación a la vida social, económica, cultural y política de conformidad con sus usos y costumbres.

Así, éstos marcos normativos consagran dentro del capítulo de Atención Integral a las víctimas, un conjunto de medidas de atención y asistencia en salud educación, ayuda humanitaria en sus diferentes etapas, empleo, vivienda rural y demás necesarias para la garantía de la integralidad del goce efectivo de derechos.

5.1 **Ayuda Humanitaria inmediata.**

La Unidad para las Víctimas ha manifestado en el marco de este seguimiento, y con relación al número de víctimas pertenecientes a pueblos y comunidades étnicas beneficiarios de ayuda humanitaria inmediata, que la “Atención Humanitaria se suministra de acuerdo con la etapa, ya sea inmediata, de emergencia o de transición; la atención en cada etapa mencionada está a cargo de diferentes entidades; para el caso puntual la atención inmediata está a cargo del Municipio receptor de las víctimas; es así como en etapa de atención humanitaria inmediata son las entidades territoriales los encargados de suministrarlala. No obstante y en aplicación del principio de subsidiariedad, esta Dirección a través de la Subdirección de Prevención y Atención de Emergencias ha suministrado atención humanitaria en especie a favor de comunidades indígenas víctimas de hechos masivos”³¹

Esta medida se consagra para los sujetos étnicos víctimas de desplazamiento forzado que se encuentran en situación de vulnerabilidad acentuada. La entidad territorial receptora de la persona o de la familia indígena víctima de desplazamiento, debe garantizar los componentes de alimentación, artículos de aseo, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina y alojamiento transitorio adecuados a las características culturales propias de los pueblos indígenas, las comunidades afrocolombianas y el pueblo Rrom, es inmediata ya que surge desde el momento en que se presenta la declaración, hasta el momento en el cual se realiza la inscripción en el Registro Único de Víctimas.

De acuerdo con la información suministrada por la UAERIV, en el año 2013 se beneficiaron de la ayuda de e inmediata seis (6) comunidades indígenas que equivalen a 736 familias, a las cuales se les entregó apoyo de \$ 184.588.232,08. No se especifica a que corresponden estas cifras en cuanto a los componentes de

³¹ Oficio No. 20141008659891, fechado 6 de julio de 2014, Suscrito por la Paula Gaviria Betancourt, Directora Unidad para las Víctimas.

esta ayuda; tampoco se tiene conocimiento de cómo están aplicando la ayuda inmediata los entes territoriales, pese a que esta información fue solicitada en el mes de mayo por los órganos de control a más de 40 entes territoriales en los municipios de Quibdó, Riosucio, Buenaventura, Tumaco, Barbacoas, Yopal, Mitú, entre ellos, y recibiendo respuesta tan solo por parte de las Alcaldías de Cali, Puerto Carreño y Pasto, donde se informó que pese a no tener recursos adicionales para la aplicación de los Decretos ley de víctimas, ya que el presupuesto es general para todos los grupos vulnerables y víctimas del conflicto armado la ayuda está siendo otorgada en casos de desplazamientos masivos sobre todo en Cali y Pasto a través de sus distintos componentes.

En cuanto al alojamiento, este se presta a través de hogares de paso como en Cali donde han sido beneficiarios de esta medida 611 personas integrantes de grupos indígenas. En Pasto lo han sido 132 en caso de personas indígenas y 479 afrocolombianos. Para el caso de Pasto, esta medida se entrega por intermedio de un convenio con la Diócesis de Pasto.

En lo que ha corrido del año 2014, la UARIV señala que frente a la ayuda inmediata para sujetos étnicos se han beneficiado 150 familias - no se indica el número de personas integrantes- solo hace referencia a dos comunidades indígenas que recibieron apoyo por un total de \$ 35.075.285,04.

No es posible concluir entonces cual ha sido el papel de los entes territoriales en esta medida en Departamentos como Choco, Cauca o Putumayo, donde se conoce de la existencia de desplazamientos masivos y donde la participación demográfica de personas con pertenencia étnica es notable.

Tabla 21. Ayuda humanitaria inmediata por departamento y municipio.

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	COMUNIDAD	RESGUARDO	FAMILIAS BENEFICIADAS	TOTAL APOYO
Antioquia	Apartado	Embera	La palma	132	\$ 2.931.176,68
Choco	Carmen de Atrato	Embera Chami	La cristalina	32	\$ 81.257.058,24
Choco	Bojaya	Chano	Bella vista	193	\$ 37.604.546,76
Córdoba	Tierra alta	Karagavie Iwagado	Alto sinu	76	\$ 19.397.043,76
Guaviare	San Jose	Nukak	Guanapalo, Charras, Caño Cumare, Caño Macku	35	\$ 23.111.118,28
Nariño	Ricaurte	Awa	Nulpe- Medio Alto	200	\$ 2.931.607,68
Valle del Cauca	Buenaventura	Nasa	La delfina 33	68	\$ 17. 355.249,68
			Total general	736	\$ 184.588.232,08

Fuente: información reportada por la UAERIV.

Como señala la normatividad, esta medida está a cargo de los Entes territoriales, sin embargo la UAERIV puede en virtud de los principios de subsidiariedad, complementariedad y concurrencia, apoyar al ente territorial. No obstante la información que suministra la entidad, da cuenta de apoyos monetarios pero no determina si estos se entregaron en los componentes de alimentación, artículos de aseo, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina y alojamiento transitorio adecuados.

Tabla 22. Ayuda Humanitaria inmediata subsidiada por la UAERIV.

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	COMUNIDAD	RESGUARDO	FAMILIAS BENEFICIADAS	TOTAL APOYO
Cauca	Toribio	Nasa	Casco Urbano Toribio	50	\$ 14.957.679,96
Putumayo	Villa Garzón	Nasa	Jerusalén, San Luis, Alto Picudito	100	\$ 20.117.605,08
			Total general	150	\$ 35.075.285,04

Fuente: Información reportada por la UAERIV

5.2 Ayuda Humanitaria de Emergencia

Las personas u hogares pertenecientes a sujetos étnicos en situación de desplazamiento, tienen derecho a la ayuda humanitaria de emergencia, una vez se haya expedido el acto administrativo que las incluye en el Registro Único de Víctimas, componente étnico. Esta será entregada de acuerdo con el grado de vulnerabilidad, necesidad y urgencia respecto de la subsistencia mínima de las víctimas.

La UAERIV tiene dentro de sus competencias la entrega de esta ayuda humanitaria y de acuerdo con lo dispuesto en los decretos ley, los componentes de alimentación, artículos de aseo, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina y alojamiento transitorio deben entregarse a través de mecanismos eficaces y eficientes directamente o a través de convenios con las comunidades, organismos nacionales e internacionales.

La información cuantitativa suministrada por la Unidad relativa a la ayuda de emergencia, aparentemente hace referencia a miembros individualmente considerados de los distintos grupos étnicos.

A continuación se observa por departamentos, los números de individuos que componen los diferentes grupos étnicos – Indígenas, Afrocolombianos, Raizales, Palanqueros y el Pueblo Rrom- que han recibido esta ayuda, así como los montos entregados, sin hacer alusión a cada componente de esta ayuda.

Tabla 23. Ayuda Humanitaria de emergencia por departamento y etnia.

DEPARTAMENTO	AYUDA HUMANITARIA X DEPARTAMENTO DE ATENCION X ETNIA										TOTAL PERSONAS	TOTAL PAGOS		
	Gitano(a) ROM		Indigena		Negro(a) o Afrocolombiano(a)		Palenquero		Raizal del Archipiélago de San					
	PERSONAS	PAGOS	PERSONAS	PAGOS	PERSONAS	PAGOS	PERSONAS	PAGOS	PERSONAS	PAGOS				
Amazonas	2	1,589,000	20	19,862,000	13	12,586,000					35	34,037,000		
Antioquia	598	513,505,000	2,212	1,951,334,500	15,429	12,310,660,700	2	900,000	154	132,553,500	18,395	14,908,953,700		
Arauca	15	11,025,000	78	79,856,500	120	101,082,000			17	14,769,500	230	206,733,000		
Archip.De San Andres, Providencia y Santa Catalina					4	3,136,200			1	1,486,000	5	4,622,200		
Atlántico	37	31,531,000	165	140,453,500	705	640,102,200			20	19,014,500	927	831,101,200		
Bogota, D.C.	994	882,162,100	826	855,320,950	7,577	9,486,498,200			24	22,647,000	9,421	11,246,628,250		
Bolívar	19	16,727,000	480	453,374,000	5,188	4,637,608,100	16	15,511,000	21	19,554,000	5,724	5,142,774,100		
Boyaca	11	9,342,000	40	37,646,000	39	35,864,500			1	855,000	91	83,707,500		
Caldas	18	13,971,500	169	149,394,000	137	117,811,000			8	6,405,000	332	287,581,500		
Caquetá	83	80,372,000	332	345,731,700	375	336,729,500			15	14,580,000	805	777,413,200		
Casanare	6	4,255,000	44	45,820,000	69	56,277,500					119	106,352,500		
Cauca	55	43,472,000	1,150	1,071,378,500	3,177	2,953,372,000	1	1,095,000	58	50,748,500	4,441	4,120,066,000		
Cesar	222	228,094,900	1,432	1,304,251,200	1,239	1,036,908,700	1	1,380,000	9	4,955,000	2,903	2,575,589,800		
Choco	22	18,119,000	341	360,384,000	9,255	7,419,741,750			77	69,218,000	9,695	7,867,462,750		
Cordoba	30	24,660,000	652	609,351,500	3,197	2,929,442,000	1	450,000	28	18,729,000	3,908	3,582,632,500		
Cundinamarca	31	27,662,000	175	155,986,750	647	755,032,200			1	450,000	854	939,130,950		
Guainía			541	463,560,000	22	16,561,000			2	1,409,000	565	481,530,000		
Guaviare	1	1,035,000	292	285,099,000	164	142,243,000	1	705,000	2	1,650,000	460	430,732,000		
Huila	245	241,231,000	349	326,793,000	197	177,079,000			13	12,179,000	804	757,282,000		
La Guajira	43	37,434,000	950	841,151,200	1,920	1,772,151,250	1	510,000	2	1,064,000	2,916	2,652,310,450		
Magdalena	31	22,635,500	144	135,889,000	3,542	3,590,367,500	2	1,485,000	24	22,367,000	3,743	3,772,744,000		
Meta	25	18,035,000	240	217,817,200	854	707,184,500			5	4,485,000	1,124	947,521,700		
Nariño	94	84,093,600	2,614	2,545,188,100	16,520	16,815,687,000	1	855,000	149	148,953,000	19,378	19,594,776,700		
Norte De Santander	91	96,244,000	93	83,998,000	154	134,598,000			8	7,650,000	346	322,490,000		
Putumayo	179	155,335,500	753	657,577,500	295	249,625,500	1	765,000	2	1,740,000	1,230	1,065,043,500		
Quindío	18	15,120,000	91	90,532,000	232	198,713,000	2	960,000	27	24,703,000	370	330,028,000		
Risaralda	22	19,437,000	223	226,766,500	558	479,887,500			13	10,093,000	816	736,184,000		
Santander	52	41,969,500	104	96,931,000	947	879,444,550			26	26,139,500	1,129	1,044,484,550		
Sucre	34	25,200,500	894	794,266,000	2,405	2,054,612,900			12	10,033,000	3,345	2,884,112,400		
Tolima	834	742,047,500	177	163,100,500	242	210,371,000			25	24,294,000	1,278	1,139,813,000		
Valle del Cauca	32	30,285,000	701	697,144,000	15,603	16,281,903,000			62	53,343,000	16,398	17,062,675,000		
Vaupes				132	144,134,600	11	9,885,000				143	154,019,600		
Vichada				34	37,958,000	7	5,425,000				41	43,383,000		
Total general	3,844	3,436,590,600	16,448	15,388,050,700	90,844	86,558,591,250	29	24,616,000	806	726,067,500	111,971	106,133,916,050		

Fuente: Información reportada por la UAERIV.

Un breve análisis de la información contenida en el cuadro nos devela se ha entregado ayuda de emergencia a 3.844 miembros del Pueblo Rrom lo cual equivale a \$ 3.436.590.600, siendo Bogotá D.C, el lugar donde mayor número de personas ha recibido esta ayuda seguido de los departamentos de Tolima, Antioquia, Huila y Cesar.

Con relación a los pueblos Indígenas, se evidencia que 16.448 miembros de comunidades han sido beneficiarios de esta medida, por un monto total de \$ 15.388.050,700, siendo el departamento de Nariño donde más indígenas se han beneficiado de esta medida, seguido de Cesar, Cauca, la Guajira, Sucre y Bogotá. Extraña que en el Departamento del Choco se haya beneficiado de esta medida tan solo 341 indígenas, consideradas las magnitudes de la diáspora en ese departamento. Para el caso de las comunidades negras en esta región se beneficiaron más de 9.000 personas.

En cuanto a las comunidades negras y afrocolombianas se evidencia que 90.844 personas han sido beneficiarias de esta medida por un monto de \$86.558.591.250. El departamento donde más ayudas de emergencia se han brindado son Valle del Cauca y Nariño seguido de Bogotá. Ello tiene relación con la situación que afrontan las comunidades afrodescendientes en la costa pacífica, y aquellas que han vendido huyendo del conflicto como desplazados a la capital del país.

Con respecto a la población palenquera se observa que la ayuda de emergencia ha sido entregada a 29 personas por un monto de \$ 24.616.000, para el caso de los raizales, hablamos de 806 beneficiarios por un monto de \$ 746.067.500.

Para resumir, la implementación de la ayuda humanitaria de emergencia a cargo de la Unidad para las Víctimas, durante el periodo Julio de 2013 a Mayo de 2014

se ha entregado a 111.971 personas que presumimos³² hacen parte de sujetos étnicos, con una asignación de \$ 106.133.916.050.

5.3 **Ayuda humanitaria de transición**

Esta ayuda se entrega a los sujetos étnicos cuyo desplazamiento haya ocurrido en un término superior a un año de anterioridad, contado a partir de la declaración y que se encuentran registrados en el RUV pero aún no cuentan con los elementos necesarios para su subsistencia mínima, pero cuya situación, a la luz de la valoración hecha por la Unidad para a las Víctimas, no presenta las características de gravedad y urgencia que los haría destinatarios de la Atención Humanitaria de Emergencia.

³² Se presume que hacen parte de sujetos colectivos étnicos, ya que no tenemos conocimiento cuales de estas personas están siendo asistidas como individuos o como parte de un colectivo. La presunción tiene sustento en el desconocimiento de si los sujetos colectivos étnicos registrados- que a la fecha ascienden a 21 -hacen parte de esta estadística, o si de lo contrario estamos hablando solo de miembros de comunidades que declararon en virtud de la ley 1448.

Tabla 24. Ayuda Humanitaria de emergencia por departamentos.

AYUDA HUMANITARIA X DEPARTAMENTO DE ATENCION X ETNIA TRANSICION												
DEPARTAMENTO	Gitano(a) ROM		Indígena		Negro(a) o Afro colombiano(a)		Palenquero		Raizal del Archipiélago de San Andrés y Providencia		TOTAL PERSONAS	TOTAL PAGOS
	PERSONAS	PAGOS	PERSONAS	PAGOS	PERSONAS	PAGOS	PERSONAS	PAGOS	PERSONAS	PAGOS		
Amazonas	5	5.790.000	54	172.639.250	19	40.970.000			1	2.520.000	79	221.919.250
Antioquia	919	1.674.800.800	2.790	6.160.242.300	15.955	38.036.894.700			250	610.295.250	19.914	46.482.233.050
Arauca	45	80.752.500	91	216.097.500	191	405.913.500			109	291.392.500	436	994.156.000
Archip. De San Andres, Providencia y Santa Catalina												
					4	4.065.000					4	4.065.000
Atlántico	63	92.755.900	265	602.487.000	1.309	2.894.545.250			37	94.680.000	1.674	3.684.468.150
Bogotá, D.C.	1.605	3.856.362.850	2.124	7.074.915.200	7.641	24.256.712.701			70	201.097.300	11.440	35.389.088.051
Bolívar	58	83.422.500	713	1.897.476.100	7.203	19.599.809.150	2	420.000	44	100.882.500	8.020	21.682.010.250
Boyacá	24	24.803.500	47	75.981.000	62	98.857.500			1	450.000	134	200.092.000
Caldas	46	62.042.500	269	499.757.350	197	351.746.800			31	80.920.050	543	994.466.700
Caquetá	262	424.631.400	724	1.882.094.300	948	2.279.274.450			51	132.595.000	1.985	4.718.595.150
Casanare	21	19.117.500	78	137.562.500	136	246.672.500			3	3.150.000	238	406.502.500
Cauca	96	135.323.000	1.267	2.911.658.500	2.247	4.683.191.000			75	130.930.000	3.685	7.861.102.500
Cesar	375	814.728.850	2.162	6.823.869.200	2.159	6.068.217.600			48	113.353.500	4.744	13.820.169.150
Chocó	23	30.127.500	307	647.231.000	8.595	19.016.230.000			82	207.557.500	9.007	19.901.146.000
Cordoba	66	75.730.000	1.031	2.264.031.300	6.569	16.142.967.500			72	210.180.000	7.738	18.692.908.800
Cundinamarca	212	327.469.500	512	1.075.170.850	928	1.633.526.550			17	38.987.500	1.669	3.075.154.400
Guainía			668	2.128.897.500	21	48.802.500			2	2.625.000	691	2.180.325.000
Guaviare	13	30.503.400	413	1.117.176.650	198	497.179.900	1	210.000	16	34.012.500	641	1.679.082.450
Huila	438	718.571.000	918	2.244.606.500	598	1.406.459.500			31	70.112.500	1.985	4.439.749.500
La Guajira	53	77.887.500	1.538	3.549.477.400	3.548	8.460.421.500	1	240.000	4	2.940.000	5.144	12.090.966.400
Magdalena	50	79.787.500	276	612.606.500	4.123	9.786.905.350			28	50.552.500	4.477	10.529.851.850
Mérida	155	255.224.000	592	1.476.445.200	1.356	2.838.561.000			27	49.962.500	2.130	4.620.192.700
Nariño	168	270.012.500	3.280	7.778.555.900	13.807	36.004.349.500	1	210.000	144	35.570.000	17.400	44.412.697.900
Norte de Santander	299	643.329.700	382	1.091.979.500	387	811.530.250			44	137.840.000	1.112	2.684.679.450
Putumayo	323	576.284.000	2.246	6.473.329.000	651	1.773.957.550			19	34.935.000	3.239	8.858.505.550
Quindío	54	95.911.050	231	571.695.400	397	844.491.650			39	80.311.500	721	1.592.409.600
Risaralda	50	87.555.900	703	2.084.629.200	1.597	4.824.364.250			62	175.322.550	2.412	7.171.871.900
Santander	92	166.183.400	255	608.374.750	1.658	4.113.175.350			51	123.180.000	2.056	5.010.913.500
Sucre	63	94.257.500	1.526	3.744.405.750	3.829	8.552.938.750			17	36.540.000	5.435	12.428.142.000
Tolima	1.106	2.133.852.150	524	1.348.864.250	847	2.342.179.750			47	131.805.000	2.524	5.956.701.150
Valle del Cauca	104	166.956.750	1.162	3.212.522.450	18.213	60.879.727.650			82	158.052.500	19.561	64.417.259.350
Vaupés			264	932.206.050	8	22.304.250			3	7.574.250	275	962.084.550
Vichada	4	5.659.000	110	385.105.750	67	132.507.500			1	2.990.000	182	526.262.250
Total general	6.792	13.109.833.650	27.522	71.802.091.100	105.468	279.099.450.401	5	1.080.000	1.508	3.677.316.900	141.295	367.689.772.051

Fuente: Información suministrada por la UAERIV.

De la información contenida en la tabla encontramos que alrededor de 6.800 miembros del Pueblo Rrom han sido beneficiarios de la ayuda de transición, por

un valor de \$ 3.436.590.600, al igual que en la ayuda de emergencia, es Bogotá D.C, donde hay un mayor número de beneficiarios del Pueblo Rrom.

Ahora bien, frente a los Pueblos Indígenas, se evidencia que 27.522 miembros de comunidades han sido beneficiarios de esta medida, por un monto total de \$ 71.802.091.100 siendo esta cifra y el número de beneficiarios significativamente más alta que la entregada para este grupo étnico en la ayuda de emergencia.

En cuanto a las comunidades negras y afrocolombianas se observa que alrededor de 105.500 personas han sido beneficiarias de esta medida por un monto de \$ 279.099.450.401. Nuevamente son los Departamentos Valle del Cauca y Nariño donde se han presentado mayor número de entregas y por un monto que supera en más de un 300% el valor de la ayuda de emergencia entregada en estos departamentos.

Para el caso de la población palenquera la ayuda de transición disminuyó con respecto a la de emergencia al igual que el monto entregado, de 29 personas beneficiarias de la ayuda de emergencia se pasó a 5 en la de transición.

Frente a la población raizal, encontramos un aumento de casi el doble de personas beneficiadas en la ayuda de transición, con relación a la ayuda de emergencia, con una asignación que asciende a más o menos el 400% de la ayuda entregada a esta población en la etapa de emergencia. Las personas beneficiadas ascienden a 1.300 con un monto de \$ 3.677.316.190.

El anterior análisis nos demuestra que para el periodo Julio de 2013 a Mayo de 2014, gran parte de los recursos destinados a la ayuda humanitaria para sujetos étnicos en situación de desplazamiento fue entregada en la etapa de transición. El monto total fue de \$ 367.869.772.051, donde los mayores beneficiarios de esta

medida fueron los miembros de comunidades negras y afrocolombianas del pacífico Colombiano.

Sin embargo, no es posible establecer como se expresó en la parte inicial de este capítulo, si las personas o familias beneficiadas de la ayuda humanitaria en sus distintas etapas se auto reconocen como integrantes de un sujeto colectivo étnico y cuál es su pertenencia. En este sentido se indago a la UAERIV, a fin de indicarnos en relación con los 21 sujetos colectivos étnicos incluidos en el RUV, cuáles de estos estaban recibiendo ayuda humanitaria, a lo cual la entidad respondió que para el 2013 se había asignado los siguientes recursos, correspondientes a alimentación y kit de aseo:

Tabla 25. Entrega de alimentación y kit de aseo.

SUJETOS ETNICOS	ATENCION Y ASISTENCIA Alimentación y Kit de aseo
Portete Wayuu	10 entregas x 500,348,866
Embera Citabara La Loma	18 entregas x 301,878,562
Embera Chami Unificado	18 entregas x 1,413,353,619
Embera Gito Docabu	6 entregas x 206,919,403

Fuente: Información suministrada por la UAERIV.

La Unidad manifiesta que aún no cuenta con la sistematización de la información relativa al año en curso. No obstante observamos que de los 21 sujetos étnicos de reparación colectiva registrados en el año 2013, tan solo 4 han recibido el componente de la ayuda humanitaria, no se identifica a cuál de las etapas corresponde esta alimentación y kit de aseo. Para esta Comisión es preocupante el no reporte de entrega para las restantes 17 comunidades que se encuentran registradas.

5.4 Criterios especiales y culturalmente adecuados de la ayuda humanitaria.

Es importante hacer relación al proceso adelantado por parte de la UAERIV con el fin de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 73 del Decreto Ley 4633 de 2011, en el marco de la MPCI y la puesta en marcha de estrategias complementarias definidas de manera interna por parte de la entidad.

Desde el año 2012 se ha tratado de establecer una propuesta para poner en consideración de la MPCI, los Criterios de Atención Humanitaria, sin embargo y pese a los espacios de discusión en el marco de la sesión de la MPCI en Puerto Asís - Putumayo, y posteriormente, en la Minga Nacional indígena, en Octubre de 2013, no ha sido posible definir los criterios adecuados de la ayuda humanitaria para pueblos indígenas.

La UAERIV señala que en febrero de 2014, a partir de los insumos generados en el segundo semestre de 2013, se inicia la elaboración de criterios de atención humanitaria para víctimas pertenecientes a Pueblos y Comunidades indígenas, y que estos avances serán presentados en espacios como el Plan de Salvaguardia Embera y otros espacios en donde concurren organizaciones y autoridades indígenas.

Enfatiza de igual forma que para el caso de comunidades específicas como el Pueblo Jiw, Embera Chami de Pueblo Rico y Mistrato en Risaralda, retornados en 2012 y Embera Katio de Alto Andagueda, se han dispuesto procesos de concertación para la flexibilización del esquema de atención humanitaria en términos de la modificación de la minuta alimentaria, la cual según informa la entidad, se ha implementado en comunidades retornadas y receptoras.

No obstante ante dicha afirmación, esta Comisión no cuenta con información concreta que dé cuenta de esta flexibilización, por el contrario, como indicaremos al finalizar este capítulo, lo que se ha evidenciado a través del trabajo en campo es la no satisfacción de las comunidades respecto a la adecuación de este tipo de ayuda según sus usos y costumbres.

En cuanto al protocolo de ayuda humanitaria en términos de dieta, vestuario, alojamiento transitorio, atención médica y psicológica para las comunidades afrocolombianas según los términos del artículo 51 del decreto 4635 de 2011, la UAERIV ha manifestado que cuenta con insumos para la elaboración del mismo los cuales fueron “recolectados a partir del trabajo con grupos representativos durante 2013 en los que se tomaron propuestas frente a los componentes de: salud, alimentación, educación, medicina tradicional, empleo y trabajo, créditos bancarios, vivienda y fortalecimiento institucional”.

Esta recolección de información señala la entidad, se llevó a cabo en el Municipio de Guapi - Cauca en noviembre de 2013, donde participaron miembros de la Organización de Víctimas del Desplazamiento forzado AFODESPASUR (Asociación de Desplazados del Pacífico Sur.) y en la ciudad de Cali en diciembre de 2013 donde los participantes eran miembros de la Mesa Municipal de Atención a Víctimas de la Violencia.

Al respecto, es preocupante la falta de avances en el protocolo de ayuda humanitaria para la población afrocolombiana, máxime cuando son estos los que mayor grado de victimización presentan sobretodo en la costa pacífica y adicionalmente, son el grupo étnico más beneficiado según las estadística del Gobierno en términos de ayuda humanitaria de emergencia y de transición, lo que no quiere decir que la misma se esté otorgando con aplicación del enfoque diferencial que las comunidades demandan.

5.5 Escala de medición hechos victimizantes.

Otro de los presupuestos necesarios para la materialización de la atención y la asistencia para pueblos indígenas específicamente pero que debe hacerse

extensiva, en pro del derecho a la igualdad, a las comunidades afrocolombianas y al pueblo Rrom, es la escala de medición de las afectaciones de los hechos victimizantes de que trata el artículo 73 del decreto ley 4633 de 2011.

En este sentido se ha indagado a la UAERIV sobre los criterios para su construcción, sobre lo cual la entidad indicó que desde el Subcomité Técnico de Enfoque Diferencial, se está trabajando en la formulación de una propuesta de escala de medición y lineamientos técnicos que orienten la caracterización de la afectación de los hechos victimizantes según la particularidad cultural de los pueblos indígenas,

No obstante y como el proceso aún no ha finalizado, no obtuvimos mayor información al respecto, específicamente, sobre si este se está haciendo de manera conjunta con las organizaciones indígenas.

5.6 *Enfoque diferencial en la atención y ayuda humanitaria.*

El enfoque diferencial étnico deber ser transversal a toda la política de atención, asistencia y reparación integral de los sujetos étnicos. Y ello no podría ser diferente cuando estamos hablando de sujetos históricamente invisibilizados, discriminados y marginados.

La sola expedición de los decretos ley de víctimas, es en sí una acción afirmativa con enfoque diferencial, y como resultado de ello se debe implementar una política diferenciada de la política consagrada en la ley 1448 de 2011 que atienda a las diversas afectaciones que cada grupo étnico ha experimentado en la esfera individual y colectiva de sus derechos, reflejo de una cosmovisión que les es propia y que atiende a especificidades culturales, demográficas y sociales derivadas de cada pertenencia étnica.

En esta lógica, la Comisión entiende que cada componente de la atención y asistencia integral debe ser implementado a luz de este enfoque transversal y que pese a los esfuerzos de las instituciones implicadas, los resultados son invisibles ante una población tan afectada que clama hoy, después de tres años de expedición de los decretos ley, acciones afirmativas con enfoque diferencial étnico, que redunden positivamente ante su situación adversa.

Frente a un componente tan importante como el de la Alimentación, la UAERIV ha señalado en materia del enfoque diferencial que:

“los cambios en la composición de los kit de alimentos, se hacen previa solicitud escrita de las comunidades, teniendo en cuenta que se pueden aumentar o disminuir las cantidades de los productos que las conforman de acuerdo con sus requerimientos. Estos cambios son evaluados por un nutricionista, ya que los paquetes alimentarios deben cumplir desde el punto de vista nutricional, con la recomendación de energía y nutrientes de la población objeto, basado en una dieta mínima de 2000 K cal/día con la siguiente distribución de macronutrientes: Proteínas 12%, Grasa 28% y Carbohidratos 60% del valor calórico total. Por tanto, cualquier cambio o modificación no debe alterar dicha composición y debe ajustarse a las recomendaciones dadas”.

Frente a lo anterior, se considera que no es coherente solicitar a las comunidades una comunicación escrita para modificar el kit alimentario, pues este tipo de adecuaciones deben ser fruto del diálogo permanente que la entidad debe sostener con las comunidades víctimas.

La entidad también señala que en su rol de coordinador de la política se han elaborado una serie de documentos y material visual que serán divulgados, con el fin de orientar a las entidades territoriales en la incorporación de los enfoques diferenciales en los Planes de Acción Territorial-PAT, entre ellos encontramos que

para cada enfoque hay un material didáctico con referentes de conceptualización, orientaciones técnicas, recomendaciones para la caracterización, boletines comunitarios sobre los derechos de los sujetos de especial protección constitucional, cartillas con énfasis en los derechos y medidas de los grupos étnicos, revistas, circulares, videos y demás herramientas de divulgación de derechos.

Ahora bien, la incorporación de los lineamientos de enfoque diferencial por parte de los entes territoriales, según indica la UAERIV, se hará a través la estrategia denominada "Estrategia Todos Somos Sistema- 2014' que le apunta a: *"Desarrollar la construcción conjunta de instrumentos de planeación, a partir de los lineamientos de la política pública de prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas, las acciones programáticas acordes con la realidad territorial, entre los subcomités técnicos nacionales y los Comités de Justicia Transicional del nivel departamental y sus respectivos Subcomités territoriales. Esta estrategia opera a partir de Junio de 2014 y para el caso particular del Subcomité de Enfoque Diferencial se desarrollaran 6 jornadas de trabajo".*

En cumplimiento de lo anterior, la entidad señaló que se han venido desarrollando ejercicios bilaterales con las entidades que conforman el SNARIV, y los representantes de la Mesa Nacional de Participación de Víctimas, encaminados a identificar directrices conceptuales y recomendaciones de enfoque diferencial dirigidas a entidades territoriales, sin embargo, teniendo en cuenta lo señalado en el capítulo de participación, hasta que este derecho no esté ampliamente garantizado las adecuaciones realizadas en estos espacios no atenderán de manera suficiente a la exigencia de las medidas contempladas en los decretos ley.

La Comisión de Seguimiento entiende que para la implementación de un modelo de atención y asistencia con enfoque diferencial, que atienda a las especificidades

y necesidades de cada grupo étnico, es necesario identificar recursos presupuestales, diferentes a los dispuestos para el cumplimiento de la política de atención y asistencia para otros grupos diferenciales en el marco de la ley de víctimas. Esto implica adoptar decisiones de reformulación de políticas, procesos administrativos y estructuras financieras para realizar la inclusión del enfoque diferencial étnico, superar los disensos, materializar los consensos y avanzar frente al sesgo asistencialista y encerrado en discusiones procedimentales que hoy permea buena parte de los procesos de atención y asistencia de los grupos étnicos.

Ante ello la UAERIV, informa que ha venido trabajando en una primera etapa con el propósito de identificar los vacíos de información y las dificultades en la implementación de la política, a través de acciones en los siguientes temas:

- Caracterización de la población e identificación de variables poblacionales.
- Procesos de participación y consulta previa para la formulación de la política pública.
- Identificación de la demanda y de la oferta institucional existente.
- Identificación de riesgos, vulnerabilidades y barreras de acceso.
- Diseño de indicadores de cumplimiento e indicadores de goce efectivo de derechos acordes con la población objeto.

Finalmente la Unidad indica que está diseñando e implementando instrumentos para adecuar su información institucional, tanto financiera como de resultados, “*en función de lo contemplado en el artículo 13 de la Ley 1448 de 2011, de tal forma que sea posible dar cuenta del número de beneficiarios y de los recursos disponibles y ejecutados en función de metas e indicadores concretos que permitan realizar su adecuado seguimiento*”.

5.7 *Modelo de zonificación eco cultural en la ayuda humanitaria.*

El objetivo de este modelo, según plantea la UAERIV, es “*buscar el mecanismo más adecuado que facilite puntualizar las especificidades culturales a tener en cuenta a la hora de decidir, qué se entrega en cada uno de los componentes de la ayuda humanitaria*”. Ello se debe tener en cuenta bajo la amplia distribución de los diversos pueblos indígenas a lo largo del territorio colombiano y la variedad de condiciones ambientales que en cierto modo han condicionado la cultura de estos pueblos, permitiendo identificar las regiones donde se emplazan, comparten o no especificidades culturales, pero que en definitiva están unidos por el aprovechamiento de ecosistemas específicos cuyas características han determinado los rasgos culturales asociados a los alimentos que consideran tradicionales, el tipo de alojamiento, vestuario y los elementos esenciales que son necesarios brindarles como parte de suministro humanitarios.

Para la materialización de esta modelo, la UAERIV ha identificado una serie de criterios basados en los hábitos sociales y culturales propios de los pueblos indígenas atendidos, así como las particularidades ambientales de la zona donde habitan, visiones que son indudablemente, complementarias.

Tabla 26. Criterios y sub-criterios en el modelo ecocultural.

CRITERIOS	SUB-CRITERIOS
Identificación del tipo de lugar donde se lleva a cabo la recepción o acogida de la población indígena atendida	
Características ecológicas y culturales de los lugares donde se ubican los pueblos indígenas	Patrón o modo de subsistencia y de asentamiento
Las especificidades culturales en materia de los componentes que se entregan en la ayuda humanitaria	Alimentación básica o esencial, alojamiento temporal

Fuente: Informa aportada por la UAERIV.

Este modelo retoma la propuesta del ICBF en lo que se refiere a la identificación de las zonas eco-culturales pero a diferencia de dicho planteamiento, la identificación de ecosistemas se realiza a partir de la relación estrecha existente entre la cobertura vegetal, la ocupación y uso del territorio.

Considera la Comisión que este modelo es una gran avance para el establecimiento de una ruta de atención humanitaria con enfoque diferencial, con pautas claras en cada componente de la ayuda humanitaria basados en estándares humanitarios internacionales y la especificidad de cada eco región como un punto de partida que aunque no novedoso, recoge planteamientos y análisis que pueden redundar en la transformación de marginalidad que hoy en día confrontan las comunidades indígenas con necesidades en términos de ayuda humanitaria.

No obstante este importante paso, consideramos que el modelo de las zonas eco culturales también debe tener en cuenta situaciones circunstanciales exógenas a las propuestas, y que tienen que ver con comunidades que han perdido sus prácticas tradicionales en cuanto a el aprovisionamiento de alimentos comunes, autóctonos de la zona donde es acogida la víctima, su familia y comunidad, o de provisiones que tradicionalmente han hecho parte de la dieta alimenticia del grupo indígena al que se pertenece; como por ejemplo, familias de las comunidades Embera del Alto Andágueda que han sufrido un fuerte desarraigo por casi una década de transformación cultural hacia el modelo occidental, el cual ha generado prácticas en el uso de los recursos naturales, formas de asentamiento y seguridad alimentaria que están poniendo en grave riesgo sus derechos a la vida y la salud.

El reto entonces de este modelo es su aplicación. Es una preocupación de la Comisión, el tiempo necesario para poner en marcha el mismo, frente a la necesidad de casos como el Alto Andágueda o Catrú que claman ser vistos bajo la lupa de un modelo holista de atención.

5.8 Casos emblemáticos frente a la atención y asistencia humanitaria

La Comisión de seguimiento ha conocido una serie de casos relevantes en términos de vulneraciones y débil acompañamiento estatal, frente a la atención

integral y la ayuda humanitaria, que vale la pena traer a colación, ello sin desmeritar otros casos que no se lograron documentar pero que están priorizados para su verificación y análisis, por las condiciones extremas en que se encuentran sus comunidades.

- **Población Embera - Comunidades Katío y Chami retornada de Bogotá a los municipios de Pueblo Rico y Mistrato (Risaralda):**

La Defensoría del Pueblo ha continuado haciendo seguimiento al proceso de retorno en el departamento de Risaralda, con visitas de monitoreo a los Resguardos de los municipio de Pueblo Rico y Mistrato, así como en la participación en los diferentes espacios institucionales tanto en el nivel territorial como en los espacios que desde el nivel nacional se siguen activando para el seguimiento de la situación de estas comunidades.

“En razón de este acompañamiento, se ha encontrado una persistencia de la crítica situación de derechos y necesidades básicas insatisfechas y del estado de cosas unconstitutional descrito por la Corte en Auto 004 de 2009. En adición, en el trimestre en mención, se resalta la situación de seguridad y riesgos para la integridad que vienen afrontando miembros del pueblo Embera en el territorio, especialmente en el municipio de Mistrato”³³.

Esta situación se ve reflejada en la falta de articulación estatal que a pesar de llevar la oferta, la implementa sin un enfoque diferencial étnico y sin un acompañamiento real ni un seguimiento efectivo. Las principales falencias se destacan a continuación en términos de los componentes de la atención integral y la ayuda humanitaria.

³³ Seguimiento a las Ordenes de la Sentencia T-025 de 200 Actualización informe situacional de los integrantes del Pueblo Embera Katío y Chami desplazados en Bogotá, retornados a pueblo rico y Mistrato en Risaralda y en proceso de reubicacion, Defensoría del Pueblo, agosto de 2013.

- Ayuda Humanitaria: Las comunidades visitadas, indican que “les han venido entregando de manera mensual asistencia alimentaria por parte de la UAERIV, pero que en la misma no se están incluyendo productos perecederos y cárnicos, es decir huevos, pollo, carnes, algunas verduras, etc., lo cual, de acuerdo con la comunidad, era un compromiso de la UAERIV realizar un convenio con la Alcaldía de Pueblo Rico para la entrega de los mismos”³⁴. Dada la demora en la coordinación de la oferta de los programas y proyectos productivos, se ha debido prorrogar la entrega de la Ayuda Humanitaria, hasta que no se dé inicio a la etapa de auto-sostenimiento a partir de dichos programas.
- Seguridad alimentaria, proyectos productivos y estabilización socioeconómica: Este es uno de los temas que más demora ha presentado en el proceso de implementación y que más preocupación le genera a la comunidad. A la fecha, los mayores avances en este sentido han sido las socializaciones de las propuestas de intención. Sin embargo, estos procesos de socialización deben ir mas allá y determinarse en consultas previas y participación efectiva de las autoridades tradicionales y de la comunidad en general.
- Vivienda Digna: De acuerdo con la información brindada por la UAERIV , una vez superada la dificultad en la contratación de la gerencia integral para la implementación del proyecto de las viviendas definitivas a través de los subsidios entregados par el Banco Agrario y la complementariedad del Distrito Capital de Bogotá, se va a dar inicio a la construcción de las 129 viviendas definitivas. Al respecto manifiestan las comunidades que sobre este tema no han tenido información, ello denota, la falla de existencia de canales de

³⁴ Ibídem

concertación con las comunidades teniendo en cuenta que, atendiendo a la adecuación cultural de las viviendas, el diseño de las mismas debe producto de la concertación.

- Salud: En relación con el acceso a este derecho, persisten las dificultades en cuanto a la necesidad de adecuación, dotación y puesta en funcionamiento de los centros de salud contemplados en el POA, en el municipio de Pueblo Rico (Dokabú, Kemberde y Kundumi), y en el de Mistrato. Pese a haberse implementado un programa de salud extramural, persisten los brotes de enfermedades prevenibles tales como: malaria, desnutrición, diarreas, afectando principalmente a los niños y niñas, sin que a la fecha se hayan hecho algún tipo de campañas de prevención. Ello unido a las dificultades de acceso que tienen las comunidades apartadas a la atención en salud, se constituyen en una de las grandes barreras estructurales de acceso a este derecho.
- Educación: En el tema educativo encontramos que a la fecha, los niños, niñas y jóvenes que retornaron se encuentran estudiando, pero no han sido inscritos a la fecha en el SIMAT, razón por la cual no han sido asignados los recursos por gratuidad y no se ha ampliado la planta docente. Esta ausencia en la inscripción ha llevado entonces a que los cupos del restaurante escolar tampoco se hayan ampliado y las comunidades y escuelas receptoras estén cubriendo la demanda con las raciones ya asignadas, sin la correlativa ayuda estatal. Advierten que el ICBF se comprometió a crear jardines infantiles y a ampliar su cobertura en los programas que ellos manejan, pero que en ese aspecto tampoco han visto resultados.
- Vías e infraestructura: En este componente, persisten las dificultades en las vías de acceso de las comunidades Embera de los Resguardos Unificado Chami y Gito Dokabú de Pueblo Rico y Mistrato, ya que no se cuenta con

información que permita verificar, que se han implementado acciones por parte de la entidad territorial, para la construcción del puente que va de la comunidad de Marruecos hacia Dokabú en Pueblo Rico. En relación con la infraestructura, en el POA del plan de retorno, se reporta como compromiso de la entidad territorial la construcción de 20 acueductos veredales, acción frente a la cual no se cuenta con información sobre su nivel de cumplimiento.

Finalmente y como una reflexión de este caso emblemático nos resta decir que con la expedición del Decreto ley 4633 de 2011, se estableció la necesidad de construir unas nuevas rutas de acceso a los derechos colectivos e individuales de los pueblos indígenas y de sus integrantes, y es precisamente este proceso de retorno y reubicación étnico, denominado por las entidades del SNARIV como "emblemático," el que debería estar marcando la pauta para la construcción concertada de dichas ofertas dirigidas a garantizar el goce efectivo de los derechos de esta comunidad víctima del conflicto armado.

No obstante lo anterior, no se ha visto de manera clara como realizar el ajuste de las acciones establecidas en el plan de retorno y reubicación, con los planes de salvaguarda del Auto 004 para el Pueblo Embera, los procedimientos previamente establecidos para adelantar los retornos y las reubicaciones y las disposiciones recientes del Decreto 4633 de 2011, cuya ruta está en construcción, y el goce efectivo de los derechos de las comunidades retornadas en el ejercicio de sus derecho a la atención integral y la ayuda humanitaria.

- **Comunidad Embera Katío del resguardo Gito Dokabú del municipio de Pueblo Rico – Risaralda desplazada desde el pasado mes de Mayo de 2013 en la ciudad Santiago de Cali.**

Esta comunidad, ha sido históricamente afectada por el conflicto, recientemente desde el mes de Mayo de 2012 vienen ocurriendo eventos relacionados con la

alteración del orden público que pusieron en riesgo la seguridad y los derechos de la población indígena que habita esa región; el lunes 28 de Mayo de 2012 se dio un desplazamiento masivo donde más de 500 indígenas Embera la mayoría de ellos Katío, se desplazaron de las comunidades de Bichubara, Marruecos, Lumadé y Paparidó del municipio de Pueblo Rico al corregimiento de Santa Cecilia, dicho desplazamiento concluyó con el retorno de la comunidad el 6 de Junio de 2012.

No obstante la mención de los anteriores hechos, en Pueblo Rico se presentaron otros desplazamientos forzados adicionales, uno ocurrido el 22 de Junio de 2012 de la comunidades de Santa Rita, Arenales y Waizur al Municipio de Pueblo Rico y el otro ocurrido el 04 de Julio de 2012, también en el Municipio de Pueblo Rico, comunidades provenientes de Conondo (Choco) y Ankosturas (Risaralda) este último ya retornado.

Como consecuencia de los hechos descritos anteriormente y las afectaciones por el conflicto armado sobre el pueblo Embera Katío de Pueblo Rico, el 12 de Julio de 2012 llegaron a Cali desplazados por la Violencia un primer grupo de 35 indígenas que después de ser atendidos en una primer etapa fueron retornados sin condiciones el 27 de Julio de 2012 a sus territorios de origen.

Posteriormente, en Mayo de 2013, según informa la misma comunidad que debido al no cumplimiento de los compromisos acordados en el proceso de retorno del 27 de Julio de 2012 y el temor permanente por la presencia de actores armados en sus territorios ancestrales, se desplazaron de nuevo a la ciudad de Santiago de Cali – Valle, en su momento llegaron 103 personas desplazadas, que a la fecha de hoy ascienden a 218, algunos han declarado de manera individual y fueron incluidos en el RUV, otros no fueron incluidos en el RUV y otros todavía se encuentran en curso de valoración, por cuanto declararon hace menos de tres (3) meses.

Por este segundo desplazamiento la población Embera no había recibido ningún tipo de atención, ni ayuda humanitaria; por lo que durante una reunión del Subcomité de Prevención y Protección que convocó el municipio de Cali en el mes de enero de 2014, la Defensoría argumentó muy insistentemente que debían atender este grupo de población desplazada por tratarse de una emergencia humanitaria, sin embargo el municipio decidió que por haber pasado más de tres (3) meses de la llegada de los desplazados a la ciudad ya no era su competencia atenderlos, la UAERIV por su parte, manifestó que la competencia era del municipio.

Por esta razón la Defensoría del Pueblo Regional Valle del Cauca, 30 de enero de 2014 realizó una visita de verificación al sitio donde se habitan los indígenas en Cali, encontrándose que se albergan un total de 218 personas en las siguientes condiciones:

- Condiciones de salubridad: La comunidad informa que especialmente los niños presentan episodios de diarrea y gripe; las instalaciones no cuentan con cocina, ni un lugar adecuado para la manipulación de alimentos; cocinan en los cuartos donde duermen, que a su vez son insuficientes; lo que aumenta el riesgo de enfermedades. La mayoría se encuentran vinculados al régimen subsidiado en salud a la EPS Barrios Unidos que no tiene cobertura en esta ciudad, sin embargo les han brindado atención en salud por urgencias y otros servicios en la red de Salud de Cali. La cantidad de baños es insuficiente con relación al número de personas, por las tres casas en donde habita la comunidad, hay en total cuatro baños, todos en condiciones precarias. Algunas familias de la comunidad, tienen consigo animales como perros y pollos dentro del cuarto donde duermen, sin tener un espacio diferenciado, cuestión ésta que repercute negativamente en condiciones de salubridad. Además de animales domésticos, hay presencia de otros animales como ratas y cucarachas, que representan un gran riesgo para las personas, especialmente niños.

– Seguridad alimentaria: Actualmente la comunidad no tiene un ingreso económico que le permita adquirir los alimentos para la subsistencia, en su mayoría solo logra una ración de comida diaria, que normalmente consiste en arroz con huevo. Se han presentado varios casos de desnutrición en niños menores de 6 años.

– Alojamiento: Casa 1 (carrera 11 No. 13 A – 47): La comunidad se encuentra ocupando 15 cuartos, todos carecen de condiciones mínimas de habitabilidad, no tienen colchones y duermen sobre el piso. En cada habitación residen en promedio 10 personas de diferentes familias, cada cuarto mide aproximadamente 3 metros de ancho por 3 metros de largo.

Casa 2 (carrera 11 No. 13 A – 52): Los indígenas ocupan 5 cuartos, éstos también carecen de condiciones mínimas de habitabilidad, duermen en el piso, en promedio son 10 personas de diferentes familias por habitación en un espacio muy reducido.

Casa 3 (carrera 11 No. 13 A – 61): En esta casa los indígenas ocupan solo dos habitaciones que albergan a 15 personas, encontrándose en condiciones iguales que las casas anteriores.

Casa 4 (carrera 10 con 13 A): Casa en la que ocupan dos habitaciones para 10 personas, en las mismas condiciones precarias que las demás.

En todas las casas se encuentran pagando \$ 10.000 (diez mil pesos) por noche, a título de arrendamiento, sin embargo, en razón a la falta de recursos económicos han incumplido dicho pago y los arrendadores les han solicitado que desocupen el bien.

– Sostenimiento y manutención: Los recursos para la sobrevivencia los consiguen de la mendicidad, siendo insuficiente para cubrir arrendamiento,

alimentación y otros gastos mínimos, los recursos que sin enfoque diferencial está entregando la Unidad para las víctimas como ayuda humanitaria

- Seguridad y riesgos para la vida e integridad de los miembros de la comunidad: Las casas que habita la comunidad, se encuentran ubicadas en el barrio el Calvario de la ciudad de Cali, zona que se caracteriza por sus altos niveles de inseguridad, consumo y tráfico de estupefacientes, prostitución, etc. La mayoría de habitantes de esta zona son personas en situación de calle, lo que facilita la comisión de otros delitos. Miembros de la comunidad reportaron amenazas, peleas e ingreso de personas desconocidas a las casas.

Por lo anterior, es claro que la problemática del Pueblo Indígena Embera Katío que se encuentra desplazado en la ciudad de Cali es grave y se constituye en una vulneración flagrante a sus derechos fundamentales. En aras de garantizar los derechos de esta comunidad desplazada, es necesario brindar atención humanitaria que consista en una reubicación temporal que les garantice los mínimos de dignidad, garantizar la seguridad alimentaria de la población, fortalecer el área de salud, educación y utilización del tiempo libre y garantizar el registro para poder acceder a todos los beneficios que establece el Decreto 4633 de 2011, en términos de reparación integral.

A pesar de que el municipio de Cali a través de la Asesoría de Paz argumenta no poder brindar la ayuda humanitaria inmediata a esta comunidad, amparada en que el hecho victimizante ocurrió hace más de 3 meses y la Unidad de Víctimas refiere que la competencia inicial es del ente territorial o que de lo contrario la ayuda entraría en la etapa de transición; es claro que esta comunidad además de ser víctima de la violencia, desplazada por el conflicto armado, por ser perteneciente a un pueblo indígena, debe gozar de especial protección, no solo consagrada en el Decreto ley 4633 de 2011, sino también en las diferentes decisiones que ha proferido la Honorable Corte Constitucional; sentencia T – 025 de 2004 y Auto 004

de 2009 entre otros, máxime cuando están siendo vulnerados sus derechos fundamentales consagrados en la Constitución, en la Legislación interna y en los diferentes tratados internacionales.

Debido a que ninguna institución asumió la atención inicial y brindó la ayuda humanitaria a la población Embera la Defensoría del Pueblo interpuso una acción de tutela contra el Municipio de Santiago de Cali, la UAERIV y la Gobernación del Valle, donde se solicitó ordenar a dichas entidades dar las ayudas humanitarias, especialmente relacionadas con alojamiento, salubridad y alimentación. El fallo de la acción de tutela fue emitido favorablemente el 17 de febrero de 2014, ordenando al Municipio realizar el censo y a la Unidad de Víctimas otorgar las ayudas humanitarias y hacer la inclusión en el registro.

No obstante lo anterior y pese al cumplimiento del fallo de tutela por parte de las entidades accionadas, la situación actual de la comunidad sigue siendo deplorable ya que los esfuerzos se han concentrado en entregar ayuda humanitaria en dinero lo cual antes de solucionar el problema ha generado mayor desarraigo y mendicidad.

Ante esta situación se solicitó a la UAERIV información sobre cuales han sido las medidas implementadas con enfoque diferencial para sacar a esta población de la situación de marginalidad y vulnerabilidad en donde se encuentran, a lo cual la entidad respondió:

Que en cumplimiento del fallo de tutela se ejercieron las labores necesarias para la unificación de los censos, encontrándose: 182 indígenas, de los cuales 116 se encuentran en el RUV, 19 en proceso de valoración, 7 no incluidos y 9 que no es posible identificar³⁵ En cuanto a la ayuda humanitaria esta se está entregando a las personas que están agrupadas en 32 núcleos familiares, de los cuales 19 han

³⁵ Oficio No. 201417010598341 fechado 22 de Julio de 2014, Unidad para las Víctimas.

recibido ayuda y 13 deben ser reprogramados para entregarse en el punto de atención más cercano. “Aunque los componentes de ayuda humanitaria se han entregado en el correspondiente valor en efectivo”³⁶, se han adelantado acciones encaminadas a brindar atención diferencial a las comunidades. Al respecto se mencionan los acuerdos institucionales, reuniones en el marco de la MPCI para avanzar en el análisis de las medidas de atención humanitaria y establecer criterios que permitan la adecuación de las necesidades de los pueblos indígenas. Frente al tema de un albergue temporal en condiciones dignas, la unidad señala que esta es una responsabilidad de la autoridad local, por lo tanto indica que la Gobernación del Valle se comprometió a gestionar un posible albergue temporal, mientras se resuelve el retorno en condiciones dignas.

De otra parte la UAERIV indicó que las comunidades desplazadas en la ciudad de Cali, son efectivamente sujetos colectivos de derechos, pero no lo son de “reparación colectiva, en tanto la sumatoria de núcleos familiares o individuos no constituye un sujeto de reparación colectiva. El sujeto de reparación colectiva, es un sujeto de derechos colectivos preexistentes a los hechos victimizantes. En este sentido las familias de diverso origen asentadas actualmente en la Ciudad de Cali, no comparten una preexistencia como sujeto colectivo, sino que a su vez pertenecen a diversos territorios, donde debe garantizarse su participación en los distintos procesos de reparación colectiva, ejemplo de ello es el Resguardo de Gito Dokabu”³⁷.

La Comisión difiere sustancialmente de la UAERIV, frente a esta última consideración, y enfatiza que las comunidades Embera Katío desplazadas en Cali y que pertenecen al Resguardo de Gito Dokabu, sí son sujetos de reparación colectiva étnica, como quiera que si comparten una preexistencia como sujetos étnicos y es aquella dada por la conjunción de unos derechos constitucionales

³⁶ Ibídem

³⁷ Oficio No. 201417010598341 fechado 22 de Julio de 2014, Unidad para las Víctimas.

propios, como la identidad cultural reflejo de una lengua propia, uno derechos territoriales ancestrales y una cosmovisión que se basa en una ley de origen que les es de su esencia.

En este sentido las Comunidades Embera desplazadas en Cali, así pertenecieran a resguardos distintos, por ejemplo al resguardo Chami Unificado, o al Gito Dokabu, son sujetos de reparación colectiva por la naturaleza de sus afectaciones y porque no podemos negar que con el desplazamiento sus derechos colectivos al territorio, identidad cultural, autonomía, gobierno propio y demás han sido vulnerados en su esfera tanto individual como colectiva.

Estamos hablando de la existencia de un daño colectivo, ya que el hecho victimizante de desplazamiento violó la dimensión material e inmaterial de los derechos y los bienes de los pueblos y las comunidades indígenas que como los Embera Katío, tienen en su calidad de sujetos colectivos de derechos, lo cual implica como menciona el artículo 42 del decreto 4633, “una mirada holística de los daños y las afectaciones que estas violaciones ocasionen”.

Teniendo claro que para las comunidades desplazadas en Cali lo que ha ocurrido es una violación a sus derechos colectivos que desencadenó unos daños a la integralidad cultural, los sistemas de pensamiento, la organización y producción al manejo espacial y temporal del territorio, a sus sitios sagrados, al idioma, al gobierno propio, a la transmisión del conocimiento, a la reproducción de la salud y educación propias, a los sistemas de producción, distribución, autoabastecimiento, consumo, intercambio, y demás. Para estos daños, las medidas de reparación se contemplarán en el Plan Integral de Reparaciones Colectivas para Pueblos y Comunidades Indígenas según el artículo 130 del decreto 4633. Desconocer de entrada estas consideraciones sin valorar las afectaciones de estas comunidades a la luz de la normatividad transicional actual, los autos de la Corte Constitucional y los estándares internacionales en la materia, es abiertamente discriminatorio y

contradicitorio del derecho a la dignidad de los pueblos indígenas, el principio de favorabilidad y el principio erga omnes.

- **Resguardo Emberá Duvaza Catrú y Ancosó del Alto Baudó**

El resguardo indígena Duvasa, Catrú y Ankoso ubicado en la parte sur occidental del municipio de Alto Baudó está constituido por 35 comunidades indígenas Embera Dobidá y una población aproximada de 4.500 distribuidos en los ríos Duvasa Catrú y Ancozó.

Desde noviembre hasta diciembre de 2013 se presentaron enfrentamientos entre el ELN y las Autodefensas Gaitanistas Unidas de Colombia, el cual se desarrolló con interposición de la población civil, ocasionando inicialmente el desplazamiento de 11 familias de 36 que habitan en la comunidad Las Delicias hacia la cabecera municipal Pie de Pató, las otras 300 personas que habitan en la comunidad estuvieron confinadas durante 15 días en los que les estaba prohibida la movilización por el río. Como consecuencia de esta situación se encontraban confinadas las comunidades de:

- Apartado: 200 habitantes
- Las Delicias: 300 habitantes
- Batatal: 300 habitantes
- Puerto Misael: 300 habitantes
- Boca de León: 400 habitantes
- Peña Azul: 400 habitantes

Para un promedio de 1.900 personas confinadas por la descrita confrontación armada.

El día lunes 5 de mayo los Gaitanistas invadieron la comunidad de Catrú, durante los tres días siguientes avanzaron por las comunidades de Siorodo, Andeudo, Puerto Peña y Playa grande; para el día sábado llegaron a Hongó y Piragua para enfrentarse luego en el punto denominado como Conoto.

El día 12 de mayo se realiza una visita de verificación humanitaria, por parte del Ministerio Público y el ente territorial a fin de conocer las condiciones que están enfrentando luego del desplazamiento y requerir a las instituciones según el decreto ley 4633 para la atención humanitaria y demás derechos según la ruta de atención.

Aproximadamente 2.600 personas se encuentran en situación de desplazamiento forzado como consecuencia de la descrita confrontación armada. Es importante resaltar que este es el primer acercamiento de la institucionalidad en terreno, ya que el difícil acceso a estas comunidades impedía un diagnóstico cercano a la realidad. Muchas personas y comunidades como Piedra Mula, Punto Viejo, Sokerré, Doparéd, Hangadó y algunas familias de Docasina, Cañandó y Corodó se adentraron en la selva y no se ha tenido información sobre su paradero o llegada a algún sitio.

Todas estas comunidades están completamente deshabitadas, en ellas se quedaron los bienes como: los cultivos del pan coger, semovientes y casas de las personas por lo que en el territorio estas pertenencias están expuestas al saqueo y deterioro a razón del abandono forzado de los mismos.

- Crisis Humanitaria: Con ocasión del desplazamiento hay un nivel de sufrimiento en la comunidad por la escases de alimentos (desabastecimiento) agudizado por la imposibilidad de paso hacia las zonas de cultivo y pesca (por la presencia de tropas), así como la prolongación del enfrentamiento (entre el ELN Y los Gaitanistas), falta de utensilios de cocina, aseo y otros no

alimentarios, escases de medicamentos, presencia de sobre población y hacinamiento (aprox. 20 personas por cada casa), desescolarización de la niñez y ausencia de restaurante escolar.

- Salud: el puesto de salud no está en condiciones adecuadas para la prestación del servicio en esta situación de emergencia, es decir, no hay personal asistencia, se necesita dotación de insumos y medicamentos así como la presencia de una brigada de atención médica que entienda los casos de unas 50 mujeres embarazadas y evalúe las consecuencias de la falta de alimentación en los menores de edad y ancianos.

En atención a la dramática situación humanitaria que atraviesan las referidas comunidades, la UAERIV informó:

Que la ayuda humanitaria se prestó inicialmente a través del convenio con CICR finalmente alcanzando 140 toneladas. Frente al censo y la inclusión en el RUV, la entidad señala que sólo hasta el 10 de junio de la misma anualidad el Ministerio Público radicó en la Dirección Territorial Chocó la declaración con el censo y acta correspondiente al desplazamiento de 17 comunidades, que corresponden a 489 familias (2.116 personas), misma que ya se encuentra en trámite en la Subdirección de Registro de la UAERIV. De igual forma anota esta entidad, que el registro que se remitió por parte de Ministerio Público se realizó de los miembros de la comunidad de manera individual, indicando que a la fecha se cuenta con 15 actas ya valoradas de los censos y actas recibidos por parte de Ministerio Público.

Para finalizar la entidad establece que se acordaron las modificaciones en los componentes alimentarios de las ayudas humanitarias para que estén acorde con los usos y costumbres de las comunidades indígenas desplazadas.

Esta respuesta a modo de ver de la Comisión es demasiado escueta y superficial frente a la dimensión de la problemática humanitaria que afrontan las comunidades tanto desplazadas como receptoras. La debilidad estatal en el nivel local como en el nacional, demuestra una clara falta de sensibilidad a la problemática que se traduce en la entrega de ayudas humanitarias para mitigar un problema de manera temporal, sin una visión a mediano y largo plazo que permita el goce de derechos de las víctimas indígenas de esta región del país, donde además de las gestiones de la entidad coordinadora del sistema, es fundamental que articulen acciones de las diferentes entidades del SNARIV en suma de las acciones de los entes territoriales.

La respuesta poco profunda de la UAERIV y la negativa de informar las acciones implementadas por el ente territorial, dejan una preocupación muy profunda, sobre la suerte de más de 2.600 personas en términos de salud, alimentación, alojamiento educación, seguridad y demás derechos y garantías para su digna existencia. El problema de la atención humanitaria no se resuelve con el cambio de la minuta alimentaria, hay factores de suma importancia que requieren un apoyo consistente y permanente de las entidades del Gobierno en materia de salud, por ejemplo la posibilidad de brindar un albergue temporal para evitar el hacinamiento y los brotes virales que este causa.

La Defensoría del Pueblo ha hecho presencia en varias oportunidades en el territorio, y ha dimensionado la situación que viven las comunidades y la desatención a la que están expuestas por la no aplicación de medidas con enfoque diferencial que garanticen una salud sostenida con el ingreso de personal médico que ofrezca atención inmediata, prioritaria y diferencial en los casos que lo requieran, un albergue transitorio en el mismo asentamiento, el derecho a la educación de cerca de 800 niños y niñas y todas aquellas medidas necesarias para velar por la salvaguarda de los derechos fundamentales a la dignidad

humana, igualdad, la vida e integridad personal, la libertad de locomoción, derechos étnicos y territoriales, identidad cultural, autonomía y gobierno propio.

5.9 *Conclusiones*

- La atención integral y ayuda humanitaria para sujetos étnicos es uno de los componentes de la política de victimas más importantes, ya que sin la conjunción de ellos, sería imposible el ejercicio de otros derechos como la reparación integral y la restitución de derechos territoriales. En esta lógica es que los decretos ley consagran la atención integral y ayuda humanitaria de grupos étnicos víctimas del conflicto armado como necesaria para la estabilización económica y social. En virtud de ello en la ayuda de transición se incluyen medidas como el empleo, vivienda y proyectos productivos.
- Con ocasión a la ayuda humanitaria inmediata que está a cargo de los entes territoriales, solo recibimos información de Cali Puerto Carreño y Pasto, los demás municipios como Buenaventura, Tumaco, Barbacoas, Quibdó, Riosucio, Mistrato, Bagadó y demás donde hay presencia de grupos étnicos en condiciones de vulnerabilidad, desplazamiento y confinamiento, no presentaron información alguna que dé cuenta de sus acciones en materia de atención y asistencia. Esto evidencia las falencias actuales en la integración de los entes territoriales al sistema de la política pública de atención a víctimas.
- Por su parte la Unidad, en virtud del principio de concurrencia en la entrega de la ayuda inmediata en el año 2013 benefició a 6 comunidades indígenas que equivalen a 736 familias, a las cuales se les entregó apoyo de \$ 184.588.232,08. En lo que lleva corrido del año, la Unidad señala que frente a la ayuda inmediata para sujetos étnicos se han beneficiado 150 familias-

no se indica el número de personas integrantes- solo hace referencia a dos comunidades indígenas que recibieron apoyo por un total de \$ 35.075.285,04. Esta información, da cuenta de apoyos monetarios pero no determina si estos se entregaron en alimentación, artículos de aseo, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina y alojamiento transitorio adecuados.

- En cuanto a la implementación de la ayuda humanitaria de emergencia a cargo de la UAERIV, durante el periodo Julio de 2013 a Mayo de 2014 se ha entregado a 111.971 personas que presumimos hacen parte de sujetos étnicos -en su carácter individual-, con una asignación de \$ 106.133.916.050.
- Gran parte de los recursos destinados a la ayuda humanitaria para sujetos étnicos en situación de desplazamiento fue entregada en la etapa de transición. 142.000 personas recibieron esta ayuda por un monto total de \$ 367.869.772.051, donde los mayores beneficiarios de esta medida fueron los miembros de comunidades negras y afrocolombianas del pacífico Colombiano. No obstante esta alta inversión en recursos no está logrando impactar a las comunidades para alcanzar el goce efectivo de sus derechos.
- Analizando la respuesta estatal frente al cumplimiento de las medidas de atención integral y ayuda humanitaria, y comparándolas con los casos emblemáticos plasmados en el informe de seguimiento como el caso del Pueblo Embera y sus distintas comunidades afectadas en Risaralda y Choco se concluye que:
- Pese al despliegue institucional en la implementación de acciones tendientes a garantizar las condiciones básicas de las comunidades, en virtud de un enfoque eficientista en la gestión, se adoptan medidas de corto

plazo, que no contemplan acciones estructurales para superar la vulnerabilidad manifiesta de los grupos étnicos.

- Las actividades entre el nivel nacional y territorial se ejecutan de forma desarticulada, y falta claridad en los recursos que cada cual debe aportar.
- Hay una proliferación de discursos encaminados a los mismos resultados que generan confusión para las comunidades, que no entienden como las entidades estatales no pueden adecuar los planes de salvaguarda con la atención y reparación integral.
- En la práctica las entidades responsables del nivel nacional mantienen la oferta social regular de servicios, lo cual no responde a los derechos y realidades socioculturales que los pueblos y las comunidades demandan.
- Inexistencia en la práctica de una ruta de atención para los sujetos colectivos en su condición de víctimas del conflicto armado que aborde desde el enfoque diferencial la estabilización económica y social.
- Persistencia del asistencialismo del Estado en la entrega de ayudas humanitarias sin enfoque diferencial étnico, lo cual es tan solo una solución temporal y paliativa a la magnitud del problema que afrontan las comunidades, que carecen de un acompañamiento cierto por parte del Gobierno, lo cual permite desconocer la realidad tangible que afrontan y que ha sido visible ante los ojos de los organismos de control.
- Deficiente funcionamiento de la prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia y transición en los términos definidos a nivel jurisprudencial y la ausencia de un enfoque diferencial que otorgue un trato especial a las personas afrodescendientes e indígenas como sujetos de especial

protección constitucional y en razón a su pertenencia a un grupos étnico históricamente marginado.

- Peregrinaje institucional al que se someten las comunidades en el reclamo de sus derechos ante el Estado, haciéndolas recurrir a numerosas solicitudes e interposición de recursos y acciones de tutela sin que se les haga la entrega efectiva y en un tiempo razonable del componente de ayuda humanitaria de emergencia y de transición ya que en la mayoría de los casos el tiempo en que se solicita y se hace efectiva la entrega supera los 8 meses con lo cual se desnaturaliza la finalidad de esta medida en lo que tiene que ver con la garantía de un mínimo que posibilite la supervivencia en condiciones dignas de la población víctima étnica.
- En lo que tiene que ver con los casos de confinamiento y resistencia el derecho a la atención humanitaria inmediata especialmente en lo alimentario y aseo, es generalmente desconocido por parte de la UAERIV según los últimos pronunciamientos jurisprudenciales de la Corte constitucional, ya que como sucedió con el confinamiento de las comunidades Las delicias, Batatal y puerto Misael en noviembre del 2013, amparados en cuestiones de seguridad, orden público o insuficiencia presupuestal, ignoran la obligación de brindar la asistencia humanitaria a estas comunidades, con lo que se agravan las situaciones de hambre de la población y se generan graves afectaciones a la vida digna por la escases de alimentos y el mal manejo de las fuentes hídricas.
- La ausencia del enfoque diferencial también se observa en la forma como se desconoce el derecho de que cualquier medida de intervención se debe adoptar con la participación de las autoridades comunitarias (cabildos y consejos comunitarios) respetando los criterios de especificidad cultural aplicables.

- El Gobierno da cuenta de actividades tendientes a la divulgación del enfoque diferencial étnico para que este sea incluido en los Planes de Acción Territorial, pero ello no trasciende de la expedición de cartillas, informes, videos, plegables y demás material didáctico que inunda los escritorios de los funcionarios públicos encargados de aplicarlo, sin lograr la materialización de acciones afirmativas a través de planes, programas o proyectos para población étnica.
- Se evidencia que aunque se esté aplicando el Decreto ley 4633 de 2011, los procedimientos legales para la implementación de las ofertas de las entidades nacionales y territoriales, en primera medida no cuentan con un enfoque étnico y se ejecutan atendiendo a políticas para las demás poblaciones vulnerables o víctimas que no cuentan con el carácter de sujetos étnicos, y por lo tanto, no se compadecen con la celeridad que el restablecimiento de los derechos de las víctimas de grupos étnicos requieren, impidiendo así el acceso y ejercicio efectivo de sus derechos.
- La respuesta institucional frente a la agudización del conflicto armado en territorios colectivos de pueblos indígenas ha evidenciado que aunque la institucionalidad colombiana ha mejorado su capacidad de reacción a la coyuntura y a las emergencias desde el nivel nacional en casos de desplazamiento masivos, en aspectos como la atención humanitaria de emergencia, no ha alcanzado una estrategia institucional que responda de manera preventiva estas situaciones, que atienda de manera inmediata integral y diferencial los desplazamientos masivos y que continúe garantizando y protegiendo los derechos individuales y colectivos de las comunidades, una vez pasada la emergencia.

- Las entidades gubernamentales, solo hasta finales del año 2012, han comenzado a aproximarse a la complejidad institucional y cultural que implica el diseño de políticas públicas para los grupos étnicos, lo cual se explica porque históricamente desde la institucionalidad de gobierno no se ha tenido en cuenta a estas poblaciones en los procesos de diseño de políticas públicas.
- Se ha hecho visible las limitaciones de aplicar a los grupos étnicos los enfoques tradicionales de atención que se usan para la población desplazada y vulnerable. Estas medidas, en razón de que no cuentan con enfoques diferenciales y tienen un horizonte de corto plazo (acciones asistencialistas), no tienen un impacto para superar la fase de “emergencia” y sentar las bases hacia el restablecimiento de derechos. Esto ha llevado a que hoy en día, se haga visible la necesidad de estructurar enfoques de atención integrales y superar la visión eficientista que ha permeado la gestión, es decir, el enfoque centrado en metas de cobertura con los recursos disponibles y no en los efectos en términos de goce efectivo de derechos, en coherencia con los planes de vida de los pueblos indígenas y planes de etno-desarrollo de las comunidades negras.
- Las ayudas humanitarias de emergencia y transición se están consignando en dinero como si fueran víctimas en el marco de la ley 1448. Ello provoca diferencias al interior de las comunidades ya que los montos de la entrega dependen del número de personas que componen el núcleo familiar.
- Las comunidades Embera Katío desplazados en el Barrio el Calvario en Cali, no han recibido un trato con enfoque diferencial, lo que ha incrementado el riesgo permanente por estar expuestos a violencia en todas sus expresiones, como la violencia de género y sexual. Ello crea



descomposición social dentro del colectivo dado la exposición al consumo de drogas, mendicidad y con temor a una posible trata y prostitución.

6. Medidas de Atención y Rehabilitación en salud para grupos étnicos víctimas del conflicto.

La atención integral en salud para grupos étnicos según lo dispuesto en los Decretos con fuerza de Ley está orientada a dar respuesta a las medidas de Asistencia y Atención y a las medidas de Rehabilitación en el marco del Plan de Atención y Reparación Integral, según los siguientes artículos:

Tabla 27. Artículos de medidas de asistencia en salud y rehabilitación en los decretos ley.

Decreto Ley	Medidas de Asistencia	Medidas de Rehabilitación
4633	Artículos 76 al 85	Artículos 115 al 118
4634	Artículos 54 al 61	Artículos 79 al 83
4635	Artículos 54 al 59	Artículos 83 al 89

Fuente: Decretos ley.

Para pueblos y comunidades indígenas se define la creación de la Ruta de Atención Integral para pueblos indígenas en el artículo 84, a su vez en los artículos 88 y 83 de los Decretos Ley para las víctimas pertenecientes a las comunidades afrocolombianas y para pueblos Rrom respectivamente, se define la creación de un módulo étnico del programa de atención Psicosocial y salud integral para estos grupos, en el marco del Programa de Atención Integral en Salud y Atención Psicosocial para Víctimas³⁸-PAPSIVI, este incorpora la atención diferencial mediante la atención en salud a sujetos de reparación colectiva³⁹, e incluyendo las medidas de reparación integral a grupos étnicos, regidas en los

³⁸ Como medida de rehabilitación en el marco de la reparación integral, el PAPSIVI constituye la línea técnica que le permite a los diferentes actores atender los impactos psicosociales y los daños en la salud física y mental de las víctimas ocasionados por o en relación con el conflicto armado, en los ámbitos individual, familiar y comunitario.

³⁹ Según lo dispuesto en el artículo 152 de la ley 1448 de 2011, como son: Grupos y organizaciones sociales y políticos y Comunidades determinadas a partir de un reconocimiento jurídico, político, social que se haga del colectivo, o en razón de la cultura, la zona o el territorio que habitan, o un propósito común

Decretos con fuerza de Ley sobre las cuales debe adecuarse la atención psicosocial.

6.1 *Medidas de atención integral y rehabilitación en salud para víctimas pertenecientes a pueblos indígenas.*

El MSPS elaboró un documento preliminar, el cual presenta una propuesta de ruta definida en dos componentes: atención integral articula los enfoques de: a) Derechos, b) Diferencial, c) Territorial y d) Reparativo, crea y adapta estrategias de promoción, prevención, atención y rehabilitación en salud del SGSSS y el componente de reparación integral desde las concepciones sociales y culturales de los pueblos indígenas relacionados con la rehabilitación: física, psicológica y social y cultural, e incluye los mecanismos de seguimiento y control de la ruta de atención

En el marco del comité institucional para la salud y la protección social de las víctimas del conflicto armado (Resolución 888 de 2012) se propuso la metodología de construcción conjunta para articular los aportes de los delegados de la subcomisión de salud y de los sabedores tradicionales respecto de su diseño e implementación, esto, mediante la realización de 7 talleres los cuales tienen por objetivo definir las medidas de asistencia, atención y reparación integral en salud.

El proceso de construcción conjunta establecía que una vez definida la sección de medicina tradicional a cargo de la subcomisión de Salud y de medicina occidental a cargo del MSPS⁴⁰ se presentaría a la Subcomisión de Salud de la MPC, para ser avalada y presentada como última instancia a la MPCI, una vez se realizara este proceso, la ruta de atención sería parte integral y constitutiva del Sistema Indígena de Salud Propio e Intercultural SISPI⁴¹, sin embargo, el proceso de

⁴⁰ Propuesta presentada en julio de 2012 por la Subcomisión de Salud de la MPC

⁴¹ Acuerdo establecido en el PND Prosperidad para todos. 2010-2014 con los pueblos indígenas para garantizar el *Acceso pertinente a la salud*: El Ministerio de la Protección Social avanzará en la estructuración de la propuesta del Sistema Indígena de Salud Propia e Intercultural de los pueblos indígenas SISPI, como

concertación y validación de la ruta, aun no se ha realizado, el avance respecto al informe del año anterior 2013, radica en una fecha de reunión proyectada para el mes de julio de 2014, en la que se espera la definición de medidas diferenciales de atención integral para ser incluidas en la ruta y el aval para dar inicio a los talleres de construcción conjunta con médicos tradicionales o sabedores en salud.

El no contar con una ruta de atención afecta otros procesos como son los que tienen que ver con reparación colectiva, máxime si se tiene en cuenta que en el Subcomité de rehabilitación de fecha 21 de febrero, la Subdirección de Reparación Colectiva – Grupo Étnicos⁴², expone que se tienen planteadas metas de procesos de reparación relacionadas con 32 sujetos de reparación colectiva que se adelantan actualmente, con el cumplimiento de la meta de 140 Sujetos de Reparación Colectiva Étnicos en ruta de Reparación a 31 de Diciembre de 2014. Y con la implementación del Sistema Indígena de Salud Propia e intercultural SISPI, por cuanto se tiene previsto que una vez se defina la ruta, esta se articule al sistema.

Sin embargo, aún sin terminar las fases de diseño y validación del SISPI, en el marco del desarrollo de la Minga Social Indígena y Popular por la Vida, el Territorio, la Autonomía y la Soberanía en el Resguardo La María (Piendamó-Cauca)⁴³, mediante las acciones de la mesa de sistemas encargada del desarrollo del acuerdo número 8, relacionado con la expedición de un decreto para establecer las disposiciones normativas, relativas al funcionamiento de los territorios indígenas, sus autoridades y gobierno propio respecto de los sistemas: Sistema Educativo Indígena Propio (SEIP), Sistema Indígena de Salud Propia e Intercultural (SISPI) y Sistema General de Participaciones SGP, se cuenta con un

alternativa para la búsqueda del “Buen Vivir” de estos pueblos indígenas, mediante la acción intersectorial y procesos de consulta y concertación. Página 476.

⁴² Acta No 2. Subcomité de Rehabilitación. 24 de febrero de 2014.

⁴³ Realizada entre el 19 al 23 de octubre de 2013. Espacio en el que se establecieron acuerdos con la participación de las diferentes comisiones creadas por parte de los pueblos indígenas y los responsables asignados por parte del gobierno

borrador del decreto “Por el cual se crea un régimen especial entre tanto se expide la ley que trata el artículo 329 de la Constitución Política, con el fin de poner en funcionamiento los Territorios Indígenas respecto de la administración de los sistemas propios de los pueblos indígenas”.

En este documento las disposiciones establecidas para el SISPI⁴⁴, se encuentran en el Título III, en los artículos 74 al 88, en donde se establecen en el primer capítulo definiciones y principios, en el segundo los componentes y en el tercero las competencias de los territorios indígenas para su implementación y desarrollo, en tal sentido, no se puede hablar de avances hasta tanto no se cuente con la firma del Ministro del Interior y se fije su fecha de implementación.

6.2 *Medidas de atención integral y rehabilitación en salud para víctimas pertenecientes a Población Rrom.*

El MSPS, informó que para la atención en salud para el pueblo Rrom los aspectos de atención diferencial y por hecho victimizante, contenidos en los artículos del Decreto Ley 4634 se incorporarían en el protocolo de salud integral con enfoque psicosocial, una vez este estuviera diseñado y aprobado. Estos aspectos tienen que ver con el respeto a sus tradiciones, usos y costumbres; su concepción sobre la salud y enfermedad⁴⁵; afiliación inmediata al SGSSS una vez incorporadas como víctimas en el RUV; suministro de servicios de atención de emergencia⁴⁶, consentimiento previo para ser atendido según procedimiento de medicina occidental (alópatica). Todos los servicios prestados deben brindar atención

⁴⁴ El SISPI se considera como el “conjunto de políticas, normas, principios, recursos, instituciones y procedimientos que se sustentan a partir de una concepción de vida colectiva, donde la sabiduría ancestral es fundamental para orientar dicho Sistema, en armonía con la madre tierra y según la cosmovisión de cada pueblo. El SISPI se articula, coordina y complementa con el Sistema General de Seguridad Social en Salud – SGSSS con el fin de maximizar los logros en salud de los pueblos indígenas”.

⁴⁵ Para la comunidad Rrom, la salud no es percibida como una necesidad prioritaria, la conciben como la ausencia de enfermedad y la enfermedad como una situación invalidante ligada a la muerte.

⁴⁶ Con independencia de la capacidad socioeconómica, sin exigir condición previa para su admisión

oportuna, con calidez y calidad para preservar la vida como sus condiciones óptimas de salud.

Al igual que la Ruta de Atención para grupos Indígenas, el módulo étnico, sustenta la atención en salud en principios orientadores: a) Derechos, b) Diferencial, c) Territorial y d) Reparativo con el fin de que las acciones den respuesta a las diferencias sociales, culturales, constitutivas y de contexto; al grado de riesgo, vulnerabilidad o afectación por conflicto armado de las personas, comunidades y pueblos; garanticen el ejercicio pleno de los derechos individuales y colectivos de la población de acuerdo con sus características, necesidades y un segundo componente de reparación integral desde las concepciones sociales y culturales del pueblo Rrom o Gitano.

Este módulo será diseñado mediante un proceso de construcción conjunta, para lo cual se propone hacer un taller desde un enfoque diferencial de derechos, territorial y reparativo. En proceso de concertación en la mesa nacional de diálogo, se deberá obtener el aval para la participación de dos Dravarni por Kumpaňa, incluido el acompañamiento de los hombres delegados a la Mesa y un representante de las organizaciones Rrom, las cuales deberán estar debidamente conformadas y validadas por el Ministerio del Interior. Como producto de este taller, se espera obtener el documento técnico incorporando el resultado del ejercicio de análisis conjunto de las medidas de asistencia, atención y reparación integral en salud para la incorporación los saberes tradicionales al módulo étnico del PAPSIVI. A fecha de abril de 2014 el MSPS informó que aún no se cuenta con un documento técnico borrador que recoja los planteamientos sobre salud de los pueblos Rrom.

6.3 Medidas de asistencia y reparación y rehabilitación en salud para víctimas pertenecientes a Comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

El desarrollo del artículo 88 del Decreto Ley 4635 de 2011, dispone que el Ministerio de Salud y Protección Social debe diseñar el módulo étnico del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral PAPSIVI para las comunidades negras, afrocolombianas, Palenqueras y raizales, atendiendo los impactos colectivos producidos por los daños causados a estas comunidades, teniendo en cuenta los lineamientos establecidos como son: pro actividad, atención individual, familiar y comunitaria, rehabilitación colectiva e individual, lógicas no discriminatorias, gratuidad, personalización, ingreso, interdisciplinariedad

Al igual que la ruta de Atención integral para pueblos indígenas, el módulo étnico, debe sustentar la atención en principios orientadores: a) Derechos, b) Diferencial, c) Territorial y d) Reparativo con el fin de que las acciones que den respuesta a las diferencias sociales, culturales, constitutivas y de contexto; al grado de riesgo, vulnerabilidad o afectación por conflicto armado de las personas, comunidades y pueblos, para garantizar el ejercicio plena de los derechos individuales y colectivos de la población de acuerdo con sus características, necesidades y afectación diferencial y un segundo componente de reparación integral desde las concepciones sociales y culturales de los pueblos y comunidades negras, afros, raizales, palenqueras

Para el diseño del módulo se debe implementar la estrategia de construcción conjunta de las medidas de asistencia, atención y reparación integral. Se propusieron 7 talleres regionales en los que se previó la participación de un sabedor, médico tradicional o partera por cada consejo comunitario, o un representante de las organizaciones departamentales de base reconocidas por el Ministerio del Interior. El proceso de concertación para la ejecución de los talleres de construcción conjunta, se ha realizado en el escenario de la tercera sesión de Mesa Nacional de Protección Social de comunidades negras, afrocolombianas,

palenqueras y raizales⁴⁷, realizada en julio 23 de 2012, estos se vienen coordinando con los representantes de la Mesa Nacional de Protección Social y las Secretarías Departamentales de Salud que recibieron los recursos girados mediante resolución 4493 de 2012.

El MSPS elaboró una propuesta metodológica y de agenda de trabajo la cual será validada y ajustada en la ejecución de cada uno de los talleres, esta propuesta combina momentos teóricos de análisis, validación de los enfoques propuestos y los lineamientos establecidos en el artículo 88, así como momentos prácticos de reconocimiento y comprensión de las afectaciones individuales y colectivas del conflicto armado. El MSPS informó que a fecha de abril de 2014 no se cuenta con un documento técnico del módulo que se espera construir como producto de los resultados obtenidos en el ejercicio de análisis conjunto desarrollado en los talleres.

6.4 Atención integral en salud y atención psicosocial recibida por grupos étnicos.

En la siguiente tabla según información suministrada por el MSPS se presenta el estado general de la afiliación de la población de víctima perteneciente a grupos étnicos afiliada al SGSSS:

Tabla 28. Afiliación al SGSS de personas con identidad étnica.

⁴⁷ Conformada por 7 delegados: uno por Santander, Chocó, Meta, Bogotá, San Andrés y dos por Bolívar ,uno de Palenque y otro por el resto de las comunidades.

Afiliación al SGSS. Grupos Étnicos				
Pertenencia étnica	Subsidiado	Contributivo	Excepción	Total General
Indígena	80829	10350	259	91438
Gitano (a) Rrom	15780	4450	16	20246
Negro(a) o Afrocolombiano	318866	59784	928	379578
Palenquero	237	44	2	283
Raizal	5086	1307	18	6422
Total Étnicos	420798	75935	1239	497956
Total Nacional	3.176.157	795.066	12.804	3.984.027

Fuente: MSPS, SISPRO. Corte Enero de 2014.

En relación a los datos reportados por el MSPS sobre afiliación general de la población víctima afiliada a diciembre de 2013 que corresponde a 3.984.027 personas afiliadas⁴⁸ se puede considerar que el porcentaje de afiliación de víctimas de grupos étnicos corresponde al 12,49%. Respecto de cada uno de los regímenes de afiliación por grupo étnico en relación a la afiliación nacional, los porcentajes son los siguientes: Régimen Contributivo, 9,5 % ; régimen subsidiado 13,24 % y régimen excepcional 9,67%.

La atención integral en el marco de la atención en salud a través del SGSS incluye las acciones brindadas a través de programas de atención integral, de emergencia en salud, los servicios de asistencia y las remisiones:

Tabla 29. Atención en salud a personas con identidad étnica.

⁴⁸ Fuente: Cálculos de la CGR sobre base de datos de víctimas afiliadas y no afiliadas al SGSS, suministrada a la CGR por Minsalud mediante oficio con su radicación # 2014 16000 725691 de 22-05-2014, radicación CGR # 2014 ER 0080901 de 09-06-2014

Atención Integral en Salud							
Pertenencia étnica	Número de insumos recibidos	Atención IVE ⁴⁹	Medicamentos recibidos	Con estudio de suficiencia ⁵⁰	Medicamentos recibidos según RIPS	Receptor en servicios de apoyo	Atención por VIH
Indígena	3091		92	1302	413610	204338	666
Negro(a) o Afrocolombiano (a)	20475	4	449	8278	884714	967130	2420
Palenquero	20		1	4	1305	669	2
Raizal	636		8	174	18037	14152	39
Gitano (a) Rrom	1665		32	625	50712	39484	177
Ninguna	309014		4720	106856	9155505		25799
No Definido	127			27	6125	3812	99
(en blanco)	502		4			11	
Total General	335530	4	5306	117266	10530008	1229596	29202

Fuente: MSPS. Registro individual de Prestación de Servicios de Salud (RIPS). Corte diciembre 31 de 2013.

Los servicios de asistencia en salud se prestan en relación a lo consagrados en el artículo 54 de la Ley 1448 de 2011⁵¹, para lo cual se garantizará una atención especializada, con enfoque diferencial y preferente. En ese sentido, la atención integral en salud se debe brindar de manera prioritaria, gratuita y cumpliendo criterios de oportunidad y calidad, máxime si existen protocolos de atención en salud definidos para cada uno de los grupos étnicos y no tendría porque presentarse situaciones evidenciadas en las diferentes visitas a varias comunidades en las que la CGR ha reportado debilidades de la atención en salud como uno de sus temas prioritarios: por ejemplo U'was, Embera, cofán entre otros.

⁴⁹ IVE: Interrupción Voluntaria del Embarazo.

⁵⁰ Estos estudios ofrecen elementos de juicio e insumos técnicos a los responsables de la toma de decisiones sobre el ajuste de las UPC. Brindan información sobre el comportamiento del aseguramiento, el comportamiento de los servicios y sus costos y el comportamiento de los mecanismos de ajuste de riesgo vigentes en el aseguramiento en salud del país.

⁵¹ Hospitalización, Material médico-quirúrgico, osteosíntesis, órtesis y prótesis, conforme con los criterios técnicos que fije el Ministerio de Salud y Protección Social, Medicamentos, Honorarios Médicos, Servicios de apoyo tales como bancos de sangre, laboratorios, imágenes diagnósticas, Transporte del paciente, Examen del VIH sida y de ETS, en los casos en que la persona haya sido víctima de acceso carnal violento, Servicios de interrupción voluntaria del embarazo en los casos permitidos por la jurisprudencia de la Corte Constitucional y/o la ley, con absoluto respeto de la voluntad de la víctima.

La Atención Psicosocial que han recibido víctimas pertenecientes a grupos étnicos en el marco de la atención del PAPSIVI⁵², es la siguiente:

Tabla 30. Atención psicosocial de personas con identidad étnica.

Tabla No 5. Atención Psicosocial	
Pertenencia étnica	Personas con Plan de Atención Psicosocial por pertenencia étnica
Indígena	453
Negro(a) o Afrocolombiano (a)	1090
Palenquero	2
Raizal	28
Gitano (a) Rrom	41
Ninguna	13595
No Definido (en blanco)	4 2403
Total General	17616

Fuente: MSPS. Registro individual de Prestación de Servicios de Salud (RIPS). Corte abril 30 de 2014

El MSPS según información suministrada mediante radicado número 20146000759451⁵³ reporta que fecha 31 de diciembre de 2013 9.119 personas contaban con plan de atención psicosocial. Para 30 de abril de 2014, reportan en solo población con pertenencia a grupos étnicos un total de 17.616 personas con plan de atención.

En el anterior cuadro se reporta 453 personas de pertenencia indígena con plan de atención psicosocial y por otro lado se señala, según lo identificado en el Informe de ejecución del PAPSIVI del Departamento de Antioquía de fecha enero 28 a febrero 26 de 2014, que los equipos psicosociales informan que no se puede brindar acompañamiento psicosocial a la población indígena hasta tanto no se diseñe el programa específico de atención para estas poblaciones, esto en el marco del desarrollo de la estrategia de focalización, en la cual hacen la

⁵² Como medida de rehabilitación en el marco de la reparación integral, el PAPSIVI constituye la línea técnica que le permite a los diferentes actores atender los impactos psicosociales y los daños en la salud física y mental de las víctimas ocasionados por o en relación con el conflicto armado, en los ámbitos individual, familiar y comunitario.

⁵³ De fecha 26 de junio de 2014 presentado a la CGR.

presentación del PAPSIVI a dos comunidades indígenas Embera y Zenúes del Municipio de Cáceres⁵⁴.

6.5 Conclusiones

Es relevante la ausencia de avance en la concertación de protocolos de atención a los pueblos y comunidades étnicas. El MSPS quien tiene a su cargo el desarrollo de las rutas de atención en salud y rehabilitación psicosocial con enfoque étnico no presenta resultados concretos que permitan evidenciar que un derecho fundamental como la salud este siendo tratado y adecuado con prioridad. Si bien, se presentan cifras de atención en salud a los diferentes grupos étnicos, es importante señalar que lo esperado es que esta atención se defina dentro del marco de su cultura e identidad étnica, situación que amerita una mayor celeridad y eficacia institucional para su cumplimiento.

⁵⁴ Actividad que se llevó a cabo por solicitud directa de sus líderes.

7. Reparación colectiva de sujetos étnicos

Este capítulo tiene como objetivo presentar los principales avances y dificultades en la gestión de los procesos de reparación colectiva para sujetos étnicos⁵⁵. Es importante resaltar que para cada una de las etnias que participan en los procesos de reparación, es prioritaria la forma colectiva de resarcimiento de los daños causados por el conflicto armado. Esto debido a que los principales impactos de la acción de los actores armados sobre su territorio tuvieron un marcado alcance sobre las formas comunitarias de relación y sobre aquellos aspectos tales como prácticas culturales, usos y costumbres, y saberes ancestrales propios que les hacen reconocerse como sujetos colectivos. Por otra parte, la lucha permanente e histórica de estas comunidades, si bien no está exenta de conflictos internos y externos, se ha caracterizado por una reivindicación de sus territorios colectivos, entendiendo por éstos un complejo y amplio acervo de relaciones con el mundo natural, social y cultural.

De esta forma, se hace imprescindible la necesidad de avanzar en los procesos de reparación colectiva en el marco de la implementación de los decretos ley. En el informe de seguimiento a los decretos ley de víctimas presentado al Congreso en el mes de agosto del año 2013, se realizaron algunos comentarios críticos sobre la ausencia de avance en el componente de reparación colectiva, a pesar de que como se señaló en el párrafo anterior, éste debe ser un objetivo principal en el logro de la reparación integral de las comunidades étnicas. Este segundo informe tiene como fecha de corte el 15 de mayo del año en curso, sin embargo en este apartado se presentan acciones actualizadas al mes de agosto con el ánimo de presentar la gestión más reciente de la entidad. A pesar de que aún no se cuenta

⁵⁵ Comunidades indígenas, negras, afrocolombianas, palenqueras, raizales y Rrom.

con el primer plan de reparación colectiva étnica, situación que claramente representa una deficiencia principal en la implementación del Decreto Ley y la garantía de los derechos de las comunidades víctimas, actualmente se presentan algunos avances en acciones como el establecimiento de metodologías marco para las caracterizaciones del daño, en la construcción de escenarios institucionales para adelantar los procesos de consulta previa y en la formalización de la articulación institucional para garantizar la coordinación en la formulación y aprobación de los planes.

Según el marco legislativo y la adecuación institucional, el Programa de reparaciones colectivas es la instancia en la cual se surten los procesos o fases para cumplir con la implementación de los planes de reparación colectiva étnicos, éste fue creado de acuerdo a lo establecido en el Decreto Reglamentario 4800 de 2011, sus lineamientos de política y disposición de recursos están definidos en el documento Conpes 3726 de 2011. Es importante señalar, tal como se indicó en el Primer informe de seguimiento y monitoreo a los decretos ley de víctimas realizado por los entes de control, que a pesar de lo proyectado en metas y presupuesto, en el documento Conpes para la reparación colectiva, aún no se cuenta en el país con un análisis técnico que permita calcular el valor de este tipo de medidas, así como los tiempos y recursos técnicos necesarios para garantizar este derecho a las comunidades y sujetos colectivos víctimas del conflicto.

La ruta de reparación colectiva contempla varias fases, las cuales son llevadas a cabo por el Programa de acuerdo a lo señalado en los decretos.

- **Fase de identificación:** en la cual, a través de diferentes fuentes de información, la UARIV identifica los sujetos colectivos que han sufrido daños en el marco del conflicto armado.

- **Fase de acercamiento:** durante esta fase, la Unidad se acerca a las comunidades, conoce sus características y formaliza la aprobación del sujeto colectivo sobre su participación en el programa.
- **Fase de registro:** Ingreso del sujeto colectivo al Registro Único de Víctimas (RUVC).
- **Fase de alistamiento:** donde la institucionalidad se prepara para dar respuesta al proceso de reparación colectiva.
- **Fase de caracterización del daño:** es una fase fundamental, pues en ella se identifican todos los daños generados por el conflicto armado sobre el sujeto colectivo. Esta caracterización será la base para la formulación del Plan.
- **Fase de Formulación del Plan Integral de Reparación Colectiva (PIRC):** en la cual se construye el plan de reparación colectiva con la participación de la comunidad y con su aprobación a través de un proceso de consulta previa.
- **Fase de implementación del PIRC:** en la cual se llevan a cabo las medidas concertadas en la formulación del plan.

La identificación por vía de la oferta del Estado aún se mantiene como principal forma de ingreso al proceso de reparación. Esta focalización que parte de la identificación de los sujetos por parte de la entidad no atiende de forma estricta al derecho de las comunidades étnicas que han sido víctimas a demandar su acceso al programa. Si bien, la UARIV ha utilizado como criterios de selección de sujetos étnicos a ser reparados cinco criterios: Autos emitidos por la Corte Constitucional, Índice municipal de victimización, sentencias de Justicia y Paz, procesos que habían sido avanzados por la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR) y las solicitudes de comunidades, se considera pertinente fortalecer los canales de solicitud de los sujetos colectivos étnicos a través de la socialización y capacitación de los mismos sobre la garantía de sus derechos en este marco.

Según la solicitud realizada por la CGR, la UAERIV informó con corte al 15 de mayo que contaba con la identificación de 168 sujetos colectivos étnicos, de los cuales 76 son indígenas, 81 negros o afrocolombianos, 1 Rrom (teniendo en cuenta que el pueblo Rrom se identificó como un solo sujeto de reparación, dado que hubo acuerdo entre las diferentes kumpanyas para ser reparados como un solo pueblo) y 10 se encuentran sin definir, debido a que son cupos que serán dispuestos para los casos étnicos provenientes de los procesos de Justicia y Paz que están en curso.

Del total de comunidades identificadas, treinta y una (31) de ellas contaban con actas de aprobación o voluntariedad de participación en la ruta de reparación colectiva coordinada por el programa. A continuación se señalan las comunidades con las cuales se ha surtido este procedimiento y sobre las cuales la entidad remitió los soportes respectivos. Es importante señalar que se sugirió a la entidad estandarizar las actas de voluntariedad de tal forma que en ella se consigne toda la información relevante que permita formalizar la inclusión, tales como rol de cada uno de los participantes en la aprobación del PIRC y los cronogramas concertados con cada comunidad, debido a que cada una de ellas se realizó bajo un formato diferente y a que en las listas de recolección de firmas no queda claro el nivel de representatividad de los firmantes en relación con su comunidad, lo cual puede prestarse para malos entendidos futuros.

Comunidades con acta de voluntariedad.

- ✓ Comunidades del Río Purricha
- ✓ Comunidad Indígena de Sabaleta, municipio Carmen de Atrato
- ✓ Comunidades del Consejo Comunitario de Alto Mira y frontera del municipio de Tumaco.
- ✓ Cabildo Indígena Embera Chamí Las Palmeras, municipio Valle del Guamuez, Putumayo.

- ✓ Comunidad de Guaduas, municipio de Carmen de Atrato.
- ✓ Consejos Menores Comunitarios pertenecientes al Consejo Comunitario Mayor de Juradó, Chocó.
- ✓ Comunidades de la Vereda Lomitas, del municipio de Santander de Quilichao, Cauca.
- ✓ Comunidades rurales y urbanas del municipio de Pueblo Rico, Risaralda.
- ✓ Comunidades del municipio de San José del Palmar, Chocó.
- ✓ Comunidades del municipio del Tadó, Chocó.
- ✓ Comunidad de Tanguí, municipio Medio Atrato, Chocó.
- ✓ Comunidad Afrodescendiente de Villa Arboleda, municipio Valle de Guamuez, Putumayo.
- ✓ Comunidades de la Cuenca del Río Yurumangui, municipio de Buenaventura, Valle del Cauca.
- ✓ Comunidad del municipio Mistrató, Risaralda.
- ✓ Comunidad Sukuani del Resguardo Ríos Muco y Guarrojo, municipio de Cumaribo, Vichada.
- ✓ Comunidad de la cuenca del Río Naya, municipio de Buenaventura, Valle del Cauca.
- ✓ Comunidad Nasa de los Resguardos de Toribio, Tacueyó y San Francisco, municipio de Toribio, Cauca.
- ✓ Comunidades afrodescendientes de Chancleta, Roche y Patilla, municipio de Barrancas, La Guajira.
- ✓ Comunidad de la cuenca del Río Calima, municipio de Buenaventura, Valle del Cauca.
- ✓ Comunidad Jiw del Resguardo Corozal Tapaojo, municipio de Puerto Gaitán, Meta.
- ✓ Comunidad de la Cuenca del Río Mayorquín, municipio de Buenaventura, Valle del Cauca.
- ✓ Comunidad de la Cuenca del Río Raposo, municipio de Buenaventura, Valle del Cauca.

- ✓ Comunidad Indígena Embera del Resguardo Citabara La Loma, municipio de Mistrató, Risaralda.
- ✓ Comunidad Indígena Embera del Resguardo Gito Dokabú, municipio de Mistrató, Risaralda.
- ✓ Comunidad Indígena Eperará Siapidará del Resguardo San José de Bacao, municipio de Olaya Herrera, Nariño.
- ✓ Comunidad Indígena Embera del Resguardo Unificado Embera Chamí, municipios de Mistrató y Pueblo Rico, Risaralda.
- ✓ Comunidad Indígena Nasa, Kitek Kiwe, municipio de Timbio, Cauca.
- ✓ Consejo Comunitario Renacer Negro, municipio de Timbiquí, Cauca.
- ✓ Comunidad de la Cuenca Jiguamiandó, Chocó.
- ✓ Comunidades de Amparradó, Cocalito, la Paiya, Pie de Pato, municipio Alto Baudó.
- ✓ Comunidades del bajo Atrato (consejos locales de Ticolé, El Puerto, Marriaga, Tumarado, Tarena y El Roto) COCOMAUNGUA.

Sin embargo, teniendo en cuenta que lo contemplado por los decretos ley en cuanto a la ruta de reparación colectiva exige surtir los procedimientos de pre-consulta y consulta previa, se solicitó información acerca de la gestiones realizadas por Unidad y el Ministerio del Interior en vías de la formalización de su articulación institucional para la coordinación de estos procesos. Al respecto, la Unidad y el Ministerio suscribieron el Convenio Marco Interadministrativo de Cooperación el día 26 de agosto de 2013, cuyo objeto es: *“Aunar esfuerzos entre el Ministerio del Interior y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, con el fin de implementar las medidas establecidas en la ley 1448 de 2011, Decretos Ley 4633 (pueblos y comunidades indígenas), 4635 (comunidades negras, afrocolombianas, palenqueras y raizales) 4634 (pueblo Rrom), decretos reglamentarios y demás normas complementarias, así como adelantar las acciones tendientes a la superación del estado de cosas inconstitucional declarado mediante la sentencia T025 de 2004 y sus autos de seguimiento, de tal*

manera que bajo los principios de subsidiariedad, complementariedad, concurrencia y coordinación, se logre articular de manera adecuada la política pública para la atención a las víctimas del conflicto armado interno”.

Teniendo en cuenta que este es un convenio marco y que dentro del mismo se contempló un parágrafo que ampara la celebración de convenios de orden específico para el logro de las acciones propuestas, entre ellas la de coordinar los procesos de consulta previa, a partir de octubre se realizaron gestiones para la suscripción del convenio específico para el logro de la articulación en estos procesos.

En el desarrollo de esta estrategia, era fundamental contar con un operador que prestara sus servicios logísticos para el desarrollo de las actividades en los proceso de consulta, por lo que, según manifestó la Unidad de manera formal, se adelantaron procesos administrativos para la selección del mismo a partir del mes de enero de 2014, sin que al 21 de mayo se tuviera resultados sobre el mismo, habida cuenta de que tan solo presentó su propuesta una de las empresas citadas, y por otra parte, de acuerdo al análisis de riesgos realizados por los equipos jurídicos de las entidades, se consideró necesario buscar otra alternativa.

Finalmente, el 10 de junio, se optó por asignar recursos al operador logístico de la Unidad por valor de mil novecientos millones de pesos (\$1.900.000.000) por parte de la subdirección de reparación colectiva y dos mil millones de pesos (\$2.000.000.000) por parte de la Dirección de Asuntos Étnicos de la Unidad, destinados a la operación logística de los procesos de pre-consulta y consulta previa en el marco de la formulación de los planes de reparación colectiva.

De acuerdo a lo señalado anteriormente, si bien, la CGR ha manifestado su lectura crítica ante el deficiente avance en la construcción de los PIRC, en lo que atañe a los sujetos étnicos, es importante considerar que tanto la suscripción del

convenio que formaliza la articulación entre la UAERIV y el Ministerio y especialmente la disposición del recurso presupuestal para el inicio de los procesos de consulta son indicadores de la existencia de un escenario cierto donde será posible avanzar en la construcción, formulación y aprobación de los planes.

Los días 5 y 6 de agosto del año en curso se dio inicio al proceso de instalación de la consulta previa para la formulación del PIRC de la comunidad indígena Nasa del Cabildo de Kitek Kiwe (sujeto de reparación colectiva identificado en el año 2012 por la UAERIV), en el mismo se estableció un cronograma para la realización de acciones conducentes a la formulación del Plan, es importante señalar que propendió por la inclusión de personas de diferentes ciclos vitales dentro del proceso. A continuación se presenta el cronograma establecido por la UAERIV para la formulación de PIRC para sujetos étnicos, el cual se desarrollará para el segundo semestre de 2014.

Tabla 31. Cronograma de los procesos de consulta previa.

CRONOGRAMA PROCESO DE CONSULTA PREVIA				
No.	SUJETO REPARACION COLECTIVA ENTICOS	INSTALACION PROCESO CONSULTA PREVIA	ACTIVIDADES DE CARACTERIZACIÓN DEL DAÑO	PROYECCIÓN PLAN DE REPARACIÓN
1	Pueblo Rrom o Gitanos	Septiembre	Octubre-Noviembre	Diciembre
2	Comunidad afrocolombiana del Consejo Comunitario San José de Ure	Septiembre	Octubre-Noviembre	Diciembre
3	Comunidad Indígena Nasa del Resguardo Jambaló	Agosto	Octubre-Noviembre	Diciembre
4	Comunidad Indígena Resguardo Pitayó	Agosto	Octubre-Noviembre	Diciembre
5	Comunidad afrocolombiana del Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera	Septiembre	Octubre-Noviembre	Diciembre
6	Comunidad afrocolombiana del Consejo Comunitario Bajo Mira y Frontera	Septiembre	Octubre-Noviembre	Diciembre
7	Comunidad Nasa del cabildo de Kitek Kiwe	4 a 6 de agosto	Octubre-Noviembre	Diciembre
8	Comunidad afrocolombiana del Consejo Comunitario de Guacoche	Agosto	Octubre-Noviembre	Diciembre
9	Comunidad Indígena Wayuu –Portete	Septiembre	Octubre-Noviembre	Diciembre
10	Comunidad Embera Chamí del Resguardo Chamí Unificado	Septiembre	Octubre-Noviembre	Diciembre
11	Comunidad Embera Chamí del Resguardo La Loma Citarara	Septiembre	Octubre-Noviembre	Diciembre
12	Comunidad Embera Katio del Resguardo Gito Dokabu	Septiembre	Octubre-Noviembre	Diciembre
13	Comunidad afrocolombiana del Consejo Comunitario Rio Cauca-Lomitas	Agosto	Octubre-Noviembre	Diciembre
14	Comunidad afrocolombiana del Consejo Comunitario Rio Cauca-San Miguel	Agosto	Octubre-Noviembre	Diciembre
15	Comunidad afrocolombiana del Consejo Comunitario Mayor de la Cuenca del Rio Raposo	Septiembre	Octubre-Noviembre	Diciembre
16	Comunidad afrocolombiana del Consejo Comunitario Mayor de la Cuenca del Rio Cajambre	Septiembre	Octubre-Noviembre	Diciembre
17	Comunidad afrocolombiana del Consejo Comunitario Mayor de la Cuenca del Rio Mayorquí	Septiembre	Octubre-Noviembre	Diciembre
18	Comunidad Indígena Espera Siapidara Resguardo San José de Bacao	Septiembre	Octubre-Noviembre	Diciembre
19	Comunidad afrocolombiana del Consejo Comunitario Esfuerzo Pescador Juanchillo	Septiembre	Octubre-Noviembre	Diciembre
20	Comunidad Embera Chamí del Cabildo Las Palmeras	Septiembre	Octubre-Noviembre	Diciembre
21	Comunidad afrocolombiana del Consejo Comunitario Villa Arboleda	Septiembre	Octubre-Noviembre	Diciembre

Fuente: Dirección de Asuntos Étnicos de la UAERIV.

Por otra parte, se presentó por parte de la UAERIV, como soporte de la información entregada, el documento: “*Anexo metodológico para la consulta previa de los Planes Integrales de Reparación Colectiva*”, el cual fue aprobado con fecha del 7 de julio de 2014, el mismo contiene: a. El marco normativo que respalda la necesidad de establecer la preconsultas y las consultas. b. Los acuerdos metodológicos de la consulta previa en la ruta de reparación colectiva de comunidades étnicas y c. La ruta de reparación colectiva con enfoque étnico (la cual describe fases, actividades, insumos y productos). En el documento, se resalta dentro del procedimiento de consulta, que la misma debe ser:

- a. De buena fe, su finalidad no es cumplir un requisito administrativo, sino llegar a acuerdos sustantivos y a entendimientos.
- b. Debe ser libre, es decir sin ningún tipo de coacción ni presión.
- c. Se deberá ofrecer toda la información relacionada con la medida y como serán afectados por ella.
- d. Adecuado uso del tiempo.

De la misma manera, se señala dentro de los acuerdos metodológicos que la consulta previa deberá surtir las siguientes fases:

- Pre-consulta.
- Apertura del proceso.
- Talleres de identificación de impactos y definición de medidas de manejo.
- Pre-acuerdos.
- Reunión de protocolización.
- Sistematización y seguimiento al cumplimiento de acuerdos.
- Cierre del proceso de consulta previa.

Sin embargo, se aclara en el mismo documento que esto debe entenderse como un protocolo propuesto y que su aplicación se dará en el marco de los acuerdos a los cuales se llegue entre comunidad y entidades. Estas fases además se realizarán en coordinación entre la Unidad y el Ministerio, teniendo en cuenta las funciones otorgadas por la ley en relación con la consulta de planes de salvaguarda y proyectos de la agenda legislativa.

Si bien, la formalización de acuerdos metodológicos entre las dos entidades, plasmados en el documento señalado hacen parte de un avance importante en la articulación institucional que ha sido tan extrañada en el funcionamiento del SNARIV, es necesario resaltar que se considera fundamental que las rutas que han sido diseñadas tengan su respectiva concertación y aprobación en las instancias nacionales de interlocución con las tres etnias, esto atañendo precisamente al principio de participación manifestado por el espíritu de los decretos ley. Esta aprobación no debe ser tomado con un trámite formal sino que debe ser asumido por la entidad como un ejercicio de ganancia en el acercamientos, construcción de confianza y fortalecimiento del diálogo entre la institución y los espacios de participación de las comunidades.

De acuerdo a lo señalado por este documento de ruta metodológica y a pesar de que en este caso, a diferencia de otro tipo de proyectos que deben ser consultados con las comunidades, los procesos de consulta previa deberán redundar en la garantía de derechos y en el reconocimiento del Estado y la correspondiente reparación de la victimización de las comunidades, es importante sugerir de acuerdo a las denuncias que sobre los procedimientos de consulta son recibidas por los diferentes entes de control, que se tengan en cuenta los siguientes mínimos:

1. Que exista un dialogo que permita la comprensión más clara posible entre entidades y comunidades, correspondiendo entre otras cosas a la necesidad de

traducción de cada intervención dentro de las reuniones, sobre todo en el caso de comunidades indígenas cuyos miembros no entienden ni hablan el español con fluidez.

2. Que se mantenga disposición y apertura por parte de los funcionarios públicos a escuchar sin pre-conceptos las afirmaciones, sugerencias y argumentos de los miembros de la comunidad.
3. Que haya un máximo respeto por las estructuras organizativas propias de las comunidades y que sus autoridades estén permanentemente informadas de cada una de las decisiones y procesos que se den en el marco de la formulación de los planes.
4. Que haya rigurosidad en el cumplimiento de acuerdos o compromisos en aras del restablecimiento de la confianza de la comunidad hacia el Estado que en muchos casos ha sido afectada.

Por otra parte, en la revisión de los recursos dirigidos a la implementación de la ruta de reparación colectiva de sujetos étnicos, se reportó la suscripción de un convenio con la firma Mercy Corps, el cual tiene como objeto⁵⁶: “*Aunar esfuerzos técnicos, humanos y financieros entre la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y Mercy Corps Colombia, con el fin de diseñar e implementar una estrategia de caracterización especial para sujetos de especial protección como mecanismo de intervención interinstitucional para el cumplimiento de las ordenes de la Corte Constitucional y las medidas de atención, asistencia y reparación integral contenidas en los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011*”, el mismo fue firmado el 5 de diciembre de 2012 con plazo de ejecución hasta el 30 de noviembre de 2013.

Del mencionado convenio, se derivaron los siguientes productos:

⁵⁶ Llama la atención la selección del operador, en tanto la experiencia de la firma contratada se relaciona con el mercado de bonos de carbono.

- ✓ Guía metodológica para la caracterización de comunidades étnicas y territorios colectivos (parte 1 y 2).
- ✓ Caracterizaciones integrales de los sujetos colectivos priorizados en el marco de este convenio.
- ✓ Plan para la implementación del proyecto piloto de prevención del reclutamiento y otras formas de violencia que afectan, niños, niñas y adolescentes.
- ✓ Insumo para la identificación de hechos victimizantes a niños, niñas, adolescentes, mujeres pertenecientes a grupos étnicos.
- ✓ Guía metodológica para la caracterización del daño causado de niños, niñas, jóvenes, adolescentes y mujeres (parte 1 y 2).

Los documentos producto se relacionan directamente con la construcción de las caracterizaciones del daño de los sujetos de reparación colectiva étnicos. La ruta metodológica fue construida con base en la aplicación de instrumentos con seis comunidades negras del Consejo Comunitario Mayor del Bajo Atrato (COCOMAUNGUIA). Sin embargo, a pesar de los esfuerzos financieros y técnicos en este convenio, esta guía no se constituye como el documento oficial protocolo de caracterización del daño, según lo aclaró formalmente la UAERIV, pues su fin último es ser insumo de la formulación de los PIRC, así, este documento tan solo arrojó elementos metodológicos importantes para la ruta de caracterización de daños de comunidades negras o afrocolombianas.

Por otra parte, las caracterizaciones realizadas a las seis (6) comunidades que participaron del pilotaje está sujeta a la realización de los procesos de pre-consulta y consulta previa para la formulación de PIRC. Al respecto, es importante señalar que si bien, es importante el aporte que se realiza desde las organizaciones del tercer sector en términos de recursos técnicos, financieros y humanos, lo fundamental en la construcción de metodologías y parámetros de intervención debe ser la participación y el liderazgo de los funcionarios públicos. Estos

ejercicios de acercamiento y conocimiento de las implicaciones del trabajo comunitario deben derivar en saberes instalados en los equipos técnicos de las entidades y así nutrir la estructura y funcionamiento un Estado que se ve enfrentado al reto de ganar confianzas, tejer lazos y aprender de los territorios y comunidades.

Además de este convenio, suscrito por un valor de dos mil cuarenta millones ochocientos dieciséis mil pesos (\$2.040.816.000), sobre los cuales la Unidad aportó mil millones de pesos (\$1.000.000.000) y el presupuesto restante fue aportado por la empresa Mercy Corps Colombia, no se encontraron otros rubros con destinaciones específicas a procesos de reparación colectiva de sujetos étnicos. Esta situación se presenta, no por la falta de acciones que requieran presupuesto para temas tales como socialización, capacitación o acercamiento y alistamiento, sino que es producto de una asignación general o global de los rubros, situación que se presenta de manera reiterativa en el presupuesto nacional, en el cual difícilmente se discrimina de manera específica el recurso asignado a comunidades o pueblos indígenas, negros, afrocolombianos, palenqueros, raizales o Rrom.

7.1 Conclusiones:

La reparación colectiva eje que debería ser fundamental en el resarcimiento social y cultural de los pueblos y comunidades afectadas por el conflicto, aún trae consigo grandes interrogantes. En primera instancia, el documento conpes 3726, luego de una modificación en su plan financiero, asignó un valor total de 400.000.000.000 de pesos para el componente de reparación colectiva sin que se presentaran justificaciones técnicas para respaldar ese monto. De otra parte estableció un número tope de sujetos reparación colectiva (comunidades, organizaciones, sujetos étnicos) sin remitir fuentes o proyecciones que dieran cuenta de la dimensión de la afectación colectiva por el impacto del conflicto en el

país. Además estableció metas anuales para las formulación e implementación de los PIRC de manera escueta, sin que se contara con parámetros claros para el establecimiento de tales indicadores. Actualmente, con todo y las consideraciones realizadas, no se encuentra formulado el primer Plan de Reparación Colectiva étnico.

Si bien es un avance importante la puesta en construcción de documentos metodológicos marco que permiten dar cuenta de los esfuerzos de articulación entre la UAERIV y el Ministerio del Interior, es fundamental avanzar en los procesos de socialización y concertación de la ruta de reparación colectiva con los espacios de dialogo nacional con las etnias, tales como la MPCI, con el ánimo de fortalecer, salvaguardar los procedimientos y sobre todo avanzar en la construcción de un mecanismo de comunicación efectivo que atienda al principio de participación consagrado en los decretos ley.

Una de las mayores preocupaciones del primer informe de seguimiento se relacionaba con el no avance en la formulación de los PIRC debido a la ausencia de procedimientos institucionales para surtir las consultas previas exigidas para tal fin. A pesar que a finales de 2013 se avanzó en este sentido tras la firma de un convenio marco entre el Ministerio del Interior y la UAERIV, durante el primer semestre de 2014 se adelantó un infructuoso proceso de selección abreviada para la contratación de un operador logístico, lo cual continuo prolongando la ausencia de avances prácticos para iniciar las consultas. Finalmente se abordó una solución de forma positiva para el proceso, pero que pudo haberse tomado con mayor celeridad y eficiencia. Actualmente existe un escenario posible de desarrollo de las consultas que se espera de sus primeros frutos durante el último trimestre del año en curso.

8. Reparación individual

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 comunidades étnicas individualmente considerados, en tanto que éste también constituye un derecho de las víctimas individuales pertenecientes a éstos grupos, además de la reparación colectiva que les es otorgada por el Estado.

Esta presentación se propone a partir de los datos tomados de la declaración de esta población víctima que se encuentran establecidos en los FUD individuales que deben ser levantados por el Ministerio Público, adicionalmente, varios de los datos que se presentan a continuación fueron recabados a partir de una visita administrativa realizada a la Dirección de Asuntos Étnicos de la UAERIV (en adelante DAE-UAERIV) en cabeza de la doctora Julia Inés Madariaga⁵⁷.

Para recoger la información respectiva en el marco de la visita administrativa, se elaboró un cuestionario que hizo énfasis en los procesos de reparación individual para grupos étnicos que fue remitido previamente a la entidad con el fin de que la información se tuviera disponible para el día de la realización la visita. Finalmente, el día de la visita se realizó un ejercicio detallado de discusión de cada uno de los puntos del cuestionario que fue respectivamente cotejado con los funcionarios de la entidad entrevistada.

A continuación se expone de manera sintética, un informe que hace referencia a tres de las medidas de reparación individual contempladas en la Ley 1448 de 2011

⁵⁷ Esta visita tuvo lugar el día 30 de mayo de 2014 y estuvo a cargo de funcionarios de la Procuraduría General de la Nación.

y los Decretos ley de comunidades étnicas: en primer lugar, la indemnización administrativa, en segundo lugar, las medidas de satisfacción y finalmente, las medidas de rehabilitación.

8.1 *Indemnización Administrativa*

La indemnización administrativa es una de las medidas más importantes tanto para las víctimas del conflicto armado, como para la ejecución de la política pública en materia de la reparación individual. Siguiendo lo anterior, la Comisión buscó obtener la información más completa que sintetizara los avances ejecutados hasta el año 2014. Conforme a lo anterior, se requirió la entrega de la información relacionada con las indemnizaciones formuladas en el territorio nacional, desagregadas por departamento, municipio y grupo étnico⁵⁸.

De acuerdo a la información recabada, se puede advertir que hasta la fecha de la visita administrativa, se han gestionado 8144 indemnizaciones administrativas para miembros de comunidades étnicas. De las cuales 537 fueron otorgadas a población afrocolombiana (correspondiente al 6.59%), 127 a la población gitana o Rrom (correspondiente al 1.55%), 2388 a indígenas (correspondiente al 29.32%), 5031 a los negros o afrocolombianos (61.78%), 55 a palenqueros (correspondiente al 0.68%), y 6 a los raizales (correspondiente al 0.073%)⁵⁹.

⁵⁸ Esta información se encuentra recopilada en el anexo 1 que compila el número total de indemnizaciones administrativas que se han formulado en el territorio nacional desde el año 2012 hasta la primera mitad del semestre de 2014. Este no ha sido presentado aquí debido a su extensión.

⁵⁹ De acuerdo a los datos que fueron aportados por la UAERIV en un cuadro, es preciso señalar que hay una columna titulada “Afrocolombiano” y otra bajo el nombre de “negro o afrocolombiano”. Por lo anterior, el análisis de este informe parte del principio que ambas columnas representan diferentes categorías, sin embargo se llama la atención de la grave inconsistencia que deriva en esta imprecisión, en tanto que no se conocen las razones para diferenciar la población de ésta manera, situación que ya da cuenta de una errónea disposición de los datos.

A continuación se presentan los Planes de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas (PAARI) que fueron formulados de acuerdo al año de su formulación.

Tabla 32. Número de PAARI étnicos.

NÚMERO DE PAARI ÉTNICOS	
AÑO	
2012	1808
2013	5613
2014	723
TOTAL GENERAL	8144

Fuente: (DAE-UAERIV, 2014)

Es importante resaltar que la PGN también requirió el marco normativo bajo el cual se ha entregado la indemnización administrativa, en la medida en que el Decreto 1290 de 2008⁶⁰ sigue vigente de manera simultánea con la Ley 1448 de 2011. A continuación se presenta la Tabla 2 de la respuesta entregada por la UARIV en donde se constata el número de giros correspondientes a las indemnizaciones administrativas por año, así como por el marco legal bajo el cual fueron asignadas.

Tabla 33. Número de giros por año en el marco de las indemnizaciones.

MARCO LEGAL	GIROS POR AÑO						TOTAL
	AÑO	2009	2010	2011	2012	2013	
DECRETO 1290 DE 2008	174	437	1441	3045	1568	195	6860
LEY 1448 DE 2011					76		76
TOTAL GENERAL	174	437	1441	3045	1644	195	6936

Fuente: (DAE-UAERIV, 2014)

Es importante resaltar que alrededor del 98.9% de las indemnizaciones administrativas tramitadas a la fecha, corresponden al marco legal del Decreto

⁶⁰ Por el cual se crea el Programa de Reparación Individual por vía Administrativa para las Víctimas de los Grupos Armados Organizados al Margen de la ley.

1290 de 2008, mientras que el porcentaje restante que corresponde a la Ley 1448 se refiere a los 76 giros entregados durante el año 2013. Lo anterior evidencia los problemas en términos de ejecución de la Ley 1448 y los decretos ley para comunidades étnicas.

De acuerdo a los datos entregados por la UAERIV, conviene destacar que más del 50% de las indemnizaciones administrativas que se han otorgado, tanto en el marco del Decreto 1290 de 2008, como en el marco de la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios, se concentran en tres departamentos. En efecto, se trata de Antioquia (21.79%), Valle del Cauca (21.31%) y Chocó (10.09%) los departamentos en los que se han entregado más indemnizaciones administrativas.

Por otro lado, se evidencia que por cada departamento, cerca del 73% de las indemnizaciones se concentran mayoritariamente en sus respectivas capitales, lo cual indica que la población víctima de comunidades étnicas que hace la solicitud de indemnización administrativa puede encontrarse en situación de desplazamiento en dichos lugares o han migrado a las ciudades para obtener la indemnización correspondiente.

Sin embargo, existen excepciones tales como Apartadó y Buenaventura, municipios en los cuales se han formulado un total de 1494 indemnizaciones administrativas, de manera que representan grandes focos de solicitud y entrega de indemnizaciones administrativas, lo que de alguna manera refleja la particularidad del conflicto armado en dichos territorios, en tanto que las cifras son altas sin que éstos municipios sean capitales de sus respectivos departamentos y en tanto que los mismos se caracterizan por ser principalmente expulsores de población más que receptores.

Aunado a lo anterior, la UAERIV indicó que para la formulación de los 8144 PAARI étnicos, realizó el respectivo acompañamiento y atendió al criterio de preferencia

de inversión de las víctimas de acuerdo a los datos que fueron aportados por la entidad y que se reflejan en la siguiente tabla.

Tabla 34. Preferencia en la inversión según los PAARI étnicos.

Preferencia en la inversión	N. de PAARIS
Adquirir terreno rural	374
Comprar / mejorar vivienda	2380
Iniciar / mejorar negocio propio	1564
Invertir en educación	902
No tiene preferencia de inversión	89
Otro	2835
Total general	8144

Fuente: (DAE-UAERIV, 2014)

Si bien es posible destacar de los datos anteriores que la inversión que ha sido preferida por las víctimas fue la compra y/o mejora de vivienda que corresponde al 29.22% de los PAARI formulados, seguido de la iniciación o mejoramiento de un negocio propio que corresponde al 19.2% del total general, es preciso señalar que no fue posible constatar en campo si los criterios de otorgamiento de la indemnización en efecto atendieron al deseo y preferencia de las víctimas y si el acompañamiento al que se refiere la UAERIV cumplió las expectativas de las víctimas y sus propios objetivos, con el fin de que la indemnización efectivamente fuera aprovechada y aportara a mejorar la calidad de vida de los beneficiarios.

A su vez, cabe anotar que en lo corrido del año 2014 no se ha entregado ninguna indemnización administrativa a partir de la formulación de los 723 PAARI étnicos que se han realizado en este año (ver tabla 1 y 2), bajo el marco de la Ley 1448. Sin embargo, con base al cuadro entregado por la UEARIV (Ver Cuadro 2) en donde se establecen los giros realizados con base en el marco legal, y desagregados por departamento, se evidencia que para el año 2014 se han realizado 195 giros correspondientes a la indemnización administrativa bajo el Decreto 1290, para una suma total de \$1.376.809.280 pesos.

Es importante destacar que los giros efectuados en el año 2014 guardan relación con los departamentos que más indemnizaciones administrativas han formulado. En primer lugar, se encuentra el departamento de Antioquia, con un total de \$437.389.568 pesos, para un total de 54 giros. El segundo lugar lo ocupa el departamento de Valle del Cauca, con un total de \$242.945.472 pesos, para un total de 29 giros. El tercer puesto lo ocupa el departamento de Nariño, con un valor de \$163.240.000 por 25 giros realizados. Finalmente, el cuarto lugar lo ocupa el departamento de Chocó por un valor de \$154.135.520 pesos para un total de 17 giros en lo que va del año. Cabe anotar que en estos cuatro departamentos se concentra el 72.44% de giros efectuados en todo el territorio nacional.

Conforme a la etnia, de los 195 giros efectuados para el año 2014, la desagregación se presentó de la siguiente manera: 56 giros para afrocolombianos, 90 giros para indígenas, y 49 giros para negros o afrocolombianos. No se ha efectuado ningún giro en el presente año para los Gitanos Rrom, palenqueros, o raizales⁶¹.

De manera complementaria, en la visita efectuada, la UAERIV informó sobre los planes y talleres de acompañamiento de inversión que -con el apoyo de USAID y la OIM- viene realizando con los pueblos indígenas (UAERIV, USAID & OIM 2014), los pueblos gitanos o Rrom (UAERIV, USAID & OIM, 2014), y las comunidades negras, afrocolombianas, raizales, y palenqueras (UAERIV, USAID & OIM 2014). Los tres informes coinciden en que el apoyo a las cuatro líneas de inversión⁶² deben estar encaminadas a la reconstrucción de las instituciones, los usos tradicionales, las prácticas autóctonas, las costumbres, la cosmogonía y cosmología, así como el tejido social de cada una de las comunidades étnicas.

⁶¹ Se insiste en que la diferenciación entre “afrocolombianos” y “negros o afrocolombianos” obedece a la inconsistencia en los datos que fue referida en la nota de pie número 3.

⁶² Las 4 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.

Con base a la información recibida, la tabla correspondiente a los montos de las indemnizaciones individuales aún no se ha formulado hasta la fecha. Lo anterior se debe a que no se ha logrado concertar una reunión que convoque a los representantes de cada uno de los grupos étnicos que se encuentran en el país, de manera que esto significa un incumplimiento frente al artículo 111 del Decreto Ley 4633, el artículo 80 del Decreto Ley 4635 y normas relacionadas con la materia en el Decreto 4634 de 2011. Ahora bien, en la visita efectuada se informó que los montos que se vienen entregando en la actualidad son los que se encuentran consagrados en el artículo 149 del Decreto 4800 de 2011, y que se les está dando el máximo en cada uno de los montos estipulados de acuerdo al hecho victimizante.

8.2 Medidas de Satisfacción

En el tema referente a las medidas de satisfacción, se informa que desde la UAERIV se viene adelantando un ejercicio técnico que será sometido a los espacios de concertación propios de cada uno de los Decretos Ley, esto es, la MPCI y la Consultiva Afro, una vez se encuentren habilitados dichos espacios. A su vez, esto ha impedido la creación de la tabla de las afectaciones.

Por otra parte, en el subcomité de medidas de satisfacción al cual viene asistiendo de manera permanente la PGN a través de la Delegada para el Apoyo a las Víctimas del Conflicto Armado y los Desmovilizados, se socializó la guía conceptual de las medidas de satisfacción la cual pretende distribuirse en el territorio en el marco de los Comités de Justicia Transicional. Sin embargo, el enfoque diferencial de este documento está incompleto en la medida en que no se hace referencia explícita a los Decretos Ley. Por lo anterior, se propone impulsar los lineamientos de esta guía teniendo como base la normatividad correspondiente establecida en dichos decretos dirigidos a comunidades étnicas.

Finalmente, de acuerdo con la visita realizada, es evidente que las medidas de satisfacción para asuntos étnicos es un asunto pendiente en la Ley, en la medida en que no se ha presentado ningún avance significativo en términos de ejecución de la política pública con base a los Decretos ley para asuntos étnicos.

8.3 *Medidas de rehabilitación*

En materia de rehabilitación, de acuerdo a lo informado por los funcionarios de la UAERIV, ésta entidad se encuentra realizando un ejercicio permanente con mujeres víctimas pertenecientes a la organización afrocolombiana Afrodes y el Ministerio de Salud, que ha servido de insumo para la formulación del PAPSIVI en el territorio. Así mismo, cuenta con un documento de lineamientos para los casos colectivos, el cual ha sido socializado en el marco del Subcomité Temático de Rehabilitación, por lo cual está pendiente su aprobación en el mismo. Del mismo modo, se socializa un documento en construcción que contiene los lineamientos para la formulación del PAPSIVI étnico, teniendo como base los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011. Todos los anteriores avances se encuentran consignados en documentos de lineamientos de política apenas en construcción.

De acuerdo con la visita realizada, se informó que debido a que la implementación del PAPSIVI es relativamente nueva, no se han realizado avances significativos sobre el diseño del PAPSIVI étnico. De tal manera, la aplicación del enfoque diferencial, y en forma particular, en los grupos étnicos, está pendiente en el componente de rehabilitación. Esto implica que no se ha dado cumplimiento al artículo 115, 116, y 117 del Decreto 4633 para los indígenas y el artículo 88 para los grupos afrocolombianos que hace referencia explícita para la creación de un PAPSIVI tendiente a la rehabilitación tanto física como psicológica de los grupos étnicos teniendo como base el enfoque diferencial de la Ley.

8.4 Conclusiones

En la medida de indemnización administrativa alusiva a la reparación individual para grupos étnicos, la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a los Decretos ley, a través de la información obtenida por la PGN, destaca el esfuerzo realizado en la ejecución del Decreto 1290 de 2008 en materia de giros efectuados hasta el año 2014. Sin embargo, resulta preocupante el estancamiento en el que se encuentra la ejecución de la Ley 1448 y sus Decretos Ley.

Lo anterior se evidencia desde la falta de formulación de la tabla de los montos por hecho victimizante conforme al artículo 80 del Decreto Ley 4633 y al artículo 111 del Decreto 4635 hasta la realización de los giros correspondientes, lo cual se manifiesta con un total de 76 giros para el año 2013 bajo el marco legal de la Ley 1448.

Ahora bien, partiendo de la base que los giros efectuados bajo el marco del Decreto 1290 corresponden a víctimas exclusivamente del desplazamiento forzado, es evidente la necesidad de avanzar frente a las víctimas por otros hechos victimizantes.

9. Proceso de retorno y reubicación.

En el marco de las competencias institucionales establecidas para la UAERIV, esta entidad implementa en la actualidad el “*Protocolo para el acompañamiento a retornos y reubicaciones en el marco de la reparación integral a las víctimas del desplazamiento forzado*”, instrumento que fue formalizado mediante la expedición de la Resolución N° 00329 del 26 de Mayo de 2014. Este protocolo contiene la ruta para la atención de comunidades étnicas, y fue diseñado como mecanismo de acompañamiento para los retornos o reubicaciones a territorios colectivos, de esta manera contiene las fases de: identificación, acercamiento y registro. A continuación se presenta una tabla donde se indican las actividades señaladas para cada fase.

Tabla 35. Ruta del protocolo para el acompañamiento a retornos y reubicaciones en el marco de la reparación integral a víctimas del desplazamiento forzado.

FASES	ACTIVIDADES
IDENTIFICACION	<ul style="list-style-type: none"> • Revisión de solicitudes y cartas de voluntariedades de las comunidades para trabajar con la unidad para las víctimas. • Identificación y certificación de actividades políticas y ancestrales (legalizadas ante Ministerio del interior y/o legitimadas en Asamblea de las comunidades (esta actividad estará a cargo de quien inicie el contacto con la comunidad, la cual deberá informar a los demás procesos RCE y RYR). • Revisión de fuentes de información secundaria (autos, medidas cautelares entre otros antecedentes del proceso RCE) • Georreferenciación de los hechos victimizantes, comunidades étnicas y otras poblaciones. Mapeo de actores en la región (instituciones, organizaciones, gremios, megaproyectos, actores armados) • Contexto territorial: Dinámica Local y Regional del componente de seguridad. Presencia de actores armados o grupos delincuenciales. /Antecedentes de retorno o reubicación. • Realización Comité de Justicia Transicional para verificar el cumplimiento de los principios de seguridad y voluntariedad, previa solicitud por (demanda o por oferta)
ACERCAMIENTO	<ul style="list-style-type: none"> • Reunión con las autoridades étnicas

	<ul style="list-style-type: none"> • Socialización decretos Ley 4633/34/35 • Acta de conformación grupo de apoyo • Armonización ruta individual con ruta colectiva (PAARI de reparación integral, jornadas de asistencia y atención) • Indagar por la voluntariedad de la comunidad que desea retornar o reubicarse y las condiciones con las que cuenta y las que necesita para dar ese paso. • Examinar condiciones socio-económicas a partir del levantamiento matriz de diagnóstico territorial junto con la población, con el fin de definir responsabilidades del SNARIV. • Revisión de resultados del proceso de verificación de las condiciones de seguridad y condiciones de servicios básicos y acciones de subsistencia mínima para el posible retorno. (Matriz comunitaria del RYR) • Formulación y aprobación plan retorno • Acta de conformación grupo de apoyo • Revisión de resultados del proceso de verificación de las condiciones de seguridad y condiciones de servicios básicos y acciones de subsistencia mínima para el posible retorno. (Matriz comunitaria del RYR) identificación de liderazgos de la comunidad (especial sujetos de especial protección, mujeres, NNAJ, sabedores). Reuniones con líderes del SRC para informar del proceso y dar espacio a la delimitación del SRC autónomamente. Diseño metodológico de los talleres o actividades comunitarias (objetivos, cronograma, materiales, presupuesto, etc.) Socialización de los decretos Ley con metodologías adecuadas.
--	---

Fuente: UAERIV 2014.

La implementación del protocolo se realiza según la UAERIV “*Desde la perspectiva del retorno de las comunidades étnicas que se han visto afectadas por el fenómeno del desplazamiento forzado*”, y agrega que: “...los procesos de retorno a territorios colectivos debe contemplar acciones para: a. la restitución de los derechos territoriales colectivos; b. la protección de los territorios colectivos abandonados a causa de la violencia y el desplazamiento forzado; c. el acceso a territorios colectivos en casos de retornos que no contaban con ellos y en casos de reubicaciones; d. el saneamiento y recuperación ambiental de los territorios colectivos que tuvieron que ser abandonados.

Para adelantar estas acciones se establecieron criterios con base en los cuales se busca responder a los lineamientos adoptados para el acompañamiento a los retornos o reubicaciones a territorios colectivos (resguardos indígenas y consejos comunitarios de comunidades negras).

La UAERIV detalló la estructura de la ruta de retorno y reubicación en el marco de la ruta de reparación colectiva para sujetos étnicos. El esquema de Plan de Retorno o Reubicaciones establecido contempla una herramienta de seguimiento tendiente a garantizar la estabilidad del retorno o la reubicación como garantía en la recuperación de los derechos, seguimiento que de acuerdo con lo aprobado debe realizarse en los Comités Territoriales de Justicia Transicional que se reúnen trimestralmente. De acuerdo con los informes se tiene previsto la realización de ajustes necesarios.

Adicionalmente, “*... para los retornos étnicos que se han acompañado desde la Unidad para las Víctimas se cuentan con otros espacios de seguimiento a los compromisos, como son:*

- *APP 113 de Abril de 2013: con la participación de todas las entidades del SNARIV se reafirmaron e iniciaron nuevos compromisos relacionados con los retornos o reubicaciones étnicas. Además del seguimiento al cumplimiento que se realiza mensualmente desde la Alta Consejería Presidencial para las Regiones y la Participación Ciudadana, la Unidad para las Víctimas corrobora en territorio con sus funcionarios y contratistas el cumplimiento informado por las entidades.*
- *Informes de seguimiento a los Autos de la Corte Constitucional relacionados con retornos y reubicaciones: Auto 051 de 2013, cuya población objeto son las comunidades Embera Katio y Chamí que se encuentran desplazadas en la ciudad de Bogotá, la UAERIV no solo es la responsable de coordinar la*

preparación de estos informes a la corte, sino de realizar el seguimiento de las obligaciones de cada una de las actividades que se relacionan en el Auto, a la fecha se han presentado 5 informes.

- *Reuniones sectoriales: desde la dirección de gestión interinstitucional de la Unidad de Víctimas y con la participación de las dependencias se convocan las actividades del SNARIV que han adquirido diferentes compromisos en los planes de retorno para revisar el cumplimiento de los mismos, ejemplo Mesa de Seguridad.*
- *Equipo técnico para apoyo y seguimiento específico a los retornos: En cada dirección territorial se cuenta con profesionales dedicados a la construcción y seguimiento de los diferentes planes de retorno. Para el caso de los retornos de las comunidades Embera a Risaralda y Chocó se cuenta con un equipo de 17 profesionales que permanentemente están en territorio interactuando con las comunidades y con las diferentes entidades que hacen presencia en el mismo.”*

De acuerdo a los documentos referenciados y a las rutas presentadas, se puede concluir que la UAERIV ha avanzado en la formalización y estandarización de los diferentes procesos relacionados al seguimiento de los retornos y las reubicaciones. Sin embargo, la puesta en acción de dichos mecanismos y protocolos aún presentan serias deficiencias en su aplicación práctica, sobre todo en lo atinente a la articulación institucional y el cumplimiento de los compromisos por parte de las diferentes entidades del SNARIV.

9.1 Comunidades en proceso de retorno.

La UAERIV relacionó una matriz de los procesos de retorno y/o reubicación que contempla, nombre de la comunidad, estado del proceso, ubicación actual, situación de las comunidades y determinación del carácter del proceso así:

Tabla 36. Procesos de retorno reportados por la UAERIV.

PROCESO DE RETORNO O REUBICACIÓN ETNICA	ESTADO DE AVANCE	UBICACIÓN ACTUAL	SITUACIÓN DE LAS COMUNIDADES	RETORNO O REUBICACIÓN
Comunidad Indígena Wauyu	Alistamiento	Guajira – Uribia – Bahía Portete	Desplazamiento	Retorno
Comunidad Sikuani	Exploratoria	Meta – Caño Jabón	Desplazamiento	Retorno
Comunidad Multiétnica (Salivas, Piapoco, Sikuani, Cuivas, Chripo, Amorwua, Yamaleros, Masiware, Tsiripu, Yaruro, Wipi, Wamanae)	Exploratoria	Casanare – Paz de Aripiro – Hato Corozal	Desplazamiento	Retorno
Comunidad Emberá Chamí	Seguimiento	Municipio Pueblo Rico y Mistrato en Risaralda, Resguardo Unificado y Gito Dokabu	Familias que se encontraban desplazadas en Bogotá, han retornado en 3 grupos con acompañamiento del Estado. Se encuentran en proceso de estabilización socioeconómica	Retorno
Comunidad Emberá Katio	Seguimiento	Municipio de Bagadó, resguardo Tahami del Alto Andagueda zona 1 y 2	En proceso de estabilización	Retorno
Comunidad Emberá Katio	Seguimiento	Municipio Carmen de Atrato – Chocó, Resguardo la Puria	En proceso de estabilización	Retorno
Comunidad Kitek Kiwe	En proceso de construcción del plan de retorno	Vereda La Laguna – Timío, Cauca	Avance en construcción del plan y se está en proceso de gestión de oferta con respecto a la infraestructura de servicios públicos	Retorno

Fuente: Información reportada por la UAERIV.

Tabla 37. Procesos de reubicación reportados por la UAERIV.

PROCESO DE REUBICACIÓN ETNICA	ESTADO DE AVANCE	UBICACIÓN ACTUAL	SITUACIÓN DE LAS COMUNIDADES
Comunidad Jiw	Análisis situacional	Meta – Puerto Concordia – Predio Luna Roja	Desplazamiento
Comunidad Jiw	Análisis situacional	Meta – Mapiripan – Las Zaragozas	Desplazamiento
Comunidad Jiw	Análisis situacional	Meta – Puerto Gaitán – Resguardo Corozal Tapaojo	Desplazamiento
Comunidad Jiw	Análisis situacional	Meta - Puerto Gaitán - Resguardo Corozal Tapaojo	Desplazamiento
Comunidad Emberá Chamí y Katio	Alistamiento	Bogotá	Familias que voluntariamente decidieron establecerse en Bogotá, actualmente se encuentran en el Albergue y están en proceso de definición de sitio de vivienda
Comunidad Emberá Katio	Seguimiento	Resguardo Cristiania, zona dorupo - Antioquia	Estas familias se encontraban en otro lugar del municipio y por acuerdo con la comunidad de Cristiania se reubicaron allí
Comunidad Emberá Katio	Analisis situacional	Zona quebrada arriba – Andes Antioquia	Pendiente que sean priorizadas por la mesa nacional indígena para la compra de predio por parte del INCODER, estas familias se han atendido con el convenio 2294 de 2012 firmado entre la Alcaldía de Medellín y La Unidad
Retorno Comunidad del Resguardo Triunfo Cristal Páez – (Pueblo Indígena Nasa)	En proceso de construcción del plan retorno	Municipio de Florida, Valle del Cauca	Las comunidades se retornaron sin acompañamiento. Se realizó las acciones con el Comité de Justicia Transicional para verificación del principio de seguridad. Por información de los líderes se conocieron acciones que alteran el orden público. Con esta comunidad se implementaron proyectos dinamizadores y se continúa con la construcción del plan
Reubicación de comunidad Embera Chamí	Reubicación definitiva	Vereda San José De Canelos – Florencia, Caquetá	Reubicación en condiciones de dignidad, voluntariedad y seguridad. Importante avance en materia de estabilización socioeconómica. Es necesario reforzar sus procesos organizativos
Reubicación de comunidad Nasa Paez	En proceso de construcción del plan retorno	Florencia, Caquetá	Se está en proceso de gestión de adjudicación de perdió por parte del INCODER, que permita el cumplimiento de los principios de dignidad, voluntariedad y seguridad
Reubicación de comunidad Awa	En proceso de construcción del plan de reubicación	Vereda Tortugaña – Barbacoas, Nariño	Avances en construcción del Plan, se ha apoyado con esquemas especiales de acompañamiento. Es

			necesario lograr el componente de vivienda para que se reubiquen
Reubicación familias Wounam	En proceso viabilizarían acompañamiento	Corregimiento de San Marcos – Yumbo, Valle del Cauca	Este proceso se encuentra en fase de exploratoria. Se realizó un subcomité de Retornos y Reubicaciones en el municipio de Yumbo donde se solicitó la presencia de un delegado de INCODER, para hablar sobre predio para la reubicación de estas familias. Adicionalmente se le solicitó al municipio disponer de un predio para realizar una reubicación temporal pero aún no tenemos respuesta, la necesidad más importante de esta comunidad es el predio para reubicarlos
Reubicación Kumpany Rom	En proceso viabilizarían acompañamiento	Pasto, Nariño	Este proceso se encuentra en fase exploratoria. Se vienen realizando acercamientos con la comunidad y se ha identificado que el mayor requerimiento es el de vivienda, por lo que se en la construcción del plan se hará énfasis para la gestión de oferta frente a este elemento

Fuente: Información reportada por la UAERIV.

Esta Comisión considera que si bien es cierto el Estado colombiano ha realizado importantes esfuerzos de adecuación institucional para enfrentar las consecuencias del fenómeno del desplazamiento forzado, es necesario anotar que pese a los avances alcanzados hasta el momento en el ajuste de la política pública, el Estado colombiano debe mantener y redoblar los esfuerzos por la materialización de los propósitos y el cumplimiento tanto de las normas como de los mandatos judiciales orientados a garantizar los derechos de que son titulares nuestras comunidades étnicas, para superar el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado y de vigencia de los derechos sociales, económicos, políticos y culturales de los pueblos Indígenas, Afrocolombianos, Raizales, Palenqueros y del pueblo Rom.

Dado el alto número de comunidades en situación de desplazamiento, se considera que el avance de los procesos de retornos y reubicaciones es aún muy precario, por este motivo se demanda un mayor esfuerzo por parte de la UAERIV como coordinadora del SNARIV, para viabilizar dichos procesos de retornos y

reubicaciones, así como adoptar un instrumento que permita realizar el seguimiento y la evaluación al cumplimiento de los compromisos establecidos en dichos planes. También es necesario fortalecer la implementación de un enfoque integral de atención diferencial a las comunidades retornadas y/o retornadas especialmente en el nivel territorial. De igual manera, es urgente un mayor compromiso por parte de las entidades territoriales en la asunción de sus responsabilidades respecto a las comunidades retornadas y/o reubicadas.

Teniendo en cuenta que el proceso de retorno y reubicación del pueblo Embera de los departamentos de Risaralda y Chocó, tiene un carácter particularmente relevante por ser este el de quizá mayor impacto en términos de desestructuración social y cultural de una comunidad sometida a los rigores del fenómeno del desplazamiento forzado en Colombia, esta Comisión estima necesario recordar que mediante Auto 051 de 2013, la Corte Constitucional ordenó informar a los órganos de control, acerca de la situación de la población indígena Embera desplazada en la ciudad de Bogotá y /o retornada a sus lugares de origen. El mandato contenido en la Sentencia T-025/04 y el Auto 004 de 2009, ordenó la realización de una evaluación de los resultados de la implementación de las medidas adoptadas por las entidades concernidas en la atención a la problemática de las comunidades indígenas Embera de los departamentos de Chocó y Risaralda.

A lo largo del ejercicio de seguimiento adelantado por esta Comisión, se han señalado de manera reiterada, las posibles dificultades que han retrasado o impedido el cumplimiento de las órdenes impartidas en los referidos Autos, por parte del nivel central y de las entidades territoriales expulsoras y receptoras involucradas en el asunto. Desde esta perspectiva, se han presentado los correspondientes informes trimestrales.

Dando cumplimiento a lo ordenado por la Honorable Corte Constitucional, se realizó visita al albergue en el que se encuentran los integrantes de la comunidad que aún no han sido retornadas ni reubicadas, en la cual se pudo observar que hay 140 personas, pertenecientes a 34 familias, 30 Chamís y 4 Katíos, de las cuales 4 están pendientes de viajar y el resto están a la espera de retorno y reubicación.

Se encontró que las instalaciones del albergue están mejor adecuadas en las visitas anteriores, las habitaciones están divididas por grupo familiar. Existe atención en materia de salud, todos cuentan con afiliación a la EPS Salud Capital, además de una unidad médica de primeros auxilios y una programación de asistencia médica diaria en el alojamiento. El ICBF en Convenio con el Hospital Centro Oriente, realiza talleres con las familias en atención Psicosocial.

En relación al componente educativo, en atención a primera infancia hay 14 niños que asisten diariamente al Jardín Crecer, cuentan con una ruta de transporte y con asistencia de 2 profesoras de la comunidad. Respecto a los adolescentes, 30 asisten al Colegio Agustín Nieto Caballero, en el que existe un esfuerzo por tener enfoque diferencial en el proceso y cuentan con 2 profesores de la comunidad. Los 6 restantes asisten al colegio Antonio José Uribe.

Respecto a las personas retornadas, la UEARIV diseñó y ejecutó un plan de retorno para el pueblo Embera Chamí de Risaralda. En este se contempló una serie de compromisos en los que se observaron diferentes niveles de responsabilidad por parte de las siguientes entidades: SNARIV, UAERIV, Incoder, Ministerio de Salud, Gobernación de Risaralda, Gobernación del Chocó, Alcaldía de Bagadó, Alcaldía de Bogotá, ICBF, SENA, Banco Agrario, DPS, Ministerio del Interior, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Cultura, Unidad Nacional de Protección, IPS local y las propias comunidades organizadas entre otras ASOREWA.

En este plan de retorno se contemplaron los siguientes componentes: Entrega mensual de mercados (componente alimentario), diseño y ejecución de un plan de vivienda digna, compra de predios, desarrollo de proyectos productivos y de seguridad alimentaria, ampliación y mejoramiento de la cobertura en salud y educación, compromisos que se encuentra en diferentes niveles de ejecución en la actualidad.

En resumen, el cumplimiento por entidad se refleja de la siguiente manera:

- DPS: Hay inclusión de las familias retornadas en los programas FEST y Familias en acción. A través de dos operadores se está brindando atención comunitaria mediante la red de seguridad alimentaria de la población receptora en riesgo de seguridad alimentaria.
- MSPS: Hay un muy escaso cumplimiento, a pesar de que se ha garantizado la afiliación de las familias a la EPS Pijao Salud, no hay cumplimiento del resto de compromisos. No se ha realizado la dotación básica para puntos de atención existentes, no se ha culminado la armonización de las acciones de promoción y prevención en el plan obligatorio de salud de acuerdo a la propuesta de las comunidades indígenas, no se han diseñado y desarrollado estrategias para la incorporación del enfoque intercultural en la formación en salud en los niveles y áreas de formación en salud, no se ha socializado la propuesta del SISPI, no se han llevado a cabo acciones para el fortalecimiento de la medicina tradicional.
- UNP: Hay escaso cumplimiento. No se han realizado cursos de auto-protección ni se ha realizado la dotación a la guardia indígena.

- UAEGRTD: Se hizo contacto con la Dirección Territorial de Risaralda para contrastar información correspondiente al despojo de tierras y se ha programado una visita a territorio de verificación.
- Ministerio de Defensa: Se ha dado cumplimiento a la mayoría de compromisos, aunque aún no ha reportado el estado de denuncias realizadas por las comunidades indígenas.
- Ministerio de Cultura: Se ha avanzado en el cumplimiento de los compromisos, se ha realizado un diagnóstico inicial.
- Incoder: Se realizó estudios socio-económico del cual no se conocen los resultados, no se ha avanzado en el apoyo de proyectos productivos, a pesar de los esfuerzos realizados por la entidad no se ha materializado la compra de tierras.
- ICBF: No se ha adecuado la infraestructura del Centro de Desarrollo Infantil, se ha realizado acompañamiento psicosocial a través de unidades móviles, no se ha realizado la vinculación de niños y niñas retornadas en las diferentes modalidades del ICBF, se ha avanzado en el cumplimiento de la puesta en marcha de un plan de seguridad alimentaria.
- Ministerio del Interior: Hay incumplimiento. No se ha realizado la capacitación para realización de censos, no se ha realizado la capacitación en legislación indígena, no se han realizado acciones para la implementación de una estrategia de resolución de conflictos. No se ha avanzado en la construcción de un plan de prevención.
- SENA: Esta pendiente el compromiso que debe cumplirse en articulación con MSPS para el ajuste del diseño curricular del programa de formación

en salud intercultural, se ha avanzado en el compromiso de formación en sistemas de formación agropecuaria, así como en la capacitación en autoconstrucción de vivienda.

- UAERIV: Se ha cumplido con las entregas mensuales de ayuda humanitaria, se han suministrado kits para el mejoramiento de vivienda y kits de herramientas agrícolas, se adecuado 13 aulas escolares, se realizó la adecuación de un hogar de paso y un internado en San Antonio del Chamí, se focalizó la comunidad como sujeto de reparación colectiva.
- Banco Agrario: Solo se ha construido una vivienda modelo.
- Alcaldía de Bogotá: Se ha brindado el apoyo acordado para los proyectos de seguridad alimentaria.

De la información aportada es posible evidenciar un notable rezago en el cumplimiento del plan de retorno por gran parte de las entidades comprometidas. Es pertinente reseñar que la Defensoría del Pueblo a través de su defensor comunitario ha practicado tres (3) visitas a las comunidades en las que actualmente residen los grupos de familias retornadas en compañía de líderes e integrantes de la guardia indígena, específicamente a las comunidades de Minitas, Dokabu, Agüita y Santa Rita en donde se pudo verificar el escaso cumplimiento de las responsabilidades y compromisos adquiridos y la situación actual de los indígenas retornados.

A continuación se presenta en resumen lo expresado por la comunidad en las diferentes visitas de verificación:

"En cuanto a la entrega de Ayuda Humanitaria la comunidad manifestó que este es el único compromiso que se está cumpliendo parcialmente, indicaron que les

realizaron la primera entrega de ayudas el día del retorno, es decir el 13 de Diciembre de 2012, la segunda el 18 de enero de 2013 y la tercera estaba pendiente a la fecha de la visita al terreno (Febrero 14 de 2013).

Según lo informado por las familias, la UAERIV se había comprometido a realizar un convenio con la Alcaldía de Pueblo Rico para la entrega de productos perecederos y cárnicos, es decir huevos, pollo, carnes, algunas verduras, etc; sin embargo a la fecha de la visita nunca se habían entregado esta clase de productos.

Uno de los temas que más le preocupa a la comunidad y al parecer es en uno de los que menos se ha avanzado, es el de seguridad alimentaria. Refieren que les propusieron como proyectos agrícolas: Frijoles, Maíz y Cacao y como proyectos pecuarios: Cría de aves, cerdos y piscicultura; no obstante consideran que los avances son muy pocos; lo anterior por cuanto se han realizado algunas reuniones con delegados de la UAERIV, pero todavía no tienen claridad en el desarrollo y la implementación de los proyectos, les han planteado la posibilidad de realizar los proyectos comunitarios y a nivel territorial (Focalizados), propuesta con la que no están de acuerdo, en tanto estiman que es necesario que los cultivos se descentralicen y puedan tener acceso a sus parcelas cerca a cada una de las comunidades receptoras, pero reitero no tienen precisión sobre la implementación de los proyectos.

Refieren que ninguna autoridad, ni institución ha visitado directamente las comunidades receptoras, solo hacen reuniones focalizadas en sitios de fácil acceso.

Manifiestan que sobre la compra y tierras y mejoras que sobre este tema hay una precaria información, desconocen los avances sobre el mismo, ninguna de las instituciones competentes los ha visitado o convocado para orientarlos al respecto

y se encuentran preocupados porque la mayoría de las personas retornadas están viviendo en las mismas casas de sus familiares o amigos receptores y que esto por supuesto ha generado hacinamientos.

Consideran sobre educación que sobre este tema tampoco se han logrado avances importantes, en educación específicamente los estudiantes han aumentado y no se han nombrado docentes, ni se han adecuado ni dotado los centros educativos ya existentes.

En materia de salud informan que no se han realizado la afiliación al sistema de salud al total de las familias retornadas, no se ha concertado nada sobre la creación o dotación de centros de salud y que en lo corrido del año no se ha realizado ninguna brigada de salud a las comunidades receptoras.

Advierten que el ICBF se comprometió a crear jardines infantiles y a ampliar su cobertura en los programas que ellos manejan, pero que en ese aspecto tampoco ha visto resultados.”

En conclusión la percepción de la comunidad no dista mucho de lo que se informó institucionalmente sobre el cumplimiento de los acuerdos en el plan de retorno. En el caso del retorno de la comunidad Embera al Resguardo Tahamí del Alto Andagueda, se nota aún mayor rezago en los compromisos. Este proceso de retorno ha contado tan solo con la entrega de la ayuda humanitaria, aunque ésta se realiza en Aguita, lo que implica que las familias retornadas deben caminar entre 6 y 12 horas y luego retornar a sus casas tras recorrer el mismo trayecto sumado a tener que sobre esforzarse o pagar una mula para subir sus mercados. Se ha realizado la asignación de subsidios de vivienda tan solo para las familias de la zona 1, sin embargo aún no se ha concertado el modelo de vivienda.

Por otra parte, aunque se ha avanzado en la construcción de los Deadares o alojamientos temporales, estos no fueron entregados en el momento de la llegada de las familias al resguardo, lo cual claramente no es coherente con su función de alojamiento de la comunidad retornada, sumado a esto solo se ha avanzado en la construcción de los mismos en la zona 1. Se realizó la entrega de kits de cocina y aseo a las familias retornadas. Es importante señalar que si bien las vías de acceso al Resguardo Tahamí son uno de los principales obstáculos para la prestación de servicios sociales de manera oportuna, este no puede seguir siendo justificación para incumplir con la asistencia estatal en este territorio. La Defensoría del Pueblo y la CGR, en acompañamiento con el Alto Comisionado para las Naciones Unidas realizaron una visita de verificación en la cual se cubrió hasta la zona 2 del resguardo en la comunidad de Cacajero, a través de la cual se pudo constatar un general abandono por parte del Estado. Es así fundamental realizar visitas a terreno por parte de las entidades comprometidas por el SNARIV, incluso por la UAERIV cuya coordinadora del retorno afirmó en la visita realizada por la CGR que aún no conocía la zona del resguardo.

El resto de entidades que ausmieron compromisos en el marco del plan de retorno, tales como DPS, MSPS, UNP, Ministerio de Defensa, Ministerio de Cultura, ICBF, SENA no han presentado avances en materia de cumplimiento de acciones.

Sobre el plan de retorno la Comisión llamó la atención acerca de las condiciones en que se adelantaría el proceso de retorno a la UAERIV. La Comisión en persona de la Procuraduría General de la Nación reiteró sus temores a un proceso de retorno de las comunidades del Alto Andagueda así “... *la comunicación elevada por esta Procuraduría Delegada el día 29 de Noviembre de 2013... en la que se alertó sobre el riesgo de adelantar un proceso de retorno sin las condiciones requeridas, e igualmente solicitamos se nos informara sobre el plan de retorno y*

los compromisos institucionales para el mismo, entre los cuales se cuenta el componente de salud”.

La Comisión en pleno asistió a una videoconferencia en la UAERIV, con la Secretaría de Salud del Departamento del Chocó, la IPS Barrios Unidos y Asorewa, en la que se evidenció la falta de planes de prevención en salud por parte del Departamento, la inasistencia en la prestación del servicio de salud responsabilidad de la IPS Barrios Unidos y la falta de respuesta oportuna a la emergencia presentada con el deceso de un número de menores que para alerta de la Comisión no ha sido establecido formalmente dada la escasa información institucional sobre cada uno de los casos. Las muertes han sido asociadas a problemas epidemiológicos previamente advertidos.

Esta comisión anticipándose a la situación anteriormente enunciada, ofició al Superintendente Nacional de Salud, al Ministro de Salud y al Secretario de Salud del Chocó, solicitándoles informar sobre las acciones adelantadas en tan delicada situación. La Superintendencia de Salud, en respuesta a nuestra solicitud nos informó que *“Una vez realizadas las actuaciones de competencia de esta Superintendencia, se concluyó que existió una presunta vulneración de las normas que regulan el Sistema General de Seguridad Social en Salud por parte de CAPRECOM-EPS al no dar respuesta al requerimiento de esta Superintendencia y obstruir las investigaciones de competencia de esta entidad, motivo por el cual se conceptuó iniciar la correspondiente investigación administrativa”*.

Igualmente se solicitó a todas las entidades responsables el nivel de cumplimiento de los compromisos establecidos. Ante estos hechos, en virtud del seguimiento realizado por esta comisión, y en ejercicio de las funciones que le competen a las entidades que la conforman, se recomendó a la UAERIV la adopción de un plan de visitas de seguimiento interinstitucional, y de evaluación y verificación de cumplimiento de compromisos y metas establecidos en el Plan de Retorno (en los

términos del artículo 106 del Decreto-Ley 4633 de 2011, Coordinación y articulación de esfuerzos interinstitucionales para una acción armónica, concertada e informada), entre otros mecanismos tendientes a realizar los ajustes necesarios al plan de retorno para garantizar los objetivos del mismo, bajo condiciones mínimas de protección y/o mitigación de impacto, a fin restablecer efectivamente los derechos vulnerados y de prever la ocurrencia de nuevos hechos violatorios de los derechos de estos connacionales del pueblo Embera como corresponde con los objetivos esenciales del Estado colombiano, en el marco del cumplimiento de la ordenado por la Corte Constitucional.

Como quiera que se trata de hechos consumados que podrían ser irregulares, se remitió copia del acervo probatorio a la Procuraduría Delegada para la Vigilancia Administrativa, en orden a adelantar, si así lo estima procedente, actuación disciplinaria por las responsabilidades que podrían desprendese de los hechos relacionados.

Esta Comisión considera necesario realizar un mayor esfuerzo para dar cabal cumplimiento al mandato de implementación de un enfoque integral de atención diferencial a estas poblaciones en situación de desplazamiento, no solamente en el ámbito formal del diseño, formulación e implementación de los planes y programas, sino esencialmente en la puesta en práctica de las políticas públicas de evaluación, seguimiento y adecuación de las políticas, programas, planes y metas para la adecuación de las mismas a las realidades que se observan en la ejecución de éstas.

De igual forma resulta recomendable redefinir criterios de articulación adecuados a los esquemas establecidos en los planes para garantizar la sostenibilidad de los procesos de retorno y reubicación mediante una actividad previa, en los talleres de transicionalidad, de medición de los impactos y caracterización de daños; que permita establecer la magnitud de las necesidades y el alcance de las decisiones

adoptadas para el retorno en aspectos como: Condiciones generales de retorno, seguridad, salubridad (somática y psíquica), integridad cultural, educación, hábitat, convivencia, condiciones de reencuentro tanto para los retornados como para los receptores.

Estos son algunos de los factores que deben considerarse de manera rigurosa, a efecto de garantizar la pertinencia y eficacia de las medidas adoptadas que busquen corregir los desajustes producidos por el desplazamiento y los efectos del retorno mismo, para enfrentar eficazmente los daños ocasionados a las víctimas, y el carácter urgente de las medidas necesarias para restablecer derechos y/o mitigar el impacto del desplazamiento forzado, medidas que deben adecuarse a la requerida proporcionalidad.

La actividad desplegada por la UEARIV y las entidades responsables del cumplimiento de las órdenes judiciales, aun reflejan un preocupante índice de asuntos pendientes en términos de lo previsto en los planes de retorno y/o reubicación y de los compromisos adquiridos con las comunidades por parte de las entidades concernidas. A este respecto es indispensable insistir en la necesidad de imprimirlle celeridad y mayor eficiencia a la puesta en práctica de lo planificado y acordado con las comunidades como requisito esencial para una eficaz materialización de la protección y restablecimiento de los derechos de que son titulares.

10. Análisis de riesgos de la política pública de restitución de derechos territoriales

La política de restitución de derechos territoriales para las comunidades indígenas y afrocolombianas, al igual que otras medidas en materia económica y social que ha emprendido el Estado colombiano en favor de las víctimas del conflicto armado, está expuesta a riesgos de distintas características y niveles de impacto.

En efecto, son varios los riesgos a los cuales se puede ver abocada esta política, los cuales se pueden traducir en eventos adversos o no esperados. El conocimiento de los riesgos (es decir, el cálculo de las probabilidades de ocurrencia de los eventos adversos) sirve para prevenir o mitigar los daños generados por el siniestro. El evento adverso, el siniestro más grave al que puede verse expuesta la política pública de restitución de derechos territoriales, es que ésta no cumpla su objeto, cual es, el goce efectivo de los derechos territoriales por parte de las comunidades étnicas.

Las consecuencias de este evento adverso es la perpetuación tanto del conflicto armado con todas sus implicaciones económicas, políticas, sociales y culturales, como de la histórica exclusión, discriminación y pobreza a la cual han estado condenadas estas comunidades y pueblos.

Es importante resaltar que justamente el conflicto armado y gran parte de los actuales macroproyectos mineros, agroindustriales y de infraestructura, además de otro tipo de negocios de orden legal e ilegal se están desarrollando en los territorios ancestrales de las comunidades étnicas, situación que está dando lugar a abruptas transformaciones territoriales que pueden repercutir de manera directa en términos culturales. Es en este sentido que la Corte Constitucional ha llamado la atención, a través de varios de sus autos de seguimiento a la sentencia T-025

de 2004, que este tipo de proyectos pueden llegar a significar un riesgo para la pervivencia física de las comunidades étnicas en sus territorios, en consideración a sus particulares modos de vida y prácticas culturales, los cuales se pueden ver amenazados con la introducción de este tipo de inversiones.

Para avanzar en el análisis sobre la política de restitución de derechos territoriales que contempla este apartado, en primer lugar, es pertinente decir que a tres años de la implementación de los decretos ley de víctimas de comunidades étnicas, al momento se están adelantando 12 casos de comunidades indígenas y 9 de comunidades negras, es decir, 21 casos en total, de los cuales se han presentado 5 demandas de restitución de derechos territoriales, mientras el resto se encuentra en etapa administrativa.

Tabla 38. Síntesis casos de restitución de derechos territoriales en curso.

	COMUNIDAD	LUGAR	HA.	FLIAS	ESTADO
COMUNIDADES INDÍGENAS					
1	Wayuu Nuevo Espinal	Barrancas (Guajira)	381	37	Demanda presentada el 7 de marzo de 2014
2	Yukpa de Iroka	Codazzi (Cesar)	8.678	865	Fase III de la metodología de caracterización
3	Yukpa de Sokorpa	Becerril (Cesar)	25.000	280	Pendiente concertar con la comunidad quien hará la caracterización
4	Yukpa de Mencue	Becerril (Cesar)	309	267	Demanda presentada el 16 de mayo de 2014
5	Sikuani del Alto Únuma	Puerto Gaitán (Meta)- y Cumaribo (Vichada)	688.160	309	Elaboración documento demanda de restitución
6	Sikuani de Caño Ovejas	Mapiripán (Meta)	1.720	140	Elaboración documento demanda de restitución
7	Embera – Katío de Alto Río Andágueda	Bagadó (Chocó)	50.000	1718	Demanda de restitución presentada el 05 de febrero de 2014
8	Awá de la Zona Telembí 1) Ñambi Piedra Verde 2) Tortugaña Telembí 3) Tronquería Pulgande	Barbacoas, Samaniego y Ricaurte (Nariño)	50.220	644	Elaboración de la demanda de restitución

	4) Pipalta Palvi 5) Watsalpit 6) Planadas Telembí				
9	Embera de Eyáquera	Unguía (Chocó)	3.300	16	Elaboración de la demanda de restitución
10	Embera de Tanelá	Unguía (Chocó)	980	180	Elaboración de la demanda de restitución
11	Tule de Arquía Chocó- Unguía	Unguía (Chocó)	2.345	128	Elaboración de la demanda de restitución
12	Tule de Cutí	Unguía (Chocó)	244	36	Elaboración de la demanda de restitución
Total comunidades indígenas		831.028	4.620		
COMUNIDADES NEGRAS					
13	Pedeguita – Mancilla	Riosucio (Chocó)	48.971	850	Fase I metodología de caracterización
14	La Larga Tumaradó	Riosucio (Chocó)	107.064	433	Fase I metodología de caracterización
15	Cocomopoca Lloró, Atrato, Cértegui	Bagadó, (Choco)	73.921	2.319	Fase III de la metodología de caracterización
16	Renacer Negro	Timbiquí (Cauca)	71.010	739	Demanda interpuesta el 15 de mayo de 2014
17	Alto Mira y Frontera	Tumaco (Nariño)	24.790	1.725	Fase III de la metodología de caracterización
18	Bajo Mira y Frontera Tumaco- Nariño	Tumaco (Nariño)	46.481	1.865	Demanda interpuesta el 19 de dic de 2013
19	Río Rosario	Tumaco (Nariño)	10.647	1.112	Fase III de la metodología de caracterización
20	La Toma	Suárez (Cauca)	7.000	1.300	Elaboración demanda de restitución
21	Eladio Ariza	San Cristóbal y Marialabaja (Bolívar)	314	2.324	Fase I Metodología de caracterización
Total comunidades negras		390.198	12.667		

Fuente: (UAEGRTD,2014)

Este capítulo propone una caracterización y un análisis de los riesgos que enfrenta la política pública de restitución de derechos territoriales para comunidades indígenas y afrodescendientes, política pública establecida mediante los Decretos Ley 4633 y 4635 de 2011⁶³. Para ello, este capítulo se estructura en cinco

⁶³ Debido a que hasta ahora no se conocen solicitudes, ni procesos de restitución en favor de los derechos territoriales del pueblo Rrom, este capítulo se concentra en los procesos de restitución de derechos territoriales de pueblos y comunidades indígenas, afrodescendientes, negras, raizales y palenqueras únicamente.

secciones; la primera, hace referencia al marco conceptual a partir del cual se propone el análisis; la segunda, expone las fuentes de información consultadas; la tercera, plantea un breve análisis de las vulnerabilidades y amenazas que atraviesan la implementación de la política pública de restitución de derechos territoriales; la cuarta sección, expone los riesgos a los que se ve expuesta la política en consideración a las amenazas y vulnerabilidades identificadas en los apartados anteriores, y finalmente, la quinta sección, propone unas breves reflexiones a manera de conclusión.

10.1 Marco conceptual

El análisis de riesgos ha sido ampliamente utilizado para el estudio de diversos problemas y conflictos, y también para el análisis de diferentes políticas públicas tales como la gestión de crisis humanitarias, el manejo de desastres ambientales, la organización de los sistemas de salud y seguridad social y otras medidas en las que factores como la prevención, la previsión y la mitigación resultan variables de suma importancia (Antía, Castro, & Rangel, 2007).

El análisis de riesgos puede tomar diversas estructuras de análisis, dependiendo del caso a tratar, pero se distinguen de cualquier forma, varios conceptos fundamentales. Para los propósitos del presente capítulo, a continuación se desarrollan cada uno de los conceptos a partir de los cuales se planteará el análisis y como éstos se adaptan en concreto a la mirada analítica en relación con la política de restitución de derechos territoriales a comunidades étnicas.

Un análisis de riesgos, puede ser entendido como una forma de predicción de la probabilidad de ocurrencia de un desastre, evento adverso, siniestro o daño, que resulta inevitable si no se modifica o altera en algún modo el curso de la acción. En este sentido, este tipo de análisis identifica escenarios futuros que pueden o no llegar a configurarse (es decir que son contingentes) y en esa medida, plantea propuestas sobre qué medidas concretas pueden adoptarse para modificar el

sentido de la acción o para mitigar los efectos del evento adverso en caso de que el sentido de la acción no pueda modificarse (Losada, 2013).

El daño o desastre en el caso del análisis de riesgos de las políticas públicas, puede sintetizarse a la luz de la categoría de *evento adverso*, que hace referencia a las situaciones o hechos que tienen como consecuencia que no se logren plenamente los objetivos trazados por la política pública. Para el caso concreto del análisis de la política pública de restitución de derechos territoriales, se prevén como eventos adversos los siguientes:

- Que la política pública no se implemente de acuerdo a sus objetivos debido a problemas internos o factores externos.
- Que la implementación de la política pública resulte teniendo efectos regresivos sobre los derechos territoriales de las comunidades étnicas.
- Que la política pública no sirva para prevenir la desaparición física y cultural de los pueblos y comunidades ancestrales en riesgo.

De acuerdo a lo anterior, la política de restitución de derechos territoriales se ve expuesta a la configuración de riesgos ante la posibilidad de ocurrencia de eventos adversos. Los riesgos por su parte, se configuran por la coexistencia de factores de vulnerabilidad y amenaza que pueden dar lugar a la concreción de eventos adversos.



Figura 1. Modelo interpretativo del análisis de riesgos de la política pública de restitución de derechos territoriales

Bajo estos parámetros, se entienden por *vulnerabilidades* de la política pública de restitución de derechos territoriales, la fragilidad o debilidad en las capacidades

tanto institucionales como comunitarias para cumplir su rol en la implementación de la política pública o para enfrentar apropiadamente las amenazas o las coyunturas imprevistas que surjan en el marco del proceso, y del territorio, para ofrecer las condiciones que permitan su restitución real. Las vulnerabilidades pueden ser de tipo socioeconómico, político organizativas de las comunidades, o institucionales, territoriales y ambientales.

Por su parte, las *amenazas* son factores externos a la política pública que pueden afectar su implementación. Una manera de pensar las amenazas implica entender la variedad de actores adscritos a un territorio concreto, los cuales tienen intereses diversos y estructuran estrategias diversas que pueden impedir el goce efectivo de los derechos territoriales de las comunidades étnicas.

Bajo estos parámetros, debe ser claro que los riesgos sobre la política pública de restitución de derechos territoriales a partir de las definiciones propuestas, podrán corresponder a dos tipologías: riesgos internos y riesgos externos. Por *riesgo interno* se entienden aquellos que tienen correspondencia con el diseño mismo de la política pública (Decretos 4633 y 4635 de 2011), que en su implementación puede conducir a uno o varios de los efectos adversos definidos. En el caso de los *riesgos externos*, se entenderán aquellas posibilidades de ocurrencia de efectos adversos, que no tienen relación directa con el diseño e implementación de la política pública de derechos territoriales si no que obedecen a vicisitudes externas el tipo ya mencionado.

10.2 Fuentes de información

El análisis de riesgos que se propone a continuación, se sustenta en diversas fuentes de información que fueron recabadas con el fin de estudiar los riesgos de la política pública de restitución de derechos territoriales. A continuación se relacionan las principales:

Entrevistas a profundidad a los jueces de restitución de tierras, los funcionarios de los puntos territoriales de la UAEGRTD y las comunidades involucradas en los casos de restitución de derechos territoriales del Consejo Comunitario del Bajo Mira y Frontera (Tumaco, Nariño)⁶⁴ y del Resguardo del Alto Andágueda del pueblo Embera- Katío (Bagadó, Chocó)⁶⁵.

Análisis de la gestión de la Dirección de Asuntos Étnicos (DAE) de la UAEGRTD que es la dependencia encargada de dirigir y agotar la etapa administrativa de los procesos de restitución de derechos territoriales de comunidades étnicas y representarlas en la etapa judicial. Este análisis se concretó a la luz de las siguientes actividades:

Revisión de cinco informes de caracterización de daños y afectaciones territoriales establecidos entre la UAEGRTD y operadores o consultores⁶⁶: Consejo Comunitario Bajo Mira y Frontera, Resguardo Caño Ovejas, Resguardo Alto Unuma, Territorio de la zona perteneciente a Telembe (compuesta por seis resguardos: Ñambi Piedra Verde, Tortugaña Telembe, Pipalta Palvi Yaguapi, Tronquería Pulgande Palacito, Watsalpi y Planadas Telembe) y finalmente el de la comunidad Wayuu de Nuevo Espinal.

- Revisión de los siguientes cuatro convenios de caracterización de afectaciones territoriales: Etnollano, Instituto de Estudios Regionales de la Universidad de Antioquia, Corporación Afrocolombiana Hileros, Unidad indígena del pueblo

⁶⁴ La visita para la recolección de estos insumos en las ciudades de Pasto y Tumaco fue realizada por la CGR entre el 27 y 29 de mayo de 2014.

⁶⁵ La visita para la recolección de las entrevistas al Juez de Restitución de Tierras de Quibdó y a la oficina territorial de la UAEGRTD en Chocó fue realizada por la CGR del 11 al 13 de junio de 2014. La visita al Resguardo del Alto Andágueda se realizó del 11 al 16 de julio producto de una Misión Conjunta entre la Defensoría del Pueblo y la CGR.

⁶⁶ Debido al trabajo que implica la realización de las caracterizaciones de las afectaciones territoriales, la UAEGRTD se ha visto abocada a contratar a algunas entidades que previa concertación de las comunidades, asuman esta tarea para algunos de los casos que lleva la entidad.

Awa (Unipa). Cada una de estas entidades tuvo a su cargo la realización de una o más de una caracterización de afectaciones territoriales.

- Revisión de dos convenios de socialización.
- Solicitudes de información precisas a la UAEGRD, el Incoder, la Superintendencia de Notariado y Registro, la UAERIV, la Agencia Nacional Minera y otras entidades intervenientes en la política de restitución de derechos territoriales.
- Análisis normativo de los Decretos Ley 4633 y 4635 de 2011 en cuanto al componente de restitución de derechos territoriales

10.3 Vulnerabilidades y amenazas que atraviesan la política restitución de derechos territoriales.

Para hacer un análisis de los riesgos que enfrenta la política pública de restitución de derechos territoriales, en primer lugar se abordará por separado un estudio de las vulnerabilidades y amenazas identificadas que pueden hacer probable o que potenciarían la ocurrencia de los eventos adversos y posteriormente, se propondrá el análisis conjunto de estas variables que nos permita identificar los riesgos a los cuales se ve expuesta la política en caso de que ésta se siga implementando sin cambio alguno.

• Vulnerabilidades identificadas

Como fue señalado anteriormente, para los propósitos del presente análisis, entendemos por vulnerabilidades la fragilidad o debilidad en las capacidades tanto institucionales como comunitarias para cumplir su rol en la implementación de la política pública o para enfrentar apropiadamente las amenazas o las coyunturas imprevistas que surjan en el marco del proceso, y del territorio, para ofrecer las condiciones que permitan su restitución real. Producto del análisis de las fuentes de información que fueron señaladas, se identificaron al menos nueve

vulnerabilidades de tipo comunitario, socioeconómico, territorial e institucional a las que se encuentra sujeta la implementación de la política pública en estudio.

Vulnerabilidades comunitarias:

1. Debilidad organizativa de las comunidades y conflictos interétnicos

Producto de los escenarios de vulnerabilidad histórica a los que han estado expuestas las comunidades étnicas, al conflicto armado y a la implementación legal e ilegal de negocios y proyectos de diversa índole en sus territorios ancestrales y de uso comunitario, las comunidades indígenas y afrocolombianas enfrentan diversos obstáculos para lograr el fortalecimiento de sus organizaciones y de sus liderazgos.

Si bien las comunidades indígenas y de población afrocolombiana, negra, raizal y palenquera han consolidado en muchos casos, una fuerte trayectoria organizativa que ha sido definitiva para el sostenimiento de una postura reivindicativa y de exigibilidad de sus derechos a lo largo de la historia, es claro también que debido a la multiplicidad de conflictos y problemas que deben enfrentar en los territorios, cada vez es más difícil lograr el fortalecimiento sostenido y progresivo de los liderazgos internos y de las dinámicas participativas que promuevan la definición de posturas unificadas al interior de las organizaciones y comunidades étnicas.

Visto lo anterior, las fuentes de información que fueron consultadas y recabadas para la construcción del presente apartado, han permitido verificar que esta vulnerabilidad de tipo organizativo ha sido considerada tan solo parcialmente en el curso de los procesos de restitución de derechos territoriales, en el entendido que el éxito de los mismos también depende de posturas unificadas y conscientes por parte de toda la comunidad involucrada en el respectivo caso.

En efecto, es pertinente destacar que la DAE-UAEGRTD ha hecho un gran esfuerzo para considerar, en algunos de los procesos de caracterización de afectaciones territoriales, la experiencia de algunas de las organizaciones de las comunidades étnicas, las cuales han podido contribuir de manera directa y constructiva a la realización de estos informes, situación que sin duda se revierte en una acumulación de mayor experiencia en términos investigativos, administrativos y hasta financieros para la organización. En estos casos, se espera un fuerte acompañamiento por parte de la DAE-UAEGRTD a lo largo de las fases administrativa y judicial, de tal manera que el involucramiento directo de la comunidad en el levantamiento de un informe de esta envergadura, realmente se convierta en una experiencia constructiva y de pleno aprendizaje para nutrir sus propios procesos internos.

Sin embargo, en los casos en que es la UAEGRTD u otra la entidad que adelanta los procesos de caracterización, muchos de los cuales han incluido dentro del equipo de trabajo a algunos miembros de la comunidad, lo cual es valorado positivamente por las entidades de control, se ha evidenciado que los líderes comunitarios, no cuentan con la autonomía financiera que les permita avanzar de manera independiente, en la estructuración de un plan interno de trabajo para atender el proceso de caracterización mismo, de tal manera que se puedan mover por el territorio, reunirse con las víctimas, generar la confianza con los habitantes para el levantamiento de datos, entre otras tareas pertinentes para el sostenimiento del proceso de restitución de derechos territoriales.

Si bien es claro que la caracterización tiene unos fines concretos definidos por la ley, también es cierto que el proceso en si mismo podría constituir toda una oportunidad de fortalecimiento comunitario, en la medida en que sus líderes ejerzan un rol definitivo y directivo en la consecución de los datos y en la generación de confianza necesaria para que las víctimas directas de los hechos del conflicto armado puedan narrar las circunstancias que ameritan ser recogidas

en los informes de caracterización. En este sentido y en vías a garantizar la participación de las víctimas directas en los procesos atenientes a su territorio, vale la pena señalar que la UAERIV podría jugar un valioso papel en el sentido de generar las condiciones para que dicha participación de las víctimas sea posible.

Desde este punto de vista, la participación activa y autónoma de la comunidad en estos procesos, independientemente de quiénes están a cargo de los mismos (sea la DAE-UAEGRTD o un contratista privado), puede convertirse en una oportunidad de fortalecer la capacidad organizativa de las comunidades. Trabajar con esta perspectiva, implica un apoyo concreto por parte del Estado, para brindar a los miembros de la comunidad involucrada, espacios de reflexión, de discusión y de encuentro, en los que los ciudadanos, de manera consciente, aporten a la construcción de un proceso que puede marcar su futuro, atienden los posibles efectos negativos que los procesos de restitución pueden traer implícitos, y trazan planes y estrategias de trabajo a futuro para el desarrollo de sus proyectos comunitarios.

Considerar la elaboración de los informes de caracterización de afectaciones territoriales como una oportunidad en la que la comunidad reconstruye su memoria, su historia y se posiciona frente a un futuro incierto, contribuiría a mitigar de alguna forma, los fuertes efectos que un proceso de restitución con todas sus consecuencias puede implicar en la vida cotidiana de los actores, en consideración a la multiplicidad de intereses que se encuentran de por medio, y en esa medida, aporta a la sostenibilidad y a la legitimidad interna de los procesos de restitución de derechos territoriales, así como contribuyen en sí mismos a fortalecer los procesos organizativos de las comunidades.

De otro lado y en consideración a la vulnerabilidad en términos organizativos a la que se ha hecho referencia, resulta pertinente mencionar que los términos definidos en los Decretos Ley 4633 y 4635 de 2011 para la resolución de conflictos

intra o interétnicos en el marco de la elaboración de un proceso de caracterización (sesenta días en los dos casos)⁶⁷, resultan demasiado inflexibles frente a la realidad que, debido a los fuertes escenarios de conflictividad que se viven en el mundo rural, se encuentra en los territorios étnicos.

En esta medida, se considera pertinente que tanto el término para la elaboración de las caracterizaciones en sí mismas, como el definido para la resolución de conflictos intra e interétnicos, sea reformado o interpretado de manera flexible, sin que ello constituya un alargamiento infinito de los mismos, pero si atienda de alguna manera, a la realidad de las fuertes dificultades en las que se han visto inmersas las comunidades étnicas producto de la penetración de diversos intereses en los territorios y de las equivocadas decisiones del Estado colombiano que en su momento ha llegado a favorecer a ciertas comunidades en perjuicio de otras de manera injustificada, con lo cual ha dado lugar a intensas tensiones interétnicas que han tomado vuelo y requieren de un fuerte esfuerzo de diversas partes para ser resueltas.

Lo que se quiere destacar es que un posicionamiento conjunto, certero y enriquecido por parte de las comunidades étnicas frente al proceso de restitución de derechos territoriales es un aspecto de vital importancia para el éxito del mismo, y que debido a la debilidad organizativa de muchas de estas comunidades, no solamente no se logra este objetivo sino que por el contrario, emergen en el marco de este proceso, mayores confusiones, disputas y conflictos internos que en vez de contribuir a la garantía de derechos, terminan generando mayor fraccionamiento comunitario.

⁶⁷ Ver artículo 153 del Decreto 4633 de 2011 y parágrafo 2 del artículo 118 del Decreto 4635 de 2011.

Vulnerabilidades territoriales

2. Transformaciones en el uso del suelo y condiciones ambientales

Producto de la informalidad en la tenencia de la tierra, del conflicto armado, de las fumigaciones de cultivos de uso ilícito, de los diversos usos dados al territorio por parte de diferentes actores en relación con los bienes colectivos y recursos ambientales, así como del dinamismo de proyectos de inversión atados al renovado proceso de reprimarización económica entre otros factores a mencionar, gran parte de los territorios étnicos y en específico los que están inmersos en procesos de restitución, han sufrido fuertes transformaciones en sus características ambientales, lo que implica una fuerte debilidad en cuanto a la posibilidad de preservar los usos y las prácticas culturales.

La fragilidad en las condiciones de ciertos territorios rurales de asentamiento y uso ancestral de comunidades étnicas hoy fuertemente transformados por cambios radicales en el uso del suelo como ocurre por ejemplo en una porción importante del territorio colectivo del Bajo Mira y Frontera con ocasión de la extensión de los cultivos de palma aceitera, genera ciertas dificultades en el marco del proceso de restitución, en la medida en que eventuales fallos judiciales a favor de las comunidades deben considerar los mecanismos para determinar cómo recuperar el territorio de acuerdo a los usos y costumbres de las comunidades o cómo los nuevos usos son aprovechados comunitariamente.

Las nuevas características del territorio pueden dar lugar a complejos procesos de restauración, resignificación y reapropiación territorial de las comunidades que pueden dificultar la materialización efectiva de los eventuales fallos de restitución. Desde este punto de vista, consideraciones en este sentido ameritan ser revisadas con detenimiento en aras de un relativo éxito de los procesos de restitución en

tanto se tengan en cuenta escenarios futuros de recuperación efectiva del territorio acorde con los intereses comunitarios.

Vulnerabilidades institucionales

3. Extremo grado de vulnerabilidad histórico y pobreza al que están expuestas las comunidades étnicas en el país.

Como lo han presentado varios estudios (Mosquera & Ruby, 2009; Barcelos & Mosquera, 2009; Asamblea General Naciones Unidas, 2010), en Colombia ha existido una pronunciada discriminación frente a los ciudadanos y a las organizaciones de las comunidades indígenas, afrocolombianas, negras, raizales y palenqueras. Esta discriminación se ha manifestado tanto en la brecha de ingresos como en el acceso desigual de estas comunidades a derechos básicos como la salud, la educación, el trabajo, y los servicios públicos domiciliarios en general.

Para hacer una breve descripción de esta situación en la población negra, raizal y palenquera basta con señalar que mientras que la tasa de analfabetismo de la población afrocolombiana es de 11,2% del total de sus miembros, el analfabetismo de la población no étnica colombiana alcanza el 7,4% (PNUD, 2010). Por otra parte, el índice de condiciones básicas insatisfechas alcanza niveles para población afrocolombiana del 43,1% frente al 27,8% de la población colombiana no étnica (PNUD, 2012).

Por su parte, al comparar los porcentajes de la situación de pobreza y pobreza extrema, se ha evidenciado que mientras el 60,0% de los afrocolombianos se encontraban en condiciones de pobreza, estaba en esta situación el 54,1% de la población no étnica y, mientras el 24,1% de los afrocolombianos se encontraban en situación de indigencia, el porcentaje de la población no étnica en esta situación era de 18,6% (PNUD, 2012).

Adicionalmente, se ha podido evidenciar que las regiones con mayor concentración de población afrocolombiana, especialmente la Región Pacífica muestra desventajas sistemáticas frente a otras regiones en relación con el disfrute y goce efectivo de derechos (Grueso, 2007).

Frente a la población indígena, el Informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas sobre Colombia del año 2010, señala que existe un rezago significativo de las comunidades indígenas frente al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales en comparación con el promedio general de la población colombiana. Al respecto, se destaca que los departamentos con un alto porcentaje de población indígena tienen indicadores sociales más críticos que en el resto del país (Asamblea General Naciones Unidas, 2010).

En relación con el acceso del derecho a la salud de los pueblos indígenas, este informe destaca que los mismos no parecen disfrutar de iguales estándares de acceso y calidad al derecho con respecto a la mayoría de la población en Colombia (Asamblea General Naciones Unidas, 2010). Con respecto al derecho a la educación, este informe señala que a pesar de los programas de etnoeducación establecidos por el gobierno nacional, su alcance sigue siendo limitado, al punto que el mismo Gobierno estima que el 28,6% de los indígenas mayores de 15 años son analfabetos. (Asamblea General Naciones Unidas, 2010).

Es preciso advertir que este pequeño panorama da cuenta de los rezagos institucionales para la atención de comunidades étnicas en general, al punto que las fuentes hacen referencia a que es justo en los lugares donde estas comunidades hacen presencia, donde son más bajos los índices de acceso y disfrute de derechos. Esta situación se ve claramente exacerbada cuando se trata de una gran cantidad de miembros y comunidades étnicas las que se han visto

perjudicadas por los hechos y consecuencias del conflicto armado como ha sido destacado por la Corte Constitucional en varios de sus pronunciamientos.

Lo anterior, es sin duda un factor determinante a la hora de implementar políticas públicas dirigidas a estas comunidades, en el entendido que la acción del Estado debe propender por considerar esos históricos escenarios de rezago frente al disfrute de derechos, con el fin de que su que hacer derive en acciones integrales y diferenciales acorde a las necesidades particulares de las respectivas comunidades.

4. Temporalidad y presupuesto insuficientes para cumplir a cabalidad con la política de restitución de derechos territoriales.

Teniendo en cuenta que a tres años de implementación de los Decretos ley se han interpuesto al momento de la presentación de este informe tan solo cinco (5) demandas de restitución de derechos territoriales, situación que muestra de alguna manera la complejidad de los mismos y lo insuficiente que resultarán los 10 años de vigencia los Decretos para atender la gran cantidad de casos que se encuentran pendientes⁶⁸, es pertinente llamar la atención sobre la cantidad de tiempo que aún se requiere para atender todos los casos.

Por otra parte, como fue señalado en la introducción de este informe, es claro que el presupuesto asignado a la fecha para la dimensión de la problemática de despojo, usurpación y otras limitaciones al territorio de comunidades étnicas, resulta insuficiente en tanto que cada uno de los procesos de restitución es único y requiere de un fuerte proceso de acercamiento del Estado que no siempre es posible garantizar de manera pronta. Adicionalmente, la UAEGRTD aún requiere de diversos implementos tecnológicos para lograr construir un acervo probatorio más nutrido de cara al éxito de las pretensiones de las respectivas demandas. Lo

⁶⁸ Al respecto, vale la pena considerar que tan solo la MPCI ha presentado a la UAEGRTD un listado de 126 casos frente a los cuales solicitan restitución de derechos territoriales.

anterior, también significa un importante esfuerzo presupuestal que hasta ahora se está planeando en cuanto a la posibilidad de adoptar tecnologías de teledetección que permitan mejorar el respectivo sustento de las respectivas demandas.

5. *Débil presencia del Estado en los territorios, desconfianza de las comunidades frente a sus acciones y frágil o limitada capacidad institucional para atender la demanda de solicitudes y demás procedimientos para lograr la plena restitución de derechos territoriales.*

Ya sea por razones históricas de expulsión, cercamiento o arrinconamiento de las comunidades étnicas en territorios agrestes o inhóspitos de la geografía nacional, o por la gran concentración en la implementación de las políticas públicas estatales en ciertos núcleos urbanos o limitados del área rural, los territorios étnicos han tenido que afrontar las consecuencias de una débil presencia estatal que en muchos casos se limita a la presencia de la Fuerza Pública, y en otros, relata la experiencia de una acción estatal que, por adolecer de un enfoque diferencial, en muchos casos no ha logrado los objetivos esperados en favor de las mismas.

A pesar de la declaratoria del Estado Colombiano como un Estado Social de Derecho en la Constitución de 1991, la presencia de las instituciones estatales y el desenvolvimiento de sus políticas en los territorios lejanos o de frontera sigue siendo muy frágil. La Ley de víctimas y restitución de tierras con sus decretos reglamentarios puede convertirse en una gran oportunidad para que ello pueda empezar a ser significativamente diferente, como se ha podido verificar en algunos de los casos que se encuentran en proceso de restitución de derechos territoriales. Sin embargo este acción estatal debe ser planificada y coordinada, pues el problema no es solamente la débil presencia del Estado en los territorios étnicos, si no que su acción desorganizada, muchas veces ha derivado en hechos que han desatado mayor confusión y daños a las comunidades.

Para mencionar solo alguno de los casos, vale la pena destacar el del Consejo Comunitario del Bajo Mira y Frontera en el que, tanto el informe de caracterización de afectaciones territoriales, como la decisión del juez que otorgó las medidas cautelares en favor de la comunidad, dan cuenta de los vacíos de los que adolece la resolución de adjudicación del título colectivo expedida por parte del entonces Instituto Colombiano de Reforma Agraria (Incora), puesto que ésta última no delimita de manera exacta el predio y tampoco toma decisiones frente a previos tenedores u ocupantes, situación que se identifica como una de las principales causas que da lugar a los conflictos por la tierra, y con ello al respectivo proceso de restitución en curso, el cual entre otras, también se ha visto entorpecido en la fase judicial por la misma causa.

Al respecto, es claro que a la histórica debilidad de la presencia institucional en los territorios, se suma cierta desconfianza de las comunidades hacia la acción del Estado y sus representantes que dificulta las posibilidades de intervención de ciertas entidades en el marco de las políticas de restitución y atención a víctimas, y en este sentido, se ha identificado que uno de los factores de mayor complejidad para el conjunto de las instituciones, es precisamente lograr un contacto oportuno, claro, pertinente y adecuado al enfoque diferencial con cada una de las comunidades.

En el caso específico de la DAE-UAEGRTD, los entes de control han podido constatar la construcción de un modelo de relacionamiento institucional con las comunidades, que atiende a los principios señalados por la Corte Constitucional, frente a la necesidad de incorporar un enfoque diferencial étnico en la política pública. Sin embargo, no ha sido igual la percepción en relación con otras entidades involucradas en la implementación esta política, en la medida en que la misma no ha previsto mecanismos para que la participación de las entidades sea más eficiente, efectiva y concurra en aras de la garantía de los derechos de las

comunidades étnicas, no solo frente a la política de restitución, sino frente a todas las que engloba la reparación de víctimas del conflicto armado.

Con respecto a la desconfianza que guardan ciertas comunidades en relación con las formas de la intervención estatal en sus territorios, vale la pena destacar que una revisión de los decretos ley 4633 y 4635 de 2011 en relación con los resultados del informe de caracterización, podrían dar lugar a un vacío procedural que tiene repercusiones en términos sustantivos, en tanto que podría ir en detrimento de la efectiva participación de las comunidades con respecto a decisiones que las afectan y puede dar lugar a nuevos escenarios de desconfianza institucional que constituyan un obstáculo para los respectivos procesos. En efecto, los decretos ley señalan que el informe de caracterización, al no estar sujeto a recursos por tratarse de un acto de mero trámite, puede ser revisado por la comunidad con el fin de proponer a la UAEGRTD posibles ampliaciones o correcciones. Sin embargo, la ley no propone garantías para hacer efectivo el derecho de participación de las comunidades de un acto que les concierne desde todo punto de vista. Lo anterior tiene importancia en la medida en que la mayoría de los informes de caracterización que fueron revisados superan las trescientas páginas y algunos llegan casi a las mil, son detallados y por la manera en que están redactados, requieren un tipo de conocimiento experto para ser comprendidos en su totalidad.

Desde esta perspectiva, las instituciones deben contar con las medidas necesarias dirigidas a garantizar que las comunidades conozcan el contenido de los informes de caracterización, y en esta medida los validen, de tal manera que los postulados básicos sobre los cuales se sustentará la demanda de restitución, efectivamente responden a sus necesidades, a sus reclamaciones y a sus expectativas. Esto en aras de que el proceso adelantado por una entidad gubernamental como lo es la UAEGRTD, goce de la mayor transparencia y se blinde frente a la posible

emergencia de conflictos posteriores y más álgidos entre la comunidad y el Estado, los cuales pueden generar hechos de revictimización.

Visto lo anterior, la norma debió haber previsto bajo qué medidas se puede aportar a la efectiva participación de las comunidades en relación con la validación del informe de caracterización y la respectiva demanda de restitución, sea de los recursos necesarios para que la comunidad pueda reunirse, discutir y definir sus posturas en el marco del proceso de restitución, sea que pueda contar con un asesor de confianza o con la asesoría de una organización indígena de carácter regional o nacional, sea que se les otorgue el tiempo suficiente y el acompañamiento necesario, para que, más allá de las socializaciones del informe que se deben presentar a la comunidad, se garantice una intervención respetuosa del Estado que además de validar y respaldar su contenido, se oriente a prevenir conflictos y permita fortalecer los lazos de relacionamiento institucionalidad-comunidad.

A lo anterior, se suman las dificultades advertidas tanto por jueces de restitución como por la UAEGRD en relación con ciertos obstáculos infraestructurales que permitan garantizar mayor efectividad y eficiencia en sus funciones, en la medida en que el acceso a internet y a diversos medios de comunicación en las regiones es deficiente, y tampoco se cuenta con escenarios de reunión y realización de audiencias en el marco de los respectivos procesos. Lo anterior redunda en situaciones que en la cotidianidad obstaculizan un trato más efectivo y cercano entre Estado y comunidad.

A partir de lo expuesto y frente a los antecedentes históricos del papel del Estado en los territorios étnicos, es claro que la política de restitución de derechos territoriales se convierte en una oportunidad para que éste logre restablecer los lazos de confianza con las comunidades y en esa medida, enmiende su ausencia con procesos de intervención reparadores, respetuosos y constructivos, en aras

de garantizar el éxito de la política pública y la legitimidad de su reposicionamiento en ciertas áreas de la geografía nacional.

6. Desconocimiento del tema étnico por parte de funcionarios públicos y operadores judiciales

El trato y atención a comunidades étnicas, debido a sus diversas cosmovisiones y culturas implica una sensibilidad profunda que permita entablar con sus miembros relaciones de respeto, armonía e intercambio de saberes. Sin embargo, el desconocimiento del “otro” como ser diverso, distinto, con otras experiencias y conocimientos, deriva en hechos discriminatorios e impositivos que han significado una barrera importante para que los miembros de las comunidades étnicas puedan ser reconocidos y tratados desde la comprensión de su diversidad.

Esta situación, como ocurre con la sociedad en general, se ha materializado también desde el Estado de manera histórica, y en ese sentido, por parte algunos de sus funcionarios mediante situaciones que ha significado una dificultad y un obstáculo muy pronunciado a la hora de garantizar los derechos de las comunidades étnicas.

Esta situación cobra relevancia en la medida en que la implementación de la política pública de restitución de derechos territoriales a favor de comunidades étnicas, no ha sido acompañada de procesos de sensibilización y capacitación de la profundidad que se requiere, con el fin de que los funcionarios involucrados en la misma, puedan comprender en toda su complejidad lo que implica el territorio para una comunidad, en qué casos este se ve vulnerado y cuál es la mirada cultural que hay de por medio en cada caso en particular.

Si bien la recolección de datos y entrevistas a partir de las cuales se construyó este capítulo⁶⁹, da cuenta en especial del gran trabajo que ha logrado cimentar la DAE-UAEGRTD al punto que se puede destacar su trabajo como un ejemplo de relacionamiento respetuoso, constructivo y en condiciones de igualdad con las comunidades, no ha sido igual la impresión con respecto a cómo se interpreta la ley y la mirada de las comunidades étnicas por parte de otros funcionarios de otras entidades, en la medida en que las acciones o decisiones que están en su cargo, aún se encuentran mediadas por prejuicios sustentados en cierto desconocimiento de lo que implica tratar, atender y garantizar los derechos de comunidades étnicas, más aún cuando en el marco del carácter transicional de la ley, las interpretaciones deben ser favorables a las reclamaciones de las comunidades, en consideración a la vulnerabilidad en las que se encuentran por su condición histórica y como víctimas del conflicto armado.

7. La informalidad en la tenencia de los territorios que definen humana y culturalmente a las comunidades étnicas

Uno de los factores de vulnerabilidad que más inciden en la implementación de esta política pública lo constituye la informalidad en la tenencia de la tierra y los territorios por parte de las comunidades rurales y étnicas.

De acuerdo a la Superintendencia de Notariado y Registro, tan solo 81 adjudicaciones de baldíos como territorios colectivos han sido debidamente registrados, mientras que son 236 los registros en el caso de los resguardos de pueblos indígenas.

Con el fin de armonizarse con disposiciones derivadas de los decretos ley, la entidad emitió la Resolución 12544 del 18 de noviembre de 2013, por medio de la cual se crearon y adoptaron los códigos registrales para la inscripción de medidas

⁶⁹ Las fuentes, lugares y momentos de recolección de los datos e información fueron anunciados al inicio de este apartado.

de protección proferidas en el marco de la Ruta de Protección de Derechos Territoriales Étnicos o Ruta Étnica, en desarrollo de los Decretos Ley 4633 y 4635 de 2011: a) el código registral 0940 –Medida de Protección a Solicitud de Comunidad Indígena y b) el código Registral 0941– Medida de Protección a Solicitud de Comunidades Negras.

Sin embargo, este es apenas un reciente avance, en la medida en que la informalidad frente a la tenencia de las tierras ha sido un hecho recurrente en casos como el de Nuevo Espinal de la Comunidad Wayúu, Caño Ovejas de la comunidad Sikuani, el resguardo del Alto Andágueda de la comunidad Embera-Katío y el título colectivo del Consejo Comunitario de Bajo Mira y Frontera. Sobresalen en estos casos la presencia de opositores en territorio ancestral, las incertidumbres en relación con linderos del territorio por deficiencias en los actos administrativos del Incora (hoy I), los traslapes con tierras adjudicadas a colonos (adjudicación de baldíos) o a otros grupos étnicos, o incluso los graves hechos de vulneración de derechos humanos en la zona de influencia que dificultan el acceso o formalización de los territorios.

Por otra parte, la informalidad en la tenencia de los territorios, sumado a factores de violencia, configuran un escenario de riesgo por daño o vulneración de derechos de otras comunidades o particulares, a partir de la implementación de la ruta de restitución de derechos territoriales. Un claro ejemplo de los potenciales riesgos, se identificó en el caso de la comunidad Sikuani del resguardo Caño Ovejas de Mapiripán (Meta), debido a que en una de las pretensiones de la demanda presentada por la UAEGRTD, se propuso el levantamiento de las medidas de protección por riesgo de desplazamiento forzado de todo el municipio con el fin de lograr la ampliación del resguardo.

En una Actuación Especial adelantada por la CGR durante el 2014⁷⁰, esta entidad advirtió de los riesgos potenciales que esta pretensión encarna en materia de derechos humanos y de protección de patrimonio público y de las víctimas del desplazamiento, si se tiene en cuenta que se trata de un municipio que fue fuertemente golpeado por el conflicto armado en forma generalizada, así como del carácter innecesario que tiene la pretensión de levantar el total de medidas para realizar un proceso administrativo que es competencia del sobre un territorio específico.

Aunado a estos casos en concreto, durante los procesos de restitución de derechos territoriales en curso, se ha identificado que gran parte de las dificultades en materia de delimitación de predios obedece a que entidades como el Incoder, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), las Oficinas de instrumentos públicos (ORIP) entre otras, no cuentan con la información respectiva, la tienen incompleta, o ésta se encuentra extraviada, por lo cual, ante solicitudes de la UAEGRD y los jueces de restitución frente a la información de los predios, muchas veces estas entidades se ven en la obligación de hacer un levantamiento de la información o actualizar sus bases de datos, situación que demanda mucho tiempo en contraste con los términos establecidos al interior de las etapas administrativa y judicial.

Con respecto al levantamiento de información predial, es pertinente señalar que en materia de procesos de restitución de derechos territoriales, la UAEGRD tiene como rol principal la coordinación del proceso en su etapa administrativa y en esa medida, de las entidades involucradas en la implementación de la política, razón por la cual uno de sus funciones principales para lograr la efectividad de la misma, consiste en hacer el seguimiento al Incoder, las ORIP, la Superintendencia de

⁷⁰ Informe ACES-Auditoría a políticas públicas: Política Pública de restitución tierras despojadas y abandonadas-Nivel Central (Vigencia 2013).

Notariado y Registro y el IGAC, entre otras, con el fin de que la información predial sea efectivamente levantada y aportada al momento en que esta sea requerida.

En este sentido, el numeral 4 del artículo 105 de la Ley 1448 de 2011 le atribuye a la UAEGRTD la función de: “identificar física y jurídicamente, los predios que no cuenten con información catastral o registral y ordenar a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos la consecuente apertura de folio de matrícula a nombre de la Nación y que se les asigne un número de matrícula inmobiliaria”.

Adicionalmente, los artículos 183 del decreto ley 4633 y el 146 del decreto ley 4635 de 2011, establecen, en aras de impedir la repetición de los hechos de informalidad de predios en el país en materia de territorios étnicos, que el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (RTDAF) debe contar con un componente especial étnico en el cual se deben inscribir los territorios afectados de comunidades indígenas y negras. La dificultad frente a ello obedece que éste componente aún no ha sido implementado por la UAEGRTD.

Si bien la entidad ha tomado medidas para no afectar el requisito de procedibilidad⁷¹ a partir de la expedición de actos administrativos en los que se resuelve la inscripción en el registro de cada uno de los territorios que han sido sujetos de demandas de restitución, aún se encuentra en mora de agotar una de las dos fases de su implementación que consiste en el desarrollo del software soporte de este componente. Para lo cual, según la entidad, se requiere la contratación de una fábrica de software y son necesarias alrededor de 800 horas de programación dedicadas a la ingeniería y la arquitectura de software. Situación que se presenta a más de tres años de la puesta en marcha de la política de restitución de derechos territoriales y que presenta un retardo injustificado.

⁷¹ El artículo 156 del Decreto 4633 de 2011 y el 120 del Decreto 4635 de 2011 establecen que la inscripción del territorio en el Registro de Tierras Presuntamente Despojadas y Abandonadas Forzosamente será requisito de procedibilidad para iniciar la acción de restitución de derechos territoriales.

Como puede advertirse, la informalidad de la tenencia de las tierras usadas y habitadas por las comunidades étnicas ha sido una causa importante de la conflictividad en los territorios y sin embargo, los avances en las bases de datos prediales, catastrales y registrales aún son tímidos frente a la seguridad jurídica que exigen los procesos de restitución. Este escenario de vulnerabilidad en la institucionalidad debe ser atendido a partir de diversas estrategias de coordinación interinstitucional, adopción de nuevas tecnologías y contratación de personal idóneo que permita avanzar con mejores resultados a subsanar un vacío histórico que ha caracterizado al Estado colombiano en relación con su real conocimiento de las relaciones de tenencia de la tierra en el escenario rural.

8. Déficit de información institucional y en la articulación entre entidades concernidas en el proceso de restitución de derechos territoriales

Producto de las fuentes de información que fueron referidas para la construcción de este informe, los entes de control han identificado que uno de los cuellos de botella que ha cobrado mayor importancia en la implementación de los decretos ley, tiene que ver con la dificultad de lograr una efectiva y diligente coordinación interinstitucional para el recaudo de la información necesaria que permita dar curso a los procesos de restitución de derechos territoriales.

Lo anterior, teniendo en cuenta que se han presentado retrasos significativos por parte de diversas entidades en la entrega de la información solicitada por la UAEGRD, en gran parte, porque muchas de las solicitudes hacen referencia a datos que no obran en los archivos de las diferentes instituciones competentes, por lo cual ésta debe ser levantada tan pronto se solicita, o debe ser reconstruida en relación con un lapso de tiempo considerable como ha sido señalado particularmente en relación con la información predial, catastral y registral entre otras.

En el entendido que para lograr procesos de restitución exitosos se hace indispensable una permanente y armónica coordinación entre la UAEGRD y principalmente entidades como el Incoder, el IGAC, las ORIP y la SNR entre otras, se convierte en urgente, la necesidad de que estas relaciones interinstitucionales se reglamenten en términos de procedimientos precisos para acceder a la información, tiempos, escenarios de diálogo interinstitucional y otros que permitan solventar de manera efectiva los requerimientos de información indispensables para la concreción de la restitución de derechos territoriales.

En particular, y en aras de evitar la duplicidad de trabajo y de dar continuidad a las dificultades en la articulación entre entidades, podría resultar muy benéfico para los procesos, que las visitas que deban hacer las entidades a los territorios se hagan conjuntamente, de tal manera que sea en territorio donde se puedan dar discusiones del alcance de la información que aportará cada entidad y se logre obtener información más unificada con respecto a los predios en concreto. Por otro lado, sería valioso que cada entidad esté obligada a definir unos equipos de trabajo que tengan como obligación exclusiva la respuesta a los requerimientos respectivos en el marco de procesos de restitución.

Finalmente, con respecto a lo señalado y como ha sido advertido, debe ser claro que el rol de coordinación de la política pública de restitución de tierras y derechos territoriales debe ser asumido por la UAEGRD, quien debe gestionar los espacios de intercambio e interlocución con todas las entidades involucradas en el proceso como ya lo viene haciendo, de tal manera que las responsabilidades no puedan endilgarse entre entidades, si no por el contrario, que la política pública en efecto tenga un doliente en aras de la garantía de los derechos territoriales de las comunidades étnicas.

9. *Debilidades del marco normativo e instrumentos de gestión en cuanto al procedimiento*

Las debilidades del Estado a la hora de ofrecer una atención integral a las comunidades étnicas también se pueden profundizar a la luz de ciertas disposiciones normativas e instrumentos de gestión que, de no ser interpretados de cierta manera o reformulados, pueden representar un obstáculo frente a los objetivos que la política pública de restitución de derechos territoriales persigue. Es importante tener en cuenta que si los instrumentos de gestión de la política, desde los legales, hasta los administrativos son confusos, pueden dar lugar a interpretaciones desfavorables en perjuicio de los sujetos colectivos.

Por lo anterior, a continuación se identifican seis asuntos de la ley y los instrumentos de gestión construidos por la UAEGRD, que han sido identificados a lo largo de los procesos de restitución vigentes y que constituyen una debilidad para los mismos.

- Sobre los términos

Los Decretos Ley 4633 y 4635 de 2011 señalan que las medidas de restitución a los que éstos hacen referencia se aplican a las afectaciones territoriales ocurridas a partir del 1 de enero de 1991 y hasta 10 años contados desde la entrada en vigencia de los mismos. Paso seguido, ambos decretos expresan qué debe ser entendido por afectaciones territoriales.

En relación con este aspecto, es pertinente señalar que independiente de la presencia histórica o no de ciertos actores en el territorio, sean éstos legales o ilegales, es claro y se ha hecho evidente en algunos de los expedientes revisados, que existen casos donde la afectación con ocasión de dicha presencia logra concreción con posterioridad a la fecha que indica la ley.

Sobre el particular, se considera que podría resultar desfavorable para las víctimas colectivas, proponer una interpretación restrictiva que se abstenga de conocer y dar trámite a procesos de restitución frente a afectaciones territoriales en el marco de éstos procesos de justicia transicional, cuando los actores que dan lugar a la misma, han permanecido en el respectivo territorio desde antes de la fecha indicada por la ley, aunque las afectaciones se hayan materializado con posterioridad a ella.

Debe ser claro que el límite temporal que indican los decretos ley no hacen referencia a la presencia o llegada de ciertos actores que generan el despojo, usurpación, confinamiento o provocan el abandono del territorio o parte de él, entre otros hechos que generan la respectiva afectación, sino, a los hechos que configuran éstas situaciones que son justamente las que en este caso están amparadas por un proceso de justicia transicional.

Una interpretación en favor de las víctimas colectivas pertenecientes a grupos étnicos, cuyos territorios han estado expuestos a fuertes márgenes de informalidad y a los efectos del conflicto armado con todas sus consecuencias, debe partir por considerar, en aras de la protección de sus territorios, el momento desde el cuál las afectaciones territoriales cobran materialidad real en los mismos acorde a los términos literales de los decretos ley, situación que debe ser objeto de un análisis de fondo y no de mera forma en el marco de un proceso de restitución de derechos territoriales. Es decir, no importa si los despojadores han hecho presencia en el territorio antes del plazo establecido por los decretos ley, lo importante es el momento, o los momentos en los cuales ocurrieron los hechos.

En relación con los términos, los decretos ley por otra parte, han establecido 60 días para la realización de las caracterizaciones de afectaciones territoriales contados desde la focalización de los casos, término que será prorrogable por un

período igual en caso que se identifiquen controversias y conflictos intra o inter étnicos. Es decir que el término se extiende máximo hasta cuatro meses (120 días)

Sin embargo, luego de una revisión detallada de lo que ha implicado para la DAE-UAEGRTD, la realización de dichos informes de caracterización en relación con el contenido de los mismos establecido en los decretos ley, y teniendo en cuenta el hecho de que su elaboración implica, tanto una profunda y directa interlocución con las comunidades, como la gestión de información ante diversas entidades que no siempre ha sido oportuna, es posible advertir, que dicho término no resulta suficiente para satisfacer las expectativas que se han predicado frente al informe en mención, en el entendido que éste es un insumo relevante para la proyección de las demandas de restitución de derechos territoriales y por tanto, un elemento definitivo para la garantía de los derechos territoriales de las comunidades étnicas⁷². Máxime cuando para los casos de controversias intra e inter étnicas se estipula taxativamente un plazo, que desconoce la complejidad y permanencia en el tiempo de los conflictos por el uso y delimitación de los territorios colectivos como ha sido mencionado.

A lo anterior se suma el hecho que gran parte de los procesos de caracterización deben adelantarse en territorio, lo cual está expuesto a las vicisitudes propias del conflicto armado, las cuales traen unas repercusiones que son difíciles de evitar y que pueden llevar a retardar los ejercicios de recopilación narrativa, descriptiva y probatoria que resultan esenciales para la elaboración de un informe de caracterización acorde a los postulados legales.

En contraste con lo anterior, llama la atención el hecho que para la elaboración del estudio preliminar (previo a la caracterización), los decretos ley establecen un

⁷² Vale la pena destacar que esta situación se ve agravada en tanto que algunos jueces de restitución han inadmitido las demandas hasta tanto no se realicen acciones como caracterizar a toda la población colonia asentada en un territorio solicitado en restitución, situación que implicaría un tiempo adicional al que se destina para la caracterización de las afectaciones territoriales propias de la comunidad solicitante del proceso.

plazo de 30 días que puede prorrogarse de manera indefinida si se tiene en cuenta que el criterio para ello es “cuando las condiciones lo justifiquen”, a pesar de que éste informe es un insumo determinante para la adopción de medidas que podrían requerir mayor urgencia en aras de la protección de los bienes colectivos y de la comunidad en sí misma (medidas cautelares y medidas de protección).

En esta medida, se identifica cierto desequilibrio legal en cuanto a la definición de términos y posibilidades de su ampliación que en todo caso no deben llegar al extremo de ser indeterminadas, pero si lo suficientemente flexibles para atender a la realidad a la que se enfrentan tanto la DAE-UAEGRTD, como los jueces y las comunidades en el marco de un proceso de restitución de derechos territoriales.

Aunado a lo anterior, los entes de control han podido advertir que la restricción temporal señalada por los Decretos ley para la elaboración del informe de caracterización con toda su complejidad, ha llevado a sacrificar en la etapa administrativa, algunos componentes que es necesario conocer al momento de dictar sentencia en un proceso de restitución de derechos territoriales. Esto ha significado que sean los jueces los llamados a atender la consecución de la información necesaria, en aras de garantizar seguridad jurídica con la sentencia judicial; sin embargo, ante esta circunstancia, el juez también se expone a un riesgo de extralimitarse en los términos indicados por la ley, lo cual puede derivar en la inadmisión de demandas de restitución como una medida para salvaguardar su imposibilidad de dar cumplimiento a los respectivos términos a los que está obligado.

Frente a lo anterior, es claro que, si bien los jueces deben actuar en el marco de proceso de carácter transicional y en consideración al tipo de intereses en cuestión bajo un principio *pro víctima*, la realidad ha mostrado que ciertas debilidades en el conocimiento a fondo de la legislación y los derechos territoriales

de las comunidades, han llevado a los jueces a asumir esta postura como una medida con la cual blindan su papel en el marco de los procesos de restitución.

Como puede advertirse, es posible que la rigidez de los términos para la elaboración de los informes de caracterización, puedan repercutir en perjuicio de las justas reclamaciones de las comunidades étnicas, razón por la cual, para los entes de control, el rigor y profundidad que merece un estudio de caracterización como sustento principal de la demanda de restitución de derechos territoriales, debe contar con un plazo más flexible en la medida en que su realización no obedece solamente a la juiciosa acción de la DAE-UAEGRTD, sino también está sujeta a un conjunto de trámites que están en la obligación de hacer otras entidades del Estado, así como a la emergencia de diversos impedimentos propios de la persistencia de un conflicto armado en los territorios.

- Sobre la legitimación para solicitar medidas cautelares

Una revisión detallada de los decretos ley permite establecer que, en caso de gravedad o urgencia o, cuando quiera que los derechos territoriales resulten vulnerados o amenazados, pueden solicitar medidas cautelares en favor de la comunidad: la UAEGRTD, el Ministerio Público y en el caso de comunidades negras, el artículo 116 del Decreto ley 4635 señala que también lo pueden hacer las comunidades o sus representantes. Sin embargo, en el caso de comunidades indígenas el artículo 151 del Decreto ley 4633 establece que la solicitud solo la pueden presentar la UAEGRTD y la Defensoría del Pueblo.

Como puede verse, en el caso en concreto de la solicitud de medidas cautelares, las disposiciones de Decreto ley 4633 resultan más restrictivas en tanto que se excluye a la Procuraduría General de la República o a las personerías como entes legitimados para hacer la respectiva solicitud, y lo que es más grave, a las comunidades o a sus representantes para los mismo fines.

De acuerdo a lo anterior, los entes de control consideran que, con el objetivo de garantizar la participación de las comunidades étnicas en todo el proceso de reclamación de sus derechos territoriales, éstas normas deben armonizarse en el sentido de que no se presente un trato desigual ante situaciones similares y en cambio, tanto comunidades negras como indígenas, gocen de las mismas oportunidades y garantías procesales para la exigibilidad de sus derechos territoriales y otros derechos colectivos.

- Sobre la ruta de protección de derechos territoriales étnicos

En el caso de las comunidades indígenas, el Decreto ley 4633 de 2011 señala que una de las medidas de protección de derechos territoriales étnicos para el caso de las comunidades establecidas en territorios considerados baldíos, tiene que ver con una orden de la UAEGRTD al Incoder para que en un plazo de hasta doce (12) meses inicie y termine los trámites de titulación, ampliación, saneamiento o clarificación respectivos.

Se tiene claro que al momento de la expedición de este Decreto Ley se encontraba vigente el Decreto 2663 de 1994 el cual establecía un procedimiento para dichos fines. Sin embargo, el Decreto 1465 de 2013 deroga explícitamente dicho procedimiento, al señalar que éstos se tramitarán conforme a las disposiciones previstas en los artículos 48, 49, 50, 51 y 85 de la Ley 160 de 1994.

En consideración a lo anterior y ante un aparente vacío normativo en relación con las ritualidades procesales que se deben seguir para este tipo de trámites, debe ser claro para el Incoder que es la entidad competente para adelantar estos procedimientos, y para la UAEGRTD como entidad que asume la gestión de los procesos de restitución de derechos territoriales, que la no definición de un procedimiento estricto, no debe constituir un obstáculo para la satisfacción de las medidas de protección de derechos territoriales en favor de las comunidades étnicas que ocupan terrenos baldíos -en tanto se trata de un asunto que también

concierne a las comunidades afrodescendientes-, debido a que, como lo indica la norma vigente, es decir el Decreto 1465 de 2013, éstos procesos se regirán por las normas sustantivas y en ese sentido, se debe acudir por analogía a procedimientos similares o a generar reglamentos internos que hagan realidad estas medidas de protección y sean flexibles frente a la actuación de las comunidades.

- Sobre los efectos de la caracterización de afectaciones territoriales ordenada vía judicial

Producto de la revisión de los expedientes de restitución de derechos territoriales de algunas comunidades étnicas, se advierte que al momento de decidir frente a las medidas cautelares solicitadas por la UAEGRTD, algunos jueces de restitución de tierras han procedido a ordenar, entre otras, la caracterización de las afectaciones de los derechos territoriales de la respectiva comunidad aun cuando su caso no ha sido focalizado como ocurrió con la medida cautelar emitida por el Juez Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Villavicencio en relación con la protección del territorio colectivo Kanalitojo de las etnias Amorúa, Sáliba y Sikuani, Puerto Colombia, municipio de Puerto Carreño (Vichada).

Si se tiene en cuenta que la caracterización de afectaciones territoriales procede acorde con los dos decretos ley en comento, con posterioridad a la focalización de los casos, la cual obedece a decisiones diferentes en cada uno de ellos, es posible que ésta decisión de los jueces se preste para confusiones a la hora de avanzar en la presentación de la demanda ante los jueces de restitución.

En este sentido, y debido a que las decisiones de focalización son diferentes en el caso de indígenas y de afrodescendientes, es preciso plantear dos situaciones diferentes.

Con respecto a la orden de un juez que conoce de las medidas cautelares dirigida a que se realice el informe de caracterización en el caso de comunidades negras, los entes de control consideran necesario que se aclare qué tan pertinente podría ser el hecho de que ésta decisión se entienda en sí misma como una focalización del caso, en la medida en que es en cabeza de la UAEGRD quien reposa dicha decisión y no se encuentra de por medio un mecanismo de participación de las comunidades. Sin embargo, es necesario que este asunto se precise detalladamente de cara a la voluntad de sus directos destinatarios y del plan operativo de la UAEGRD, con el fin de definir el alcance que tiene ésta decisión judicial, en aras de no generar vulneraciones al derecho a la igualdad y al principio de gradualidad al que está sometido la ley.

Por otro lado, en relación con las comunidades indígenas, debido a que en el Decreto ley 4633 de 2011 se establece un mecanismo dirigido a garantizar, tanto la autonomía de la instancia nacional de participación de las comunidades indígenas y desde ahí, la gradualidad de la implementación del decreto ley, es preciso señalar que la orden de un juez que conoce de las medidas cautelares dirigida a que se elabore el informe de caracterización de afectaciones territoriales de una comunidad, podría no ser entendida como un agotamiento de la focalización en sí misma, en tanto esta decisión debe ser tomada por parte de la MPCI en aras de que se respeten sus decisiones en cuanto a la priorización de casos y a que se reconozca su dinámica organizativa.

Este comentario se propone en términos de reflexión en aras de que la doctrina y las decisiones judiciales, así como posibles futuras reformas a los decretos puedan aclarar los efectos de la caracterización ordenada a raíz de una decisión judicial. Lo anterior también buscando que haya equidad en el tratamiento de los casos tanto de comunidades negras como de indígenas, a la luz de los principios de igualdad y favorabilidad contenidos en la Constitución y en los Decretos ley.

- Focalización de los casos de restitución

Según el artículo 145 del decreto ley 4633 para las víctimas indígenas, titulado “gradualidad y focalización”, la UAEGRTD debe definir con la MPCI la focalización de los casos, zonas, criterios y tiempos. Para esta fase, la DAE ha construido un documento denominado: “Propuesta Preliminar de Criterios y Metodología de Focalización y Posibles Casos”. El mismo fue construido para el ejercicio de focalización realizado en el mes de noviembre del año 2012 con la MPCI. A la fecha, este ha sido el único ejercicio de focalización que se ha realizado y la DAE se ha concentrado en avanzar en los casos que fueron identificados en ese entonces. Como fue señalado al inicio de este capítulo se trata de 12 comunidades indígenas focalizadas.

Por otra parte, para el caso de la focalización de los territorios de comunidades negras, la DAE-UAEGRTD presentó un documento que se titula de la misma manera “Propuesta Preliminar de Criterios y Metodología de Focalización y Posibles Casos” y en este se focalizaron los 9 casos señalados al inicio de este capítulo.

En los dos casos, tanto para comunidades negras como para comunidades indígenas, los documentos presentados como soportes de los criterios de focalización obedecen a “documentos propuesta”, lo cual implica la ausencia de versiones finales, y por lo tanto, en lo que concierne a las comunidades indígenas éste debería ser concertado con la MPCI en aras de consolidar un documento final de criterios de focalización.

De igual manera, estos documentos señalan cuatro fuentes iniciales de información:

- Zonas macrofocalizadas.
- Casos con solicitudes de ruta étnica.
- Casos identificados como prioritarios en las reuniones de consulta previa.
- Solicitudes de restitución.

Si bien, se comprende la viabilidad de utilizar estas fuentes principales de información, es importante señalar que los contenidos de los Decretos Ley 4633 y 4635 no implican de ninguna manera actuar en zonas macro-focalizadas, de hecho el ejercicio de macro-focalización no aplica a estos marcos normativos, lo cual constituye una de las complejidades en la cual opera la política de restitución de derechos territoriales.

Finalmente, los dos criterios de focalización mencionados en el documento: gravedad de la afectación y factibilidad o grado de complejidad, enlistan una serie de variables de diferente índole sin que en el documento se sustente de manera clara y suficiente un modelo de valoración de las mismas para la realización de la focalización.

Por todo lo anterior, si bien, no se duda de la pertinencia, la gravedad de la afectación y la factibilidad de los casos focalizados, teniendo en cuenta además que luego de revisadas las caracterizaciones de daños y afectaciones territoriales se constató la necesidad de abordar estos casos atendiendo a los factores señalados, se considera que el contenido de los documentos soportes del proceso de focalización es insuficiente y no refleja un modelo riguroso, por lo cual es relevante la revisión de estos documentos y el ajuste de una versión final.

- **Amenazas identificadas**

Como fue señalado al inicio de este apartado se entiende por amenaza para los propósitos del presente análisis los factores externos a la política pública que pueden afectar su implementación. De acuerdo a los insumos recabados para la construcción analítica que se expone, así como fue presentado en cuanto a las vulnerabilidades de la política, a continuación se reflejan brevemente las amenazas más relevantes a las que se pueden ver expuestos los procesos de restitución de derechos territoriales. Desde este punto de vista, en lo que sigue se describen siete tipos de amenazas.

1. *Persistencia del conflicto armado en los territorios*

El hecho de que la política de restitución de derechos territoriales opere sin el prerequisito de la macrofocalización como ocurre en los procesos de restitución de población mestiza o no étnica, ello debido a la especificidad de lo que implican la restitución a comunidades étnicas en sí misma, lleva a que la política se enfrente al inmenso reto de implementarse en escenarios rurales profundamente conflictivos en la mayoría de los casos.

La presencia de grupos armados que utilizan los territorios como parte de sus corredores para la movilidad de tropas, el tráfico de narcóticos y otras actividades ilícitas; la amenaza directa a miembros de las comunidades o el amedrentamiento a miembros de los equipos de caracterización, el asesinato de líderes de restitución, así como el minado de proporciones importantes de estos territorios que dificultan el libre tránsito y disposición de múltiples áreas, son solo algunos ejemplos de la dinámica propia del conflicto armado en Colombia que representa uno de los riesgos más importantes para el correcto desenvolvimiento de esta política.

Lo anterior puede reflejarse de alguna manera, con los datos que fueron aportados por parte del Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal (PAICMA), en donde se destaca lo siguiente:

En territorios colectivos de comunidades negras, entre 2010 y 2013, se tiene registro de 47 accidentes de MAP (Minas Anti Personales) y 3 de MUSE (Municiones Sin Explotar). En el caso de resguardos indígenas, se registraron 52 accidentes por MAP y 1 por MUSE.

El PAICMA registra que en igual período, las fuerzas militares hicieron presencia en estos territorios, realizando desminado militar en 579 operaciones. De estas operaciones, 402 se realizaron en resguardos de comunidades indígenas, siendo Arauca (26%), Nariño (13%), Córdoba (7,5%), Vaupés (7%), Putumayo (5%), Meta (5%), Cauca (5%) y Antioquia (5%), los principales departamentos donde se ejecutaron estas operaciones. Las restantes 177 operaciones se realizaron en territorios colectivos de comunidades negras, ubicados en los departamentos de Nariño (57%), Chocó (32%), Valle (7%), Cauca (2%) y Antioquia (2%).

El territorio colectivo con mayor afectación, en el caso de las comunidades negras, es el Consejo Comunitario de Alto Mira y Frontera, localizado en Tumaco con 17 accidentes de MAP, es decir el 34% del total de accidentes sucedidos en territorios colectivos de comunidades negras entre 2010 y 2013.

Para el caso de comunidades indígenas, sobresale el caso de los resguardos de San José de Lipa o Caño Colorado de la etnia Macahuan, con 6 casos (4 en 2013) entre 2010 y 2014. Los demás accidentes están distribuidos de manera casi uniforme a nivel nacional, sin que se evidencien casos particularmente prominentes.

A lo anterior se suma el hecho que en algunos casos, el proceso de restitución en sí mismo, constituye un riesgo adicional a los existentes en el territorio en materia de seguridad. Este es por ejemplo el caso del proceso de restitución del Consejo Comunitario del Bajo Mira y Frontera, en el que si bien las condiciones de seguridad estaban dadas o al menos fueron poco riesgosas a su inicio, una vez éste empezó a mostrar sus primeros resultados producto de las medidas cautelares adoptadas por el juez y de la culminación del informe de caracterización de afectaciones territoriales, para los miembros de la Junta Directiva del Consejo Comunitario, fue evidente que las acciones del conflicto se empezaron a agudizar.

Esta situación llama la atención por el hecho que los riesgos a los que se ven expuestos jueces y funcionarios se incrementan, desbordando cada vez más las posibilidades del Estado de brindar seguridad a quienes se encuentran involucrados en la implementación de la política, pero sobre todo, por la falta de capacidad del Estado para garantizar medidas integrales de protección colectivas a las comunidades que impidan exponerlas a mayores y más perjudiciales riesgos.

2. Ocurrencia de hechos victimizantes durante el proceso de restitución

Ante la persistencia del conflicto armado en los territorios étnicos en proceso de restitución de derechos territoriales, es posible que ocurran nuevos hechos victimizantes que puedan afectar los procesos mismos, en la medida en que provoquen temor en la comunidad para darles continuidad o que se evidencia una incapacidad institucional de brindar las condiciones de seguridad colectivas e individuales que requieran los miembros de la comunidad.

Por ejemplo, en el caso del Consejo Comunitario de Bajo Mira y Frontera se produjo el homicidio de uno de sus miembros y en el caso del Resguardo del Alto Andágueda se produjo una víctima por mina antipersona, los dos casos mientras el proceso de restitución de derechos territoriales está en curso. Como ha ocurrido

en los dos casos que fueron objeto de visita y seguimiento para la construcción de este informe, otros hechos victimizantes han podido tener lugar con respecto a miembros de comunidades étnicas con procesos de restitución en curso, los cuales pueden dar lugar a retrocesos, tardanza y obstaculización de los mismos.

3. Incapacidad del Estado para proteger a jueces, funcionarios y reclamantes de derechos territoriales

Acorde con las amenazas señaladas anteriormente en relación con la persistencia del conflicto armado en los territorios y la posibilidad de que ocurran hechos victimizantes durante los procesos de restitución, y debido a que suelen no ser menores los intereses que se ponen en discusión en un litigio de este tipo, se pueden generar riesgos para todas las partes involucradas en el proceso que el Estado no esté en la capacidad de atender.

La ausencia de mecanismos de seguridad suficientes puede materializarse con mayor fuerza en las mismas comunidades, en la medida en que éstas dependerán de medidas colectivas que garanticen la seguridad de todos sus miembros en los extensos territorios donde estas se desenvuelven.

Para hacer mención de solo un caso, vale la pena destacar que a más de siete meses del retorno de 64 familias de la comunidad Embera-Katío de Bogotá al Resguardo del Alto Andágueda, transcurre sin el cumplimiento de uno de los compromisos más urgentes establecidos en el Plan de Retorno que tiene que ver con la construcción de cuatro albergues (*dearades*) dos en cada zona (1 y 2), que ofrezcan el servicio de alojamiento temporal a las familias de las zonas frente a las cuales no se expidió concepto favorable de seguridad al momento del retorno, pero que además sea un lugar del refugio ante nuevos hechos de persecución y bombardeos que ha sufrido la comunidad en el pasado.

El retardo en el cumplimiento de un compromiso que resulta una medida estratégica para la salvaguarda en territorio de las amenazas a la seguridad de sus miembros es una muestra de cómo la institucionalidad estatal puede quedarse corta en las estrategias de protección de las comunidades ante eventuales casos de recrudecimiento del conflicto en las áreas a ser restituidas.

4. La dinámica de inversión privada sobre los territorios colectivos ancestrales y profundización de negocios a gran escala de tipo legal e ilegal que traslapan territorios colectivos

El carácter estratégico de los territorios rurales del país en donde abunda la riqueza natural, la biodiversidad, el potencial minero-energético y otros atractivos para los negocios de la cosmovisión occidental, así como la posición geoestratégica de los territorios colectivos o resguardos, es otra de las grandes amenazas a la correcta implementación de la política de restitución de derechos territoriales. Sin duda, la presencia de empresas mineras, madereras, agroindustriales y otras que derivan su rentabilidad al utilizar tierras en grandes áreas, o la explotación de los bosques, son actividades que ponen en riesgo la correcta implementación de la política de restitución de derechos territoriales.

En este sentido, para hablar de solo uno de estos negocios, cabe señalar que la Agencia Nacional de Minería (ANM) ha informado que dicha actividad tiene presencia en territorios de comunidades negras e indígenas de acuerdo a los siguientes datos que hacen referencia a los títulos otorgados entre el año 2010 y el 2014.

En el caso de resguardos de comunidades indígenas:

A la fecha la ANM reporta un total de 166 títulos mineros que traslapan resguardos indígenas. De estos títulos, 163 son títulos vigentes en ejecución, dos tienen el estado de “reactivados” y apenas uno está en proceso de liquidación.

Los 163 títulos en ejecución cubren un área total de 401.160 hectáreas, de las cuales 131.780 están en territorios indígenas. Es decir, el área en traslapes es de aproximadamente el 40%.

Las explotaciones tratan de distintos minerales, como arena, cobre, carbón, oro y otros minerales. Es de notar que estos datos no incluyen explotaciones petroleras adyacentes a estas comunidades. Estos títulos fueron otorgados principalmente en los departamentos de Chocó, Antioquia, Tolima, Cauca, Arauca, La Guajira y Guainía.

La mayoría de estos títulos corresponden a empresas tanto nacionales como multinacionales, aunque también aparecen particulares como titulares de estos derechos de explotación. El período de operación de estas concesiones en un 95% (154 de los 163 títulos en ejecución) se extenderá, en promedio, por más de 30 años (entre 2040 y 2044).

En el caso de territorios colectivos de comunidades negras:

Con corte al 28 de mayo de 2014, la ANM reporta que un total de 160 títulos mineros fueron otorgados entre 2010 y 2014, de los cuales el 100% son títulos vigentes y en ejecución.

Estos 160 títulos mineros cubren un área gráfica total de 256.478 hectáreas, de las cuales 133.206 hectáreas están en territorios de comunidades negras. Es decir, estos títulos traslanan en promedio el 52%.

Dado que estas comunidades se asientan principalmente sobre la costa pacífica, se revela en los datos que estos títulos fueron otorgados en los departamentos de Chocó, Cauca, Nariño y parte de Antioquia. La mayoría de estos títulos es multi-

mineral, es decir, que en el título versa sobre dos o más minerales a la vez, sobresaliendo la combinación Cobre-Platino-Hierro-Oro-Otros metales preciosos. Sin embargo, también hay títulos sobre minerales individuales como oro, platino y cobre.

La mayoría de los títulos fueron concedidos a personas naturales, aunque también sobresalen empresas de capital nacional y extranjero, así como Consejos Comunitarios.

La fecha de terminación de las concesiones a que dan derechos estos títulos mineros, en un 91,2% (146 de los 160 títulos) es en promedio superior a los 30 años (entre 2040 y 2044)

Es de anotar que estos datos, excluyen los títulos otorgados con anterioridad a 2010, y no tienen en cuenta la dinámica petrolera. Igualmente, estas cifras solo representan datos agregados que dejan entrever cómo ha sido el proceso de otorgamiento de títulos con traslapes en territorios de comunidades negras y comunidades indígenas, pero no permiten siquiera vislumbrar los efectos que en materia social, económica, ambiental y cultural ha ocasionado esta actividad sobre estas comunidades. En esta labor es de resaltar las labores de caracterización realizadas por la DAE-UAEGRTD en casos como el del pueblo Embera- Katío del Alto Andágueda en donde se logra visibilizar la fuerte amenaza que se cierne sobre este territorio étnico por su gran riqueza mineral, a la que se suma, como ocurren en el territorio colectivo del Bajo Mira y Frontera o en la Zona de Telembí de asentamiento y uso ancestral del pueblo Awá donde la riqueza natural se combina con la posición estratégica para la movilidad de diversos actores en esos territorios.

5. *Tensión y contradicciones entre políticas públicas de carácter nacional*

De acuerdo a lo anterior, una de las situaciones que más llama la atención producto de la revisión de los procesos de restitución en curso, tiene que ver con el hecho que muchos de ellos han puesto en evidencia la tensión que emergen entre los procesos de restitución y ciertos proyectos de inversión que se gestan en los territorios, en la medida en que ha sido producto del inicio de cierto tipo de explotación propuesto en éstos por parte de empresarios y diversos actores nacionales y extranjeros, que se han configurado gran parte de las afectaciones territoriales.

Esta circunstancia llama la atención en la medida en que han sido proyectos derivados del modelo de desarrollo predominante en el país, como proyectos mineros en el caso del proceso de restitución del Resguardo del Alto Andágeda, los proyectos de explotación agroindustrial como en el caso del título colectivo del Bajo Mira y Frontera entre otros, donde ha podido evidenciarse que el modelo económico y de desarrollo rural que ha sido impulsado en el país en los últimos años, ha significado, por una u otras razones en ciertos territorios, procesos de despojo, usurpación o desconocimiento de comunidades, lo que ha dado lugar a una fuerte tensión entre políticas públicas en la medida en que la materialización de una, pareciera generar una barrera frente a la otra en ciertas áreas del territorio nacional.

Esta situación constituye una real amenaza para los procesos de restitución en la medida en que los fallos de los jueces deberán ser cuidadosos de las implicaciones que cada uno de éstos tiene para la armonía de visiones de desarrollo en tensión y para la salvaguarda del patrimonio cultural de la Nación.

6. *Falta de voluntad política para implementar o sostener en el tiempo la política de restitución de tierras y de derechos territoriales.*

En el entendido que algunos de los procesos de despojo o usurpación de los territorios étnicos ha tenido lugar a la luz de la cooptación ilegal de ciertas entidades del Estado como lo ha mostrado el curso de la implementación de la ley de víctimas y restitución de tierras y bajo la claridad que los intereses que se encuentran involucrados en los procesos de restitución de derechos territoriales a veces perjudican a fuertes actores económicos o armados legales e ilegales, no es ingenuo pensar que gran parte de la implementación de esta política también está sujeta a las voluntades de los funcionarios que la tienen a cargo.

Es claro que ante la persistencia de un conflicto armado en el país y ante la tradición de cooptación del Estado por parte de intereses ilegales que ha tenido lugar en la historia nacional, la política en estudio no está exenta de verse permeada por hechos de corrupción y delictuales que la expongan a su fracaso.

Una consideración en este sentido debe ser resaltada en el entendido que a medida que la política avanza, debe blindar su transparencia en aras de evitar hechos de revictimización que resulten, no solo más gravosos para la vida y pervivencia de las comunidades que constituyen el patrimonio multicultural de la Nación, sino también perpetúen el escenario de conflicto que ha caracterizado al país durante tantas décadas.

10.4 Riesgos a los que se expone la política de restitución de derechos territoriales.

Acorde con la caracterización de vulnerabilidades y amenazas que ha sido expuesta se propone un análisis que derivado de su conjugación y concurrencia de lugar a unos planteamientos en relación con los eventuales riesgos a los que puede verse expuesta la política.

Tabla 39. Síntesis vulnerabilidades y amenazas en la política de restitución de derechos territoriales.

Vulnerabilidades	Amenazas
<p>V1. Debilidad organizativa de las comunidades y conflictos interétnicos.</p> <p>V2. Transformaciones en el uso del suelo y condiciones ambientales.</p> <p>V3. Extremo grado de vulnerabilidad histórico al que están expuestas las comunidades étnicas en el país.</p> <p>V4. Temporalidad y presupuesto insuficientes para cumplir a cabalidad con la política de restitución de derechos territoriales.</p> <p>V5. Débil presencia civil del Estado en los territorios, desconfianza de las comunidades frente a sus acciones y frágil o limitada capacidad institucional para atender la demanda de solicitudes y demás procedimientos para lograr la plena restitución de derechos territoriales.</p> <p>V6. Desconocimiento del tema étnico por parte de funcionarios públicos y operadores judiciales</p> <p>V7. La informalidad en la tenencia de los territorios que definen humana y culturalmente a las comunidades étnicas</p> <p>V8. Déficit de información institucional y en la articulación entre entidades concernidas en el proceso de restitución de derechos territoriales</p> <p>V9. Debilidades del marco normativo e instrumentos de gestión en cuanto al procedimiento</p>	<p>A1. Persistencia del conflicto armado en los territorios</p> <p>A2. Ocurrencia de hechos victimizantes durante el proceso de restitución</p> <p>A3. Incapacidad del Estado para proteger a jueces, funcionarios y reclamantes de derechos territoriales</p> <p>A4. La dinámica de inversión privada sobre los territorios colectivos ancestrales y profundización de negocios a gran escala de tipo legal e ilegal que traslanan territorios colectivos</p> <p>A5. Tensión y contradicciones entre políticas públicas de carácter nacional</p> <p>A6. Falta de voluntad política para implementar o sostener en el tiempo la política de restitución de tierras y de derechos territoriales.</p>

Acorde con la síntesis expuesta en el recuadro anterior, a continuación proponemos una exposición de los riesgos a los que se enfrenta la política de restitución de derechos territoriales. Los riesgos que se enuncian a continuación se toman como eventuales escenarios a los que puede verse abocada la política y en caso de configurarse, pueden dar lugar a lo eventos adversos que fueron destacados al inicio de este apartado.

Tabla 40. Síntesis riesgos identificados más relevantes.

Vulnerabilidades	Amenazas	Riesgos
Riesgos Externos		
V1, V2, V3, V5, V6	A1, A2, A3, A6	RE1 Persistencia y profundización del conflicto armado en los territorios
V1, V2, V3, V5, V6, V7, V8, V9	A1, A4, A5, A6	RE2 Contradicción entre políticas públicas económicas nacionales, y política de restitución de derechos territoriales.
V1, V2, V3, V5, V6, V7, V8, V9	A1, A3, A4, A6	RE3 Captura del Estado por actores ilegales (armados o no armados), grupos de poder político o económico.
V1, V3, V5	A1, A3, A4	RE4 Cooptación de líderes de las comunidades étnicas por parte de actores armados, ocupantes, grupos de poder económico o político.
Riesgos Internos		
V2	A1, A3, A4, A5	RI1 Los territorios se encuentran profundamente transformados por cambios en el uso del suelo que resulta complejo revertir y garantizar su uso y disfrute de acuerdo a usos y costumbres.
V4, V5, V6, V7, V8, V9	A3, A6	RI2 La política de restitución de derechos territoriales no alcanza sus objetivos por debilidades en la institucionalidad, procedimientos e instrumentos que la conforman.
V1, V2, V3, V6, V9	A1, A2, A3, A4, A5, A6	RI3 Mayor fragmentación interna de las comunidades, emergencia y profundización de conflictos interétnicos producto de la dificultad de cumplir con los objetivos de la política.

En términos generales, los riesgos identificados en el cuadro anterior pueden ser al menos los más relevantes al momento de revisar la implementación de la política pública en el marco del contexto real en el que esta tiene lugar. Debido a que los riesgos señalados se derivan de la caracterización de la que se ocupó la primera parte de este capítulo y que éstos no significan si no reiteraciones de la misma, a continuación proponemos una mirada general de su significado y de posibles maneras de atenderlos, mitigarlos o corregirlos.

10.5 Alternativas, fortalezas y oportunidades para superar riesgos internos y externos de la política.

Frente a riesgos externos

Debido a la complejidad que encarna la implementación de una política de restitución de derechos frente al territorio de las comunidades étnicas en el marco

del conflicto, más allá de la idoneidad de los mecanismos e instrumentos establecidos para su despliegue, se hace necesario considerar la variedad de intereses que concurren en los territorios y las implicaciones directas que éstos tiene en el escenario rural contemporáneo colombiano.

Uno de los riesgos que más llama la atención y que de alguna manera empieza a materializarse, tiene que ver con las presiones derivadas del modelo de desarrollo extractivista adoptado por el país, en la medida en que los procesos de restitución en curso han evidenciado como éste recae de manera particular en los territorios de las comunidades étnicas y cómo ello puede traer repercusiones con respecto a sus miembros.

De lo anterior se derivan tres alertas importantes. En primer lugar, la necesidad de asegurar que los planes de desarrollo locales y el nacional se compaginen con las expectativas de los pueblos étnicos involucrados o con intenciones de hacer parte de procesos de restitución en relación con sus territorios y los planes de vida construidos en torno a éstos. Esta circunstancia se convertiría en una garantía de coherencia de las políticas públicas de tal manera que la armonía en sus disposiciones permita una actuación del Estado más efectiva y preventiva de daños más gravosos para las comunidades, en la medida en que ofrece sostenibilidad y seguridad jurídica a las reclamaciones de derechos de los pueblos étnicos en tanto los mismos son considerados como criterios de ordenamiento indispensables a la hora de ordenar los territorios locales.

En segundo lugar, la sostenibilidad de la política también dependerá, no solo de estrategias tendientes a impedir las contradicciones internas de la política pública estatal, sino también, de la concurrencia de políticas públicas de desarrollo rural con enfoque diferencial étnico, tendientes a garantizar que más allá del título y la formalización del territorio, las comunidades cuenten con reales opciones de pervivencia en el mismo y de esta manera puedan ejercer un control territorial en

condiciones de dignidad, atendiendo a sus prácticas, usos y costumbres en lo relativo a las actividades socioeconómicas y agrarias, y, dirigido a prevenir nuevos hechos de despojo, usurpación, abandono entre otros.

En tercer lugar, se hace evidente que sin un fortalecimiento de las organizaciones comunitarias de estos sujetos colectivos en el territorio, resulta muy difícil que avance satisfactoriamente la política pública de restitución de derechos territoriales. El fortalecimiento comunitario y de instituciones como la guardia indígena, los cabildos, juntas directivas de los consejos comunitarios entre otros, es la clave para una verdadera participación activa y productiva de la comunidad en todas las fases del proceso de restitución de sus derechos territoriales. Estrategias de fortalecimiento comunitario significan la garantía de una verdadera defensa de los derechos de la comunidad, e igualmente constituye la posibilidad real de que los pueblos étnicos, en el marco de los procesos de restitución, actúen unificadamente, conscientes de las consecuencias y dispuestos a asumir las cargas colectivas de los mismos, de tal manera que blinden posibles fraccionamiento internos y cooptaciones de los líderes y miembros.

Finalmente, las posibilidades de cooptación del Estado también se verán mermadas en la medida en que los procesos de restitución en todas sus etapas estén a cargo de funcionarios que cuenten con planes de estudio, formación y sensibilización sobre el mundo étnico, así como estrategias de seguridad y protección que les permitan contar con la independencia y autonomía que requiere su acción en el marco de los mismos.

Frente a los riesgos internos

Resulta importante destacar que gran parte de la concreción de riesgos internos de la política pública, deriva de la continua victimización a nivel histórico que han sufrido los pueblos indígenas y las comunidades negras, afrocolombianas, raizales

y palenqueras en Colombia. Si tenemos en cuenta los datos aportados por el RUV es evidente el daño desproporcionado que han sufrido estos sujetos colectivos.

Por lo demás es importante resaltar que a pesar de la violencia, del desplazamiento forzado, de la violación de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, y de las presiones sobre los territorios, las comunidades étnicas todavía están en el territorio, luchando por sus derechos, en medio del confinamiento o en el marco de estrategias de resistencia. La política pública debe tener en cuenta estas realidades lo cual implica conocer y caracterizar tanto la dinámica del conflicto armado en los territorios, sus transformaciones, como las dinámicas económicas y políticas que sobre ellos se despliegan. Esto se realiza con caracterizaciones y cartografías sociales que tengan en cuenta las dinámicas propias del territorio y las dinámicas externas que los afectan.

Sobre el particular, es pertinente destacar que si bien han sido advertidas ciertas debilidades en relación con lo que ha implicado el adelantamiento de la ruta administrativa de restitución de derechos territoriales derivada de los términos, de la complejidad de los casos, y de ciertas debilidades en cuanto a la cantidad de casos y actividades abordados por la DAE- UAEGRTD, en todo caso resulta importante valorar como fortaleza, el papel que viene adelantando esta Dirección en relación con los informes de caracterización de afectaciones territoriales ya que los mismos han mostrado ser trabajos exhaustivos, responsables e idóneos para la sustentación de las demandas de restitución de derechos territoriales.

Así mismo, los convenios de asociación y convenios interadministrativos adelantados por la DAE para caracterizar los daños y afectaciones de los territorios colectivos con organizaciones, fundaciones o institutos con el fin de dar abasto con las necesidades de la etapa administrativa, se han surtido previa aprobación de las comunidades quienes al identificar estas entidades como posibles “sujetos de confianza plena”, y con los cuales las mismas tienen la

seguridad para entregar información que a todas luces, por una parte, representa riesgo y por otra, hace parte del acervo social y cultural propio de cada comunidad, ha generado, de acuerdo a las indagaciones realizadas para la construcción del presente capítulo, procesos constructivos y fructíferos para los procesos de restitución.

En la mayor parte de los casos, se ha realizado la contratación con organizaciones indígenas o afrocolombianas, lo que también representa un avance en el fortalecimiento comunitario de éstas; además de hacer del ejercicio de caracterización una experiencia formativa dado que permite a la comunidad generar discusiones respecto a situaciones particulares que se presentan y que afectan o lesionan sus derechos territoriales. De esta manera, la vinculación de las organizaciones en el proceso de caracterización permite la sostenibilidad del mismo y contribuye al empoderamiento de las comunidades en la etapa administrativa de la política de restitución de derechos territoriales, dando además mayor certidumbre a un escenario positivo de aprobación de la caracterización, y en específico, de las pretensiones en materia de restitución.

En el proceso de restitución de derechos territoriales es fundamental la participación de las comunidades a las cuales les han sido afectados sus derechos territoriales por acciones vinculadas con el conflicto armado. Esta participación más que ser parte del proceso, implica comprender, tomar decisiones, enfrentar en muchos casos los riesgos que puede conllevar el hecho en sí mismo de pertenecer a un proceso de restitución que es llevado a cabo en medio del conflicto armado. Por lo anteriormente señalado, más que hacer partícipe a la comunidad en el proceso, se trata de concertar con ella, y particularmente con sus autoridades tradicionales, cada una de las decisiones y metodologías de trabajo con el fin hacerlas sostenibles en el tiempo y de asegurar su coherencia con las necesidades y expectativas de los sujetos colectivos.

Aunado a lo anterior, en relación con los riesgos internos, si bien los entes de control han podido identificar, en el marco del seguimiento a los decretos ley de víctimas del conflicto pertenecientes a comunidades étnicas, que uno de los factores de mayor complejidad para el conjunto de las instituciones, es precisamente lograr un contacto oportuno, claro, pertinente y adecuado al enfoque diferencial con cada una de las comunidades; en el caso específico de la DAE-UAEGRTD, se ha podido constatar la construcción de un modelo de relacionamiento institucional con las comunidades, que atiende al enfoque diferencial y al reconocimiento de los respectivos saberes.

En este sentido, se considera ejemplar para la función pública la forma en que los diferentes funcionarios de la DAE se comunican con las comunidades, escuchan sus solicitudes, comprenden sus formas propias de relación, actúan sin preconceptos ni hechos discriminantes y son totalmente cautelosos de la confidencialidad de la información que cada una de las comunidades ha entregado a la institución en aras de fortalecer la confianza que este tipo de modelo de relacionamiento ha logrado generar en las comunidades, a pesar de que las acciones misionales que vienen desarrollando se enmarcan en un escenario pleno de desconfianza por parte de las comunidades hacia la institucionalidad y en general hacia el Estado.

De otra parte, tratándose el objetivo de la política pública de restitución de derechos territoriales el de revertir hechos de despojo, abandono, confinamiento, usurpación y otras formas de afectación territorial, y garantizar el goce efectivo de los derechos territoriales de estas comunidades víctimas del conflicto armado, con autonomía y libertad, la normatividad actual implica que la manera de lograr estos objetivos es mediante un proceso judicial en el cual la UAEGRTD le presenta insumos al juez para que éste emita un fallo, el cual tendrá que tener en cuenta también los argumentos de los opositores si hubiese lugar a esto. Es importante resaltar que el proceso judicial está expuesto a múltiples riesgos, en particular,

cuando la novedad del tratamiento de disputas por el territorio en el entorno rural si bien se han venido atendiendo en el país, en el marco de un proceso de justicia transicional, implica acudir a nuevos y renovados aportes doctrinarios y jurisprudenciales para que los jueces puedan apoyarse en bases jurídicas y sociojurídicas más sólidas acorde con estas realidades.

Por otra parte, el abandono de los estudios agrarios en el país por parte de la academia, generó un desconocimiento de las funciones y la manera como operan las instituciones gubernamentales dedicadas a la materia. Si los jueces no conocen los fenómenos que caracterizan la dinámica del mundo rural, y no conocen la manera en la cual operan las instituciones del sector, las múltiples limitaciones y riesgos a las cuales están enfrentadas, o si no conocen la trayectoria de algunas de estas instituciones y los procesos de cooptación política y económica a los cuales han sido sometidas, difícilmente podrán avanzar de manera más expedita en el dictamen de sus fallos, pues deberán pedir nuevas pruebas, algunas de las cuales pueden haber sido ya remitidas. Igualmente este desconocimiento puede implicar que las ordenes de los jueces no sean claras o sean de imposible cumplimiento.

De lo anterior se deriva la necesidad de un proceso continuo de capacitación tanto de los funcionarios de la UAEGRTD como de los jueces y magistrados de forma tal que se generen escenarios de dialogo y resolución de controversias y dudas que seguramente afloraran fruto de las dinámicas complejas que caracterizan al mundo rural colombiano en general y a los territorios étnicos en particular.

Finalmente es importante resaltar en este punto que la restitución de derechos territoriales solo funcionará en la medida en que funcionarios públicos y jueces de la república tengan un conocimiento profundo de las comunidades étnicas, su cultura, sus trayectorias, sus cosmovisiones, y sus realidades en el territorio.

La decisión de avanzar en la restitución de derechos territoriales vía judicial implica que la jurisprudencia se irá construyendo caso a caso y esto implica que los tiempos y los recursos dedicados para tal fin son a todas luces insuficientes. La legislación no tuvo en cuenta las complejidades de implementar este tipo de procesos en un contexto de persistencia del conflicto sociopolítico armado que vive el país.

Uno de los elementos fundamentales a resaltar en este análisis de riesgos es la necesidad de articular y coordinar múltiples entidades y políticas públicas. Si no existe coordinación interinstitucional, y si no existe coherencia entre las diferentes políticas públicas pensadas para el sector rural y para el goce de los derechos territoriales de las comunidades étnicas difícilmente podrán lograrse los objetivos propuestos. Un ejemplo concreto de lo anterior es el caso de los segundos ocupantes (re pobladores). El repoblamiento de gran parte de los territorios étnicos obedeció en muchos casos a una estrategia de guerra y una táctica para lograr el despojo. Este repoblamiento sirvió en muchos casos para la consolidación de proyectos productivos que atentaban contra los derechos territoriales de los sujetos colectivos étnicos. Aquí se hace evidente que la política de restitución de derechos territoriales debe estar articulada con otras políticas como la política de adjudicación de baldíos a población rural sin tierra y la postergada reforma agraria de tal forma que se haga justicia frente a las estructuras económicas y políticas que se beneficiaron del desplazamiento y del despojo.

Por último, es importante advertir sobre los riesgos a los cuales está expuesta esta política pública derivados de la debilidad de los sistemas de información. Es particularmente grave que el Estado colombiano no haya sido capaz aún de construir un catastro georreferenciado y un sistema de información predial y registral actualizado e interoperable, que sirva de fuente de información para funcionarios y jueces a la hora de aportar pruebas, realizar fallos o cumplir los mismos. Este atraso es particularmente grave pues entraña las tres fases del



proceso (administrativa, judicial y postfallo). El problema dejó de ser técnico, pues las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación permiten avanzar en esta dirección sin exponer a funcionarios o comunidades a peligros concretos.

11. Diagnóstico de medidas cautelares sobre los territorios colectivos: Alto Andágueda, Alto Mira y Frontera, Kanalitojo, y Renacer Negro, municipio de Timbiquí.

Con base en la información recabada por parte de los procuradores judiciales en ejercicio de su función señalada en el parágrafo 2 del artículo 119 de la ley 1448 de 2011⁷³ en materia de Decretos ley dirigidos a comunidades étnicas, fueron analizadas cuatro de las medidas cautelares decretadas en favor de los pueblos indígenas, a saber: pueblo Embera Katío asentado en lo Alto del río Andágueda (municipio de Bagadó, Chocó); y Amorúa, Sáliba y Sikunai en Kanalitojo, (Puerto Colombia, municipio de Puerto Carreño, Vichada); y de las comunidades afrocolombianas y negras, asentadas en los territorios Renacer Negro (municipio de Timbiquí, Cauca) y Alto Mira y Frontera (municipio de Tumaco, Nariño).

Este análisis de elabora a partir de la revisión de los principales hechos que motivaron a la UAEGRTD a presentar la solicitud de medidas cautelares, las pretensiones elevadas ante el juez especializado en restitución de tierras, la descripción de las órdenes dictadas por el juez de restitución de tierras en pro de la protección y saneamiento del territorio colectivo, el estado actual de las medidas impartidas con los avances obtenidos por parte de las entidades cominadas respecto a las órdenes, las tutelas, recursos y demás acciones judiciales interpuestas contra las órdenes dictadas con la medida cautelar.

⁷³ Artículo 119, Parágrafo 2º Ley 1448 de 2011. La Procuraduría General de la Nación y la Fiscalía General de la Nación deberán asignar un número suficiente e idóneo de personal que el Gobierno Nacional proveerá conforme a las facultades extraordinarias previstas en el numeral 2º del artículo 10 de la Ley 1424 de 2010, para cumplir con sus deberes constitucionales y legales, principalmente para atender e intervenir en los procesos de restitución de tierras ante los jueces y Tribunales Superiores de Distrito Judicial.

Finalmente, basados en el diagnóstico detectado, se realizan observaciones y recomendaciones para el fortalecimiento del enfoque diferencial de la política pública.

11.1 Medida cautelar Resguardo del Alto Andágeda, comunidad Embera Katío (Bagadó, Chocó)⁷⁴

Antecedentes

El Resguardo Indígena del Rio Andágeda, fue reconocido el 13 de diciembre de 1979 mediante Resolución 0185 del Instituto Colombiano para la Reforma Agraria (Incora) hoy Incoder. Con posterioridad a dicho reconocimiento, el Ministerio de Minas y Energía (MME) declaró una "Zona Minera Indígena" equivalente al 10% del territorio del resguardo, lo que abarca una extensión total de 6.535 Ha (de las 50 mil que comprenden todo el resguardo). Así mismo, la ANM ha otorgado concesión de múltiples títulos mineros a diferentes particulares.

En el resguardo han tenido presencia diferentes grupos armados ilegales que han utilizado el territorio como corredor estratégico y escondite, por lo cual, éste ha sido escenario de confrontaciones entre éstos grupos y la Fuerza Pública, situación que ha propiciado múltiples episodios de desplazamiento forzado de la población civil.

Según la información del SIPOD, en el año 2000 se empiezan a registrar los primeros casos de desplazamiento forzado de individuos, familias y casos masivos de Embera katíos que llevaron a los miembros de la comunidad a asentarse en condiciones de mendicidad en las calles de ciudades capitales como Pereira, Armenia, Medellín y Bogotá, con lo cual se generó un desarraigo cultural, espiritual

⁷⁴ Rad. 27001-31-21-001-2012-00078 proceso a cargo del Juez Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Quibdó.

y deterioro social, constituyéndose estos hechos en un factor de pérdida de autonomía y gobernabilidad en el marco de Justicia propia.

De acuerdo a estas circunstancias, los dos hechos más relevantes en la medida cautelar tienen que ver, por un lado, con la actividad minera ejercida, tanto por parte de la comunidad indígena, como de particulares ajenos a ésta, los cuales han tenido lugar a través del otorgamiento por parte de las autoridades competentes de títulos mineros, y por otro lado, el conflicto armado reinante en la zona.

No obstante, las empresas mineras que cuentan con títulos en el territorio de resguardo actualmente no están explotando ningún recurso natural no renovable dentro del territorio colectivo, debido a las incuestionables condiciones de inseguridad que persisten en el mismo, y porque, como lo manifestó la ANM en la acción de tutela presentada contra la medida cautelar, las solicitudes otorgadas a terceros ajenos a la comunidad están apenas en etapa de exploración mas no de explotación, y además, porque las demás solicitudes se encuentran en etapa de estudio y trámite, por lo que no puede predicarse afectación alguna al territorio de acuerdo a lo indicado por dicha Agencia.

Aunado a lo anterior, las confrontaciones entre los grupos armados al margen de la ley, entre éstos y la fuerza pública, sumado a la histórica debilidad de la presencia institucional en dicho territorio, son en gran medida las causas de los múltiples eventos de desplazamiento forzado de la comunidad Embera Katío del Alto del Río Andágeda a las principales ciudades del país.

Tabla 41. Contenido pretensiones y órdenes del trámite de medida cautelar del Resguardo Alto Andágueda.

Contenido pretensiones y órdenes del trámite de medida cautelar del Resguardo Alto Andágueda	
Pretensiones de la solicitud	Órdenes emitidas por el juez⁷⁵
Suspensión de trámites y títulos de concesión minera, que se traslapaban con el territorio del resguardo indígena, específicamente sobre aquella que fuera autorizada de manera exclusiva para personas diferentes a la comunidad indígena.	La suspensión de los títulos mineros otorgados a las compañías: Anglo American Colombia Exploration S.A., Anglogold Ashanti Colombia S.A., Costa S.O.M., El Molino S.O.M., Enoc Efraín Maturana, Leo S.O.M., Oscar Andrés Hortúa, Sociedad Góngora S.O.M., la concesión minera otorgada a las compañías mencionadas, la suspensión de contratos de concesiones cuyos beneficiarios son las empresas Angloglod Ashanti Colombia S.A., Capricornio S.O.M., la empresa Costa S.O.M. y la empresa Negocios Mineros S.A, y la suspensión del estudio y trámite de solicitudes de terceros ajenos a la comunidad indígena de títulos mineros que se traslapan con el resguardo indígena del río Andágueda.
Suspensión del estudio y trámite de solicitudes de títulos mineros elevadas ante la ANM por parte de terceros ajenos a la comunidad, que se traslapan al territorio del resguardo Indígena.	Adoptar medidas de protección por parte de las autoridades ordenadas, en aras de proteger a la comunidad Indígena. En este sentido, ordenó la suspensión de las actividades propias de la exploración y explotación minera, y a la fuerza pública con el retiro del personal y de maquinarias de dicho territorio indígena que están siendo explotadas por las empresas Angloglod Ashanti Colombia S.A., Capricornio S.O.M., Costa S.O.M., Negocios Mineros S.A. y cualquier otro particular ajeno a la comunidad Indígena de Alto de Andágueda.
Suspensión de los títulos mineros ya otorgados a las empresas mineras Anglogold Ashanti Colombia S.A., Capricornio S.O.M., Exploraciones Chocó Colombia S.A., Costa S.O.M., y Negocios Mineros S.A.	Realizar la caracterización de las necesidades de la comunidad a fin de adelantar el proceso judicial de solicitud de restitución de territorios colectivos.
	Priorizar el retorno de la comunidad Embera Katío al territorio “si no se ha realizado” ⁷⁶

Fuente: (Proceso de restitución de derechos territoriales Resguardo Alto Andágueda, 2013)

⁷⁵ El Juez Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Quibdó decretó las siguientes órdenes mediante Auto interlocutorio N° 006 del 4 de febrero de 2013

⁷⁶ Adicionalmente, mediante auto N° 002 el juez ordenó a la ANM y a la Gobernación de Antioquia certificar la realización de las notificaciones de los actos administrativos de suspensión emitidos en razón del cumplimiento del Auto 006 y revisar en las bases de datos de las respectivas entidades si existen solicitudes diferentes a las relacionadas, de las cuales se traslapan a la zona del resguardo cubierto con medida cautelar, y al Ministerio de Defensa, plantear alternativas de seguridad para la comunidad del Alto Andágueda basados en otros mecanismos que ofrezcan condiciones de no vulnerabilidad a la comunidad, y comunicar todas las Acciones que se adelantan para cumplir con sus obligaciones relacionadas con el retorno y las dificultades para su realización.

Como puede observarse, las pretensiones que se materializan en la solicitud de medida cautelar poseen un exclusivo interés y es precisamente el evitar que se continúe con la exploración o explotación minera sobre el área que se traslape con el resguardo indígena, específicamente sobre aquella que fuera autorizada de manera exclusiva para personas diferentes a la comunidad indígena. Así, implícitamente se solicita que la zona minera indígena que fue declarada por el MME sea mantenida, toda vez que frente a ésta no hubo pronunciamiento expreso.

Con respecto a las órdenes, el juez dictó un número considerable de disposiciones relacionadas con la actividad legal minera (suspensión de los títulos otorgados, de las concesiones, de los contratos, de las actividades, retiro de maquinaria y de personal) efectuada por empresas y compañías de particulares ajenos a la comunidad citando expresamente las mismas frente a las dispuestas en relación con el retorno y la restitución del territorio colectivo. Adicionalmente, se logra observar que las órdenes están relacionadas con la protección, saneamiento y recuperación del territorio colectivo, por lo que en este orden, el juez decretó la suspensión de actividades de exploración y explotación minera acompañados del retiro, tanto de personal como de maquinaria, del área que se traslape con la del resguardo indígena. Por otra parte, lo que busca el despacho con las órdenes dictadas, es una acción armónica para la implementación y planes de retorno.

Estado de cumplimiento de las órdenes

Con el fin de evaluar el estado actual del cumplimiento de las órdenes emitidas a través de los autos interlocutorios decretados dentro de la respectiva medida cautelar y con base en el seguimiento efectuado por el Procurador Judicial de Restitución de Tierras que funge en la zona, se realizó un diagnóstico al cumplimiento de las mismas a partir de las actividades desarrolladas por las entidades comunitarias.

- i) Suspensión de los trámites administrativos para estudio de solicitudes de títulos mineros y suspensión de títulos mineros y contratos de concesión específicamente aquellos adjudicados de manera exclusiva a personas diferentes a la comunidad indígena.

Si bien tales órdenes no fueron bien recibidas por parte del MME y la ANM toda vez que contra ellas éstas entidades interpusieron acciones de tutela y recursos, a fin de dejar sin efectos las órdenes impartidas⁷⁷, la ANM y la Gobernación de Antioquia, entidades competentes para la titulación y concesión de los mencionados derechos patrimoniales, emitieron las respectivas resoluciones en cumplimiento a las medidas ordenadas por el juez.

En ese sentido, la ANM remitió los expedientes a la Gobernación de Antioquia por competencia, ordenó la suspensión de solicitudes mineras anexando acto administrativo, suspendió las propuestas de contratos de concesión anexando igualmente los actos administrativos pertinentes, y ordenó la suspensión de la totalidad de las actividades mineras en los contratos de concesión⁷⁸.

Por su parte la Gobernación de Antioquia, el día 8 de mayo de 2013, emitió Auto en el que indicó que la Secretaría de Minas del Departamento de Antioquia se abstiene de dar trámite a unas solicitudes (las cuales relaciona) hasta tanto no se

⁷⁷ Dentro del recurso se decidió no reponer y fue rechazado de plano por improcedente, de conformidad con los artículos 94 y 205 de la ley 1448 de 2011 y en la acción de tutela se negó el amparo deprecado por improcedente, al constatarse la competencia del Juez para decretar y prorrogar la medida cautelar de protección de territorios indígenas y no evidenciarse la configuración de alguna causal de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, no existir inmediatez entre los hechos y el ejercicio de la acción de tutela y no probarse la configuración de un perjuicio irremediable en contra del accionante

⁷⁸ Mediante escrito presentado al requerimiento efectuado por el Juzgado sobre el cumplimiento de las órdenes emanadas del auto interlocutorio N° 006 con fecha del 16 de abril de 2013 la ANM manifestó que el expediente LRJ-08021 no existe en la base de datos de la entidad y que a través de oficio del 12 de abril de 2013, remitió los expedientes LIQ-08007, JIT-08381 y JTI-08382X, a la gobernación de Antioquia, por competencia y que en ese mismo orden, a través de la resolución de fecha 5 de marzo de 2013, ordenó la suspensión de solicitud de realización de minería tradicional respecto a los expedientes NJ8-14314 y NHR-10531 y con resoluciones del 1 de marzo de 2013 suspendió las propuestas de contrato de concesión sobre los expedientes HKU-08011, JJO-08291, LIR-08031 y KIG-08011.

ordene el levantamiento de la medida cautelar. El día 4 de julio de 2013, informó la actualización de la cobertura de los resguardos indígenas en el catastro Minero Colombiano, dejando de presente, que con la referida actualización variaron las áreas de los títulos y las solicitudes de concesión que se superponen con el Resguardo del Rio Andágueda quedando finalmente así: "*el área de títulos otorgados que se superponen con el Resguardo equivale a un 26% y el área de las solicitudes de concesión superpuesta con el Resguardo es de 35%. La suma de las solicitudes con los títulos otorgados asciende al 62% del Resguardo Indígena (De esta manera cambia notablemente la cifra que habría sido reportada por la URT en la solicitud, que era de 80,63%). Informa además que mediante Resolución 000741 del 25 de julio de 2013, suspendió la totalidad de las actividades mineras del contrato del contrato de concesión IDA-16121*".

Como se había mencionado, aunque en principio no fueron bien recibidas las medidas ordenadas relacionadas con la suspensión de los trámites administrativos para estudio y decisión de contratos de concesión y estudio de solicitudes de títulos mineros, ni las referidas a la suspensión de títulos y concesiones mineras de exploración y explotación, luego de varias audiencias de seguimiento, autos y nuevos requerimientos, la ANM adoptó a cabalidad las órdenes impartidas por el juez en la medida cautelar del Alto Andágueda .

- ii) La adopción de medidas de protección por parte de las autoridades ordenadas, en aras de proteger a la comunidad Indígena de Alto de Andágueda.

La Fuerza Pública y el Ministerio de Defensa, en reunión de articulación Interinstitucional, manifestaron que se están presentando confrontaciones entre el Ejército y los actores armados ilegales, y en informe de Seguridad del Alto Andágueda, dan cuenta de las graves dificultades de seguridad, que impiden garantizar las condiciones para el retorno debido a la insuficiencia de tropa para cubrir la complicada y extensa problemática del Departamento de Chocó.

En efecto, el Ejército Nacional en diferentes oportunidades ha señalado que no cuenta con los recursos para generar las condiciones de seguridad necesarias para el retorno de las familias Embera Katío desplazadas el municipio de Bagadó - Chocó, dado que ésta situación se sale de la esfera departamental y trasciende a nivel nacional⁷⁹.

Así, el comandante de la Décimo Quinta Brigada del Departamento del Choco Coronel Pablo Alfonso Bonilla, en comunicación de fecha 11 de febrero de 2013 dirigida a la UAERIV, manifestó que no se pueden garantizar las condiciones para la realización de un retorno sostenible, por insuficiencia de tropa⁸⁰ y, en ese mismo sentido, indicó que persiste la presencia de las FARC y el ELN en la zona, y que a pesar de que se han tenido resultados positivos, reduciendo en un 28% la estructura de las FARC, el parte de seguridad no es favorable para el retorno⁸¹.

El Ejército Nacional establece que aunque en coordinación con la Octava Brigada se han realizado operaciones para proteger a la población civil, prevenir violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario por parte de los grupos armados ilegales y garantizar las condiciones de seguridad en la zona⁸², ésta aún no está consolidada debido a la permanencia de estos grupos⁸³.

Por otra parte, en audiencia de seguimiento efectuada el día 9 de noviembre de 2013, el Departamento de policía del Chocó manifestó, que en el Alto de Andágueda no están dadas las condiciones de seguridad para el retorno de la

⁷⁹ Acta del Comité de Justicia Transicional llevado a cabo el día 18 de diciembre de 2012.

⁸⁰ Comunicación de fecha 11 de febrero de 2013 dirigida a la Unidad de Víctimas.

⁸¹ Acta del Comité territorial de justicia transicional de fecha 18 de marzo de 2013.

⁸² En memorial de fecha 24 de abril de 2013, la Policía Nacional de Choco informa, que el Comando de Departamento de Policía del Chocó ubicado en la zona rural de Bagadó y la base del Batallón de ingenieros N° 15 General Julio Londoño Londoño del ejército nacional, coordinan mecanismos de patrullajes en procura de controlar los territorios ancestrales de esas comunidades y contrarrestar actividades punibles como minería ilegal, desplazamiento forzado, entre otros⁸².

⁸³ En igual sentido, en correspondencia enviada al Coronel Juan Carlos Gómez Ramírez, el ejército nacional reitera, que a pesar de las operaciones militares desarrolladas en el Alto Andágueda y control de dos frentes guerrilleros, esas estructuras continúan haciendo fuerte presencia en la zona.

comunidad, haciendo énfasis que el Ejército Nacional es el encargado constitucionalmente del tema de seguridad, y que para el caso de Bagadó, se cuenta con un acompañamiento en la cabecera municipal, pero que en ninguna de las áreas del resguardo hay presencia permanente de la Policía.

No obstante, la Fuerza Pública precisa que la recuperación de las zonas pertenecientes al resguardo indígena no es de su competencia por cuanto que se trata de acciones de tipo policial que aunque cuentan con el acompañamiento de la Policía Nacional, son del resorte de las autoridades territoriales⁸⁴.

Por su parte, la UNP, desde noviembre de 2012, viene adelantando un trabajo con la comunidad del resguardo; fortaleciendo el mecanismo de protección de la guardia indígena y acercamiento con los miembros de las agremiaciones indígenas, con el fin de recibir sugerencias y tratar temas de seguridad en beneficio de los integrantes de las comunidades⁸⁵.

En ese orden, la UNP remitió a la secretaría técnica del Cerrem, solicitud de protección colectiva que fuera presentada por los líderes de la comunidad y planteó, que a través del Ministerio del Interior se conformara una comisión especial de concertación para que revisaran las condiciones de la zona toda vez que no se conocían las dotaciones aprobadas para la Guardia Indígena⁸⁶. Así mismo, el 30 de mayo de 2013 se reunió con los gobernadores indígenas para socializar las cantidades de dotaciones para la Guardia Indígena aprobada por el Cerrem, la cual no tuvo aprobación por parte la referida Guardia. En ese sentido, se han realizado intentos de reuniones los días 17 y 24 de junio de 2013, las cuales han sido canceladas por las autoridades indígenas.

⁸⁴ Comunicación de fecha 24 de mayo de 2014, dirigida a la Procuradora delegada preventiva en materia de Derechos Humanos, Dra. Tatiana Londoño,

⁸⁵ Unidad Nacional de Protección, memorial de fecha 26 de junio de 2013.

⁸⁶ Ibídem.

Finalmente, el día 16 de agosto de 2013, la UNP informó que fueron aprobadas 150 dotaciones para la guardia, y se hizo el compromiso de hacer capacitación en autoprotección a las familias desplazadas en Bogotá y en el territorio⁸⁷.

iii) Respecto a la caracterización.

Frente a esta orden, la DAE-UAEGRTD realizó una reunión de articulación interinstitucional (el 22 de febrero de 2013) para informar el alcance del fallo judicial, y adelantó diferentes visitas a las entidades conminadas en el Auto 006 y en los Autos de Seguimiento⁸⁸ emitidos por el juez, con el fin de solicitar el envío de un informe que relacionara las actividades emprendidas en atención a las medidas decretadas, con el fin de enviar por su conducto, el consolidado de los avances en el cumplimiento de la medida cautelar⁸⁹. Adicionalmente, la DAE_UAEGRTD participó en el CJT llevado a cabo en marzo de 2013, y gestionó ciertos avances en la conformación de equipo interdisciplinario para adelantar la caracterización de daños y afectaciones territoriales de la comunidad Embera Katío asentada en lo Alto del río andágueda, a fin de adelantar la restitución material del territorio⁹⁰.

Igualmente, esta entidad manifestó que el 15 de mayo de 2013, solicitó al Ministerio de Defensa Nacional, un diagnóstico de seguridad y capacidad operativa de las Fuerzas Militares en la zona del resguardo; el día 5 de julio de 2013, solicitó la prórroga de la medida cautelar, toda vez que se presentaron inconvenientes de orden público durante la realización de la caracterización; y en memorial del 27 de junio de 2013, dirigido al Juzgado, enuncia la caracterización

⁸⁷ Vale la pena destacar que en visita conjunta realizada por Defensoría del Pueblo y la Contraloría General de la República entre los días 11 a 16 de julio de año 2014, los líderes de la Guardia Indígena negaron haber recibido cualquier tipo de dotación por parte de una entidad del Estado.

⁸⁸ Auto 025 del 1 de abril de 2013 y Auto 078 del 4 de junio del mismo año en los cuales se insistía a las diferentes entidades dar cumplimiento a la parte resolutiva de la medida cautelar

⁸⁹ Comunicación de fecha del 7 de marzo de 2013 suscrito por la UAEGRTD – DAE, en respuesta al requerimiento efectuado por la Delegada para asuntos de la restitución de tierras de la Procuraduría General de la Nación.

⁹⁰ Comunicación de fecha 8 de abril de 2014 suscrito por la UAEGRTD – DAE, en respuesta al requerimiento efectuado por el despacho.

que ha venido adelantando en las fases de alistamiento, trabajo de campo y elaboración de informe de caracterización.

Por lo anterior, es incuestionable que la UAEGRTD ha cumplido un papel protagónico bastante importante, no solo como autor de la medida cautelar en cumplimiento de sus funciones legales asignadas en esta materia, sino también, en el avance obtenido en el cumplimiento de las órdenes impartidas por el juez a partir de la solicitud de medida cautelar elevada por la misma entidad.

iv) Respeto al retorno de la comunidad indígena al territorio colectivo.

Con respecto a las acciones adelantadas con relación a esta orden de priorizar el proceso de retorno de la comunidad, la UAERIV ha brindado asesoramiento y acompañamiento a la comunidad Embera a través de sus representantes de la zona 1 y 2 del Alto Andágueda, con el fin de brindar información acerca de los procesos y el estado de retorno y reubicación; y respecto a la atención y asistencia en los albergues (*dearades*) y ha brindado acompañamiento a las comunidades Embera desplazadas en Bogotá.

Producto de ese acompañamiento, la UAERIV realizó visita técnica a los líderes y voceros de los indígenas desplazados en Bogotá, para evaluar si la reubicación en el municipio era viable y atendía a las necesidades de la población. Tal propuesta se puso a consideración de las comunidades desplazadas en Bogotá y las autoridades indígenas, quienes determinaron continuar con el retorno o reubicarse. A partir de esta decisión, se generaron diferentes espacios de concertación para el retorno de las familias indígenas desplazadas en la ciudad de Bogotá. Algunos de los hechos que se relacionan con dicho proceso de sintetizan a continuación.

Tabla 42. Síntesis del cumplimiento de las órdenes en el retorno de la comunidad Embera Katío.

Breve síntesis cumplimiento órdenes en relación con el retorno de la comunidad Embera Katío	
Marzo 13 al 15 de 2013	La UAERIV realizó una visita de campo a fin de verificar terrenos para una posible reubicación de los Embera Katío del Alto Andágueda desplazados que viven en Bogotá. La UAERIV encontró el predio Tapera, un lugar que mediante vía fluvial se encuentra a 20 o 30 minutos de la cabecera de Bagadó, el cual se encuentra desocupado hace más de 12 años por desplazamiento forzado y concluyó que estos terrenos son aptos para la implementación de <i>dearades</i> , pues tiene recursos hídricos y es zona fértil para cultivar ⁹¹ .
Mayo 1 de 2013	Se concluye que existen condiciones de seguridad para la zona 1 del resguardo.
Mayo 30 de 2013	En el marco del CJT se da viabilidad al retorno de la comunidad Embera ante lo cual la UAERIV diseña la Estrategia de Atención integral Rápida para los procesos de retorno y reubicación.
Junio 4 de 2013	El juez profiere el Auto de Seguimiento N° 078, en el cual se insistía ante las diferentes entidades para que dieran cumplimiento a la parte resolutiva de la medida cautelar enunciada
Agosto 12 y 13 de 2013	La UAERIV elaboró un diagnóstico de las necesidades de la comunidad, a partir de los 14 derechos establecidos en el Decreto 4800 de 2011. Posteriormente, socializa al Juez de restitución la cantidad de habitantes desplazados del resguardo, y las afectaciones que han tenido en su territorio.
Septiembre 5 y 6 de 2013	La UAERIV adelantó una jornada interinstitucional, con el fin de coordinar el acompañamiento integral al proceso de retorno.
Septiembre 7 de 2013	UAERIV, Ejército y comunidad definen acuerdos bilaterales para la consolidación de las condiciones de seguridad de la zona 2 y así lograr el retorno de la totalidad de las familias desplazadas en Bogotá.
Noviembre 9 de 2013	Se celebró audiencia de seguimiento de la medida cautelar en donde la UAERIV hizo manifiesto el hecho de que las condiciones de seguridad en la zona, habrían imposibilitado el cumplimiento de muchas de las decisiones adoptadas. Por su parte, el DPS en la misma audiencia, hace énfasis en su competencia, manifestando tener el programa "Familias en su Tierra" para las familias que retornen y aclara, que el competente en materia de retornos es la UAERIV de acuerdo a lo establecido en el SNARIV. Por tanto, la entidad asegura que su intervención será desde el momento en que las familias retornen y la UAERIV le señale el número de personas a asistir.
Enero 24 de 2014	Se llevó a cabo la segunda audiencia de seguimiento a la medida cautelar, en donde se evaluó el retorno de alguna parte de la comunidad Embera Katío llevada a cabo en diciembre del 2013. En ese sentido, se puso de presente la falta de apoyo institucional de algunas de las entidades y la evidente improvisación en dicho proceso que propició graves perjuicios en dicha población, especialmente en la población infantil (fallecimiento de algunos menores pertenecientes a la comunidad Embera Katío), situación que viene siendo objeto de investigación por parte de las autoridades competentes y que ha sido mencionada a lo largo de este informe.

Fuente: (Proceso de restitución derechos territoriales Resguardo del Alto Andágueda, 2014).

⁹¹ En vista del incumplimiento de las órdenes impartidas por el despacho judicial, el despacho de conocimiento de la medida cautelar profirió el Auto de Seguimiento 025 del 1 de abril de 2013

Diagnóstico del cumplimiento de la medida cautelar

De acuerdo a una detallada revisión del expediente respectivo, se ha podido verificar que la fuerza pública no ha cumplido con garantizar la seguridad en la zona debido a la insuficiencia de tropa⁹² y a que la responsabilidad frente esta orden la rotan entre las diferentes instituciones de la fuerza pública (la Policía Nacional al Ejército y viceversa)⁹³ y entre esta y las autoridades locales⁹⁴ sin definir de quien es la competencia, por lo que no se dan muestras de un avance en la materialización de la medida.

Por su parte, la UAEGRTD si cumplió con la caracterización, aunque debido a las condiciones de seguridad precarias de la zona del Chocó, solicitó al juez prorrogar por seis meses más el término para el cumplimiento de la medida.

En el cumplimiento de la medida de retornos, se denotó improvisación en el procedimiento que desencadenó en una situación objeto de investigaciones por parte de los entes competentes.

La ANM y el MME, luego de tutelas y recursos contra las órdenes de suspender los títulos otorgados a terceros y de varias audiencias de seguimiento y de requerimientos por parte del juez y de la PGN, finalmente cumplió con la orden de suspender los contratos, concesiones y títulos mineros que se traslapen con el territorio del resguardo indígena y que fueran adjudicados u otorgados a terceros ajenos a la comunidad.

Por otra parte, a partir de las actividades emprendidas por las autoridades y entidades cominadas por el juez de restitución de tierras, se establecieron los

⁹² Comunicación de fecha 11 de febrero de 2013 dirigida a la Unidad de Víctimas.

⁹³ El Departamento de policía del Chocó manifestó, que en el Alto de Andáquela no están dadas las condiciones de seguridad para el retorno de la comunidad, haciendo énfasis que el ejército nacional es el encargado constitucionalmente del tema de seguridad.

⁹⁴ En comunicación de fecha 24 de mayo de 2014, dirigida a la Procuradora delegada preventiva en materia de Derechos Humanos, Dra. Tatiana Londoño, la fuerza pública precisa que la recuperación de las zonas pertenecientes al resguardo indígena no es de su competencia por cuanto que se trata de acciones de tipo policial que aunque cuentan con el acompañamiento de la Policía nacional, son del resorte de las Autoridades Territoriales.

siguientes principales cuellos de botella en la efectividad de las medidas cautelares:

a) Falta de capacidad institucional en el territorio:

Una de las condiciones preocupantes que se logró detectar en el análisis del cumplimiento de las medidas de protección para proteger los derechos territoriales de la comunidad indígena de Alto de Andágueda, es la falta de seguridad en la zona, marcada por una débil presencia del Estado en el territorio (ausencia de capacidad institucional en el territorio) para atender esta problemática, aspectos fundamentales que han imposibilitado el cumplimiento de muchas de las decisiones adoptadas, en particular, las relacionadas con el garantizar las condiciones para el retorno, debido a la insuficiencia de tropa para cubrir la complicada y extensa problemática del Departamento de Chocó.

b) Desarticulación interinstitucional para el cumplimiento de las órdenes emanadas del auto de medida cautelar:

Existe además una falta de articulación institucional que ha imposibilitado la materialización de las órdenes que se deja entrever de las reuniones de articulación citada por el juez de restitución en aras de una colaboración armónica por parte de las entidades del Estado para trabajar de manera articulada en el cumplimiento de la medidas cautelar decretadas en favor de la comunidad indígena Embera Katío.

Efectivamente, no es procedente el retorno sin seguridad en la zona, por lo que debe haber un compromiso institucional por parte de las autoridades locales y de la Fuerza Pública para garantizar la seguridad y protección de la comunidad y en general para la recuperación del territorio, pues si bien en las audiencias de seguimiento adelantas por el juzgado se trataron temas de retorno para los indígenas desplazados, respecto al tema minero, en particular el retiro de maquinaria, no hubo coordinación institucional para su efectividad. En ese sentido,

no se garantiza el retorno de la comunidad sin seguridad y sin medidas de recuperación del territorio por lo que es apremiante la articulación interadministrativa entre la UAERIV y UAEGRTD y entre éstas, la Fuerza Pública y las autoridades locales para el logro de este cometido.

- c) Inoperatividad de las instancias de coordinación tanto en el territorio como a nivel nacional.

Precisamente, la falta de articulación institucional, la ausencia del Estado, su debilidad en el territorio y la falta de compromiso de las entidades con la política pública de restitución de derechos territoriales, hacen que persista la vulnerabilidad de la comunidad. Esto se debe a la inoperatividad de las instancias de coordinación tanto a nivel territorial (CJT), como a nivel nacional (comité ejecutivo y subcomités técnicos) responsables de la coordinación interadministrativa para el cumplimiento de la política pública, a través del direccionamiento para la materialización de las decisiones judiciales emprendidas y dispuestas precisamente en favor de la reparación a las comunidades víctimas de la violencia.

Tutelas y recursos interpuestos contra la medida cautelar

1. Recurso de reposición interpuesto por el MME coadyuvado por la ANM.

La ANM y el MME impugnaron la adopción de la medida cautelar, argumentando que la orden dirigida a suspender los trámites administrativos para estudio de solicitudes de títulos mineros y los títulos mineros y contratos de concesión adjudicados a personas diferentes a la comunidad Indígena, atenta contra el ordenamiento jurídico vigente toda vez que no se configura afectación alguna al territorio pues los primeros están en estudio y los segundos están en etapa de exploración.

Igualmente, excepcionaron falta de competencia, violación al debido proceso y al derecho de defensa, afirmando que la irregularidad en el otorgamiento de los títulos mineros, aduciendo que la falta de consulta previa no estaba dentro del ámbito de la competencia del Juez de Restitución de Tierras, sino de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, ya que ésta se autoriza en la etapa de explotación en los contratos de concesión minera, una vez se cuente con la respectiva licencia ambiental, por lo que la consulta previa no procede con antelación al otorgamiento del contrato.

Afirma además el recurrente, que el Decreto 4633 y la Ley 1448 de 2011 establecen que se es víctima cuando se haya sufrido un daño producto del conflicto armado.

En respuesta, el Juez de Restitución de Tierras de Quibdó rechazó las excepciones reseñadas por resultar improcedentes en este trámite de Restitución, de conformidad con los artículos 94 y 205 de la ley 1448 de 2011. Respecto a la coadyuvancia, la rechaza de plano pues esta figura procesal está proscrita del trámite procesal de Restitución de Tierras en el Marco de Justicia Transicional Artículo 94 de la Ley 1448 de 2011.

2. *Acción de tutela instaurada por el ANM*

El 22 de octubre de 2013, la ANM interpone acción de tutela contra la decisión del juez, invocando que se le habían vulnerado los derechos fundamentales al debido proceso, a la defensa y a la administración de Justicia. Argumenta el accionante, entre otras pretensiones, que se presenta una falta de legitimación en causa por pasiva, dado que las funciones y competencias legalmente atribuidas a ANM se circunscriben única y exclusivamente al seguimiento y control de los títulos mineros, sin que esta circunstancia tenga injerencia alguna en el proceso de restitución de tierras.

Aduce además que el hecho de que en el predio objeto de restitución existan títulos mineros vigentes no interfiere ni entorpece el proceso de restitución de tierras, pues este procedimiento especial únicamente se predica respecto de la propiedad y posesión del predio que debió ser abandonado forzosamente debido a la violencia de que fueron víctimas y no de la propiedad de los recursos mineros que se encuentran dentro de dicho predio que son de titularidad de la Nación.

El Tribunal Superior de Antioquia sala Civil Especializada en Restitución de Tierras que conoció de la tutela, mediante decisión del 13 de noviembre de 2013, negó por improcedente el amparo deprecado. Consideró el juez que al constatarse la competencia del mismo para decretar y prorrogar la medida cautelar de protección de territorios indígenas, no se evidenció la configuración de alguna causal de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, no existió inmediatez entre los hechos y el ejercicio de la acción de tutela y no se probó la configuración de un perjuicio irremediable en contra del accionante.

La PGN a través de la Delegada para asuntos de la restitución de tierras, en concepto de fecha el día 7 de noviembre de 2013, respecto a la mencionada acción de tutela, fundamentó su posición en un análisis a la jurisprudencia de la Honorable Corte Constitucional sobre la factibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales (autos o sentencias), argumentando además que ésta es procedente solo de manera excepcional y contra vías de hecho, en ese orden resultará improcedente para el caso en concreto, más aún cuando se alega el propio descuido o falta de diligencia en la interposición de recursos dentro de los términos legalmente establecidos, por tanto no se reúnen los presupuestos para tutelar unos derechos que jamás fueron conculcados.

En segundo lugar, otorga razón al tutelante al señalar que una cosa es la propiedad y posesión del suelo del cual se solicita restitución y otra bien diferente es la propiedad de los recursos mineros, toda vez que la existencia de títulos

mineros en el predio no entorpece el trámite adelantado, y más cuando no se refiera a una decisión definitiva sino de una medida cautelar y temporal, que busca crear unas condiciones propicias para una eventual restitución. Por ello no debe olvidarse que la tutela recae sobre una medida cautelar y no una decisión definitiva.

En tercer y último lugar, concluye que la pretensión del tutelante se basaba en que se ordenara para el futuro el cumplimiento de una ley a un funcionario jurisdiccional lo cual no puede ser aceptado, y más cuando él mismo ha actuado en el marco de sus competencias y con claro apego a la legalidad. Por tanto el Ministerio Público en cabeza de la PGN, solicito negar la acción de tutela por improcedente.

El día 13 de noviembre de 2013 Procede la Sala Civil Especializada en Restitución de tierras del Tribunal Superior de Antioquia resuelve la acción de tutela instaurada por la ANM, coadyuva por el MME, negando el amparo deprecado por ser improcedente la acción de tutela instaurada, al constatarse la competencia del Juez, para decretar y prorrogar la medida cautelar de protección de territorios indígenas.

De acuerdo a lo anterior, las excepciones -pretensiones en el caso de la acción de tutela-, que se emprenden contra la medida son violación al debido proceso, falta de competencia e improcedencia de la medida por cuanto que no afecta los derechos territoriales, son asuntos que debilitan y hacen vulnerable la medida causando su suspensión, generando desconfianza por parte de la comunidad en dicho trámite y en el posterior proceso de restitución, por lo que tales argumentos deben considerarse por parte de la UAEGRD para futuras solitudes de medidas cautelares.

Igualmente, de las afirmaciones en las que se basaron las diferentes acciones judiciales interpuestas a fin de dejar sin efectos las órdenes emanadas de la medida, se logra desprender los siguientes hechos.

- * Desconocimiento del juez en los asuntos de minería, lo que hace débil y vulnerables las disposiciones determinadas con la medida.
- * Desconocimiento de derechos fundamentales de terceros que la pueden levantar a través de acción de tutela u otro mecanismo.
- * Desconocimiento del carácter temporal o provisional de la medida, preventivo y de protección, que no determina o define una situación, por lo que en el trámite de medidas cautelares no se puede dictar ordenes que definan la titularidad del territorio o de derechos patrimoniales de terceros pues estos deben ser controvertidos dentro del proceso de restitución como tal, en donde además se garantiza el debido proceso (contradicción, defensa y práctica de pruebas) de terceros afectados con la medida.

Las situaciones interpretadas pueden viciar la medida causando su suspensión, generando desconfianza por parte de la comunidad en dicho trámite y en el posterior proceso de restitución.

Lo paradójico es que las acciones contra la medida cautelar son precisamente elevadas por el propio Estado contradiciendo su actuación, de lo que se puede determinar el carácter anti-Estado de la solicitud de medidas cautelares, y deja expuesta la debilidad de la política pública por ausencia de lineamientos del ejecutivo, debido a la inoperatividad de las instancias máximas de coordinación (comité ejecutivo) encargada de la adopción de lineamientos, lo que genera una desarticulación institucional en la materialización de la política pública convirtiéndose el Estado en una traba para el mismo en el desarrollo de los cometidos estatales a través de sus políticas públicas ya definidas.

La contradicción de intereses principalmente se debe a la ausencia de determinaciones de política estatal en el caso concreto, sobre ponderaciones entre la política económica – explotación de recursos no renovables versus la política pública de reparación a víctimas del conflicto armado y a la falta de coordinación institucional por medio de directrices para la efectividad de la política pública que promulga el gobierno en favor de las víctimas.

Solicitud de protección de derechos territoriales

El día 17 de febrero de 2014, el Juez Especializado en Restitución de Tierras admite la solicitud de protección de derechos territoriales que hiciera la UAEGRTD en que se solicita dar trámite al incidente de conciliación, con el ánimo de buscar la resolución de las controversias territoriales que existen entre el Consejo Comunitario de Opoca y el Resguardo del Alto Andágeda.

Respecto de la protección de los derechos territoriales en el caso concreto, la Procuraduría Delegada para asuntos de la Restitución de Tierras, advirtió que el territorio del resguardo se ha vendido usando como corredor estratégico para todo tipo de actividades ilícitas y como escondite para algunos grupos armados ilegales, situación que ha propiciado múltiples episodios de desplazamiento forzado por parte de la población civil. Adicionalmente, consideró que salvo la afectación de títulos mineros existentes y solicitudes en trámite, deberán prosperar las demás pretensiones invocadas en la demanda por la UAEGRTD en representación de la Comunidad Indígena Embera Katío del Alto Andágeda.

En vista de lo anterior, la PGN conceptuó a favor de la restitución por cuanto que encuentra plenamente reunidos los requisitos establecidos en el Decreto 4633 de 2011, advirtiendo además que resulta mucho más complejo este tipo de decisiones que si se tratara de la simple restitución de un predio determinado, pues como se indicó, no solo se trata de retornar a una comunidad al lugar a

donde fueron desarraigados sino que habrá que ordenar el restablecimiento de todos sus derechos vulnerados por décadas, y donde el Estado, poco o nada ha hecho para su preservación, por lo que la responsabilidad del mismo, debe ir más allá del simple reconocimiento del derecho de propiedad y posesión de la tierra, ayudando a las comunidades a hacer un uso de la tierra sin ningún tipo de limitación, asegurándose una vida con dignidad.

No obstante, si bien es procedente que el Juez ordene la protección de los derechos territoriales, no lo es frente al hecho de poder dejar sin vigencia títulos de concesión expedidos en debida forma tanto a particulares como aquellos que se derivan de alguna parte del territorio y que fueran declarados como “Zona Minera Indígena”, toda vez que, en este caso, no existe evidencia de la que se depreque irregularidad en los trámites administrativos efectuados por los particulares que fueron beneficiarios de títulos, con el cumplimiento pleno de requisitos bajo los procedimientos establecidos en la normativa vigente, legítimamente otorgados por quienes tenían y tienen la facultad legal para hacerlo; obviamente en tratándose de las empresas que exploran de manera legal en el territorio solicitado en restitución, por lo cual no resultaría lógico afectar derechos legítimos de terceros.

Lo anterior conllevaría al levantamiento de la medida cautelar, advirtiendo que no es procedente como lo solicita el petente, la cancelación de los títulos legalmente expedidos, advirtiendo eso sí que deberá garantizarse que la futura exploración y explotación, no podrán constituir ningún tipo de perturbación en el uso, goce y disfrute del territorio que se ordena restituir y que se deberá imponer a las diferentes Instituciones, la obligación de velar porque se cumpla una restitución efectiva⁹⁵.

⁹⁵ Frente a esta afirmación, la Contraloría General de la República quiere dejar claridad, que la postura planteada en relación con la imposibilidad de extinguir los derechos de terceros como fue solicitado en el caso concreto, se expresa en relación con el carácter temporal de las órdenes de medida cautelar y no frente al proceso de restitución de derechos territoriales en sí mismo.

Es importante resaltar que la misma normativa constitucional y legal vigente, consagra un derecho de prelación para los grupos indígenas, específicamente en el artículo 124 de la ley 685 de 2001, donde se establece que tendrán prelación para que les sean otorgados yacimientos y depósitos mineros ubicados en Zonas Mineras Indígenas, hasta el punto que en el territorio objeto de solicitud, ya está constituida como tal una de ellas. Se insiste además que resulta incuestionable que todos aquellos que resultaron beneficiarios de títulos, lo fueron bajo la normativa vigente, con el cumplimiento pleno de requisitos y por ende movidos por la buena fe oportunamente valorada por la entidad correspondiente y que culminó con la suscripción de los contratos respectivos.

Es importante reiterar, que la concesión no implica una transferencia de dominio ni mucho menos un derecho real y por ende sigue estando su titularidad en cabeza del Estado.

Conclusiones preliminares trámite medida cautelar Resguardo del Alto Andáqueda

El territorio solicitado en restitución ha sido escenario de confrontaciones entre los grupos armados al margen de la ley, quienes lo han venido usando como escondite y como corredor estratégico para todo tipo de actividades ilícitas. Esta situación y la histórica debilidad de la presencia institucional en dicho territorio, son en gran medida las causas de los múltiples eventos de desplazamiento forzado de la comunidad Embera Katío del Alto del Río Andáqueda, por lo que la mera restitución del territorio despojado u obligado a abandonar no será suficiente, sino que habrá que ordenar el restablecimiento de todos sus derechos vulnerados por décadas, y donde el Estado, poco o nada ha hecho para su preservación.

No obstante, las pretensiones deprecadas por la DAE–UAEGRTD fueron dirigidas a evitar que se continúe con la exploración o explotación minera sobre el área que

se traslapa con el resguardo indígena, y específicamente sobre aquella que fuera autorizada de manera exclusiva para personas diferentes a la comunidad indígena.

En ese sentido, el juez de restitución de tierras de Chocó ordenó la suspensión de actividades de exploración y explotación minera, el retiro tanto de personal como de maquinaria del área que se traslapa con la del resguardo indígena y la implementación de planes para el retorno de la comunidad Embera Katío.

Estas disposiciones presentan dos grandes cuellos de botella en su materialización: falta de capacidad institucional y la inoperatividad de los espacios de coordinación previstos en la ley para la materialización de la política pública, lo que desencadena una desarticulación interinstitucional para el cumplimiento de las órdenes dispuestas por el juez de restitución para la protección de los derechos de una comunidad al territorio colectivo.

La existencia de títulos mineros en el predio no entorpece el trámite adelantado (en referencia al trámite de medida cautelar), toda vez que una cosa es la propiedad y posesión del suelo del cual se solicita restitución y otro bien diferente es la propiedad de los recursos mineros, por mandato constitucional en cabeza de la nación, y más cuando no se refiera a una decisión definitiva sino de una medida cautelar de carácter temporal, que busca crear unas condiciones propicias para una eventual restitución (asegurar el proceso de restitución y sus posibles efectos), por lo cual no resultaría lógico afectar derechos legítimos de terceros beneficiarios de títulos, con el cumplimiento pleno de requisitos bajo los procedimientos establecidos en la normativa vigente, legítimamente otorgados por quienes tenían y tienen la facultad legal para hacerlo; obviamente en tratándose de las empresas que exploran de manera legal en el territorio pedido en restitución.

Respecto de la protección de los derechos territoriales en el caso concreto, la Procuraduría Delegada para asuntos de la Restitución de Tierra encontró plenamente reunidos los requisitos establecidos en el Decreto 4633 de 2011, y por ende conceptuó a favor de la restitución advirtiendo que deberá garantizarse que la futura exploración y explotación, no podrán constituir ningún tipo de perturbación en el uso, goce y disfrute del territorio que se ordena restituir y que se deberá imponer a las diferentes Instituciones, la obligación de velar porque se cumpla una restitución efectiva.

Respecto de las nulidades de los contratos de concesión minera, considera la Procuraduría que existen derechos adquiridos, nacidos como consecuencia del otorgamiento de contratos válidamente celebrados con los particulares, que no podrían ser declaratoria de inexistencia ni mucho menos de nulidad, siendo responsabilidad exclusiva del mismo Estado.

Por consiguiente, se indicó que garantizar la exploración y futura explotación no se ve afectada por el ejercicio de tales derechos, derechos que están siendo permanentemente reiterados por la judicatura y en especial por la Honorable Corte constitucional a través de sus diferentes sentencias. Es importante tener en cuenta que la concesión no implica una transferencia de dominio ni mucho menos un derecho real y por ende sigue estando su titularidad en cabeza del Estado⁹⁶.

Así, en los Procesos de restitución de derechos territoriales donde se presente riqueza minera susceptible de exploración y explotación, es prudente señalar que la posición del Ministerio Público será la de insistir en la viabilidad de la restitución cuando a ello hubiere lugar, siempre y cuando no se afecten los derechos queemanan de la explotación del subsuelo, en el entendido que el subsuelo y por

⁹⁶ Frente a este planteamiento, la Contraloría General de la República considera que el mismo resulta procedente solamente frente al trámite de medidas cautelares, ya que las demás decisiones que pueda tomar el juez de restitución con respecto a las pretensiones de las respectivas demandas, harán parte del escenario de lo contencioso y deben ser decididas acorde con la autonomía judicial en consideración a los antecedentes jurisprudenciales y doctrinarios pertinentes.

ende lo que en él se contiene, como los recursos naturales, son propiedad del Estado⁹⁷. En efecto, el Estado, a través de las instituciones legalmente constituidas, está facultado con la normativa vigente para entregar en concesión la exploración y explotación.

Por consiguiente en el caso específico del resguardo de los Embera Katío del Alto Andágueda, no existió evidencia de la que se hubiera presentado algún tipo de irregularidad en los trámites administrativos correspondientes, por lo cual no resultaría lógico afectar derechos legítimos de los particulares que fueron beneficiarios de derechos patrimoniales, bajo los procedimientos establecidos, legítimamente otorgados por quienes tienen la facultad legal de hacerlo; obviamente en tratándose de las empresas que exploran de manera legal en el territorio pedido en restitución.

11.2 Medida cautelar territorio colectivo Alto Mira y Frontera, municipio de Tumaco (Nariño)⁹⁸

Antecedentes

Desde 1996, la Sociedad Palmeras S.A. desarrolla actividades de tala indiscriminada de bosque primario sin protección de las especies nativas, sustituyéndolo por extensos cultivos de palma africana para la extracción y comercialización de aceites.

El día 6 de mayo de 1996, la Sociedad Palmeras S.A., presentó ante el Instituto Colombiano de Reforma Agraria (Incora hoy Incoder) solicitud de celebración de un contrato de explotación económica sobre baldíos ubicados en el corregimiento

⁹⁷ De conformidad al Artículo 332 de la Carta Política, y que es reiterado en el Artículo 5 de la ley 685 de 2001, en el indica: “Propiedad de los Recursos Mineros. Los minerales de cualquier clase y ubicación, yacentes en el suelo o el subsuelo, en cualquier estado físico natural, son de la exclusiva propiedad del Estado, sin consideración a que la propiedad, posesión, o tenencia de los correspondientes terrenos, sean de otras entidades públicas, de particulares o de comunidades o de grupos”.

⁹⁸ Radicado N° 2013-00012 Juez Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Tumaco, Nariño.

de Candelillas municipio de Tumaco (Nariño), la cual fue negada⁹⁹ debido a que el gerente y accionista mayoritario de la misma, el señor Alberto Corredor Mota, figuraba como adjudicatario y poseedor de otros predios baldíos en la misma región del país.

Ese mismo día, la autoridad ambiental local, Corponariño, emitió auto a través del cual se sancionó a la empresa por los daños ambientales producidos como consecuencias de la tala, quema, contaminación de aguas, desprotección de corrientes hídricas y destrucción del ecosistema.

En el periodo comprendido entre los años 1991 a 1996, la empresa Palmeras S.A. realizó diferentes procesos de compraventa de predios y mejoras en el municipio de Tumaco, corregimiento de Candelillas, Restrepo y Pubis, a campesinos y colonos, ocupando los terrenos baldíos sobre los cuales la misma empresa había solicitado contrato de explotación económica, desconociendo de esta forma el carácter de inembargables, imprescriptibles e inalienables de los territorios colectivos de las comunidades negras.

Frente a estos hechos, Corponariño¹⁰⁰ declaró que había un aprovechamiento ilegal de recursos naturales, la existencia de afectaciones al medio ambiente y el incumplimiento de la legislación ambiental por parte de la sociedad Palmeras S.A., condenándola a una multa de 300 s.m.l.m.v. y a la reforestación del área afectada con un total de 50.000 árboles de especies nativas. En el mismo concepto, se aclara que el área ocupada por la empresa para el desarrollo de cultivos de palma aceitera, hacia parte del territorio tradicional de las comunidades negras “*con base en la tradición oral, en relatos de los mayores, se da fe de la existencia de prácticas tradicionales de producción, las cuales fueron alteradas por la intervención de las empresas palmicultoras de la zona.*”

⁹⁹ Mediante auto de fecha 24 de julio de 1996

¹⁰⁰ Mediante la Resolución 256 del 27 de junio de 1997

El 6 de septiembre de 1998, Comisión Técnica para el cumplimiento de la ley 70 de 1993, niega la solicitud de celebración de contratos de explotación de baldíos realizada por la Sociedad Palmeras S.A. ante la comprobada existencia de territorios de susceptibles de ser titulados colectivamente a comunidades negras organizadas en el Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera.

El 18 de marzo de 1999, el Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera presenta ante el Incora- Regional Nariño- Putumayo, solicitud de adjudicación de baldíos, en calidad de tierras de las comunidades negras, de los terrenos ocupados colectivamente y ancestralmente por la comunidad negra.

Desde la década de 1980 hacen presencia en la zona los grupos guerrilleros de la FARC y el ELN quienes se disputan entre sí el control territorial. Del mismo modo, desde finales de los años noventa se registra la presencia de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) en la región. Y actualmente, hacen presencia las bandas denominadas Los Rastrojos y Águilas Negras.

El 29 de noviembre de 2001, el Incora acepta la solicitud de titulación colectiva de un globo de terreno baldío de la parte media alta del Rio Mira, toda la cuenca del Rio Mataje y parte baja del Rio Nulpe que comprende 42 veredas ocupadas tradicionalmente por comunidades negras, por una extensión aproximada de 110.000 ha, presentadas por Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera.

El 5 de diciembre de 2001, el Incora revoca la decisión del 24 de julio de 1996, para que se considerara dentro del trámite de la solicitud de titulación colectiva presentada por el Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera, la situación de ocupación de terrenos baldíos por parte de Palmeras S.A., señalando que los territorios que la sociedad solicitaba para la celebración de un contrato de explotación económica de baldíos (800 ha. aproximadamente), eran susceptibles

de adjudicación colectivas a las comunidades negras, comunidades que gozan de un derecho preferencial frente a los territorios, y lo han venido ocupando de forma tradicional. Así mismo, determinó que la sociedad no se ajustó a los requisitos exigidos por la ley para las actividades de explotación que venía desarrollando, y por estar estos territorios ubicados en la cuenca del Pacífico, eran susceptibles de ser adjudicados preferentemente a favor de las comunidades negras.

El 22 de febrero de 2002, se firmó el acta de acuerdo entre representantes de la sociedad Palmeras S.A., y representantes del Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera, mediante la cual se acordó que dentro del trámite de titulación colectiva se excluiría un área de 800 ha. aproximadamente, sobre la que la sociedad había solicitado la celebración de un contrato de explotación económica de baldíos.

El 26 de abril de 2005, es asesinado Dioselino Castillo Angulo, líder comunitario, miembro del Consejo Comunitario, por paramilitares pertenecientes al Bloque Héroes de Tumaco de las AUC.

La comisión Técnica para el proceso de titulación colectiva en los términos de la ley 70 de 1993, mediante Auto fechado 4 de marzo de 2005, emite evaluación técnica y concepto previo dentro del trámite de titulación colectiva de tierras de las comunidades negras iniciado por el Consejo Comunitario, dando concepto favorable para la adjudicación colectiva de las tierras baldías ocupadas por la comunidades negras allí agrupadas, ubicadas en la parte media alta de la cuenca del Río Mira y en las cuencas de los Ríos Mataje y Nulpe. En el mismo auto, la Comisión recomendó la exclusión de las 800 ha ubicadas en la parte media del Río Mira, pretendida por el Consejo Comunitario de Alto Mira y Frontera, pero que se había acordado excluir para dar trámite al proceso de adjudicación colectiva, a favor de la Sociedad Palmeras S.A., que venía ocupándolas y explotándolas con cultivos de palma de aceite hasta la fecha.

El territorio es titulado en el año 2005 en favor del Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera¹⁰¹ excluyendo 800 ha. ocupadas para la fecha por la sociedad Palmeras S.A., en consideración al acuerdo suscrito entre representantes de las partes, al parecer sin valor legal, toda vez que consagraba una renuncia los derechos territoriales de las comunidades negras. Sin embargo, un mes después de haberse emitido esta decisión, el Consejo Comunitario interpone recurso de reposición al señalar que: “en el momento de la concertación la empresa (sociedad Palmeras S.A.) también reconoció que ese territorio era nuestro, que sin embargo, si el Incora (hoy Incoder) (sic) o el Consejo Comunitario podían pagarles las mejoras ellos no tenían problema en entregar el área mencionada en la resolución (...)”.

Frente a este recurso el Incora resolvió¹⁰² modificar la resolución cuestionada titulando a favor de las comunidades del Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera una extensión de 24.790 hectáreas + 4537 m², y declarando a la sociedad Palmeras S.A., ocupante de mala fe, sin derecho a la celebración de contratos de explotación sobre el territorio colectivo de la comunidad para incluir dentro del título colectivo las 800 hectáreas, que debían restituirse materialmente a las comunidades. Frente a esta decisión la empresa interpone demanda de nulidad y restablecimiento del derecho (17 de junio de 2006).

El conflicto central del caso se centra en una disputa por la explotación económica de 800 ha. de terreno que estaban, según la comunidad, solicitadas desde 1996 para titulación de territorio colectivo ante el entonces Incora, por cuanto que ancestralmente ha venido siendo ocupado y tradicionalmente explotado económicamente por la comunidad negra. A lo anterior se suman los cultivos de uso ilícito y la presencia de colonos lo cual da cuenta de la diversidad de intereses que se predicen del territorio.

¹⁰¹ Mediante resolución 00397 de 8 de marzo de 2005

¹⁰² Mediante Resolución 00525 del 2 de marzo de 2006

Tabla 43. Pretensiones y ordenes de la medida cautelar del consejo comunitario Alto Mira y Frontera.

Principales pretensiones y órdenes del trámite de medida cautelar Título Colectivo Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera	
Pretensiones	Órdenes
La suspensión del procesos administrativo cuyo trámite se adelanta en el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca contra el Incoder.	Primera instancia ¹⁰³ : diseñar un plan de protección para los líderes de las Comunidades del Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera.
Aplicación inmediata de la Resolución 00525 de 2006 del INCODER y en consecuencia la restitución material y efectiva de las 800 ha. de terreno que hacen parte del Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera y están actualmente ocupadas por la Sociedad Palmeras S.A.	Segunda instancia ¹⁰⁴ : suspensión de la explotación económica con palma africana por parte de Palmeras S.A., y la suspensión de los trámites para la concesión de permisos, autorizaciones, licencias ambientales, planes de manejo ambiental para el cultivo de palma, licencia de explotación minera y de aprovechamiento de material de arrastre, que pudieren agravar las condiciones de afectación de los derechos colectivos de las comunidades negras del Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera, hasta tanto se adelante el proceso de restitución, para en su lugar, y acorde con las motivaciones plasmadas dispone: *Ordene a la empresa abstenerse de realizar los actos de explotación económica con palma africana, en el territorio. *Ordene a Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) y Corponariño suspender y abstenerse de otorgar licencias ambientales, licencias de manejo ambiental para cultivo de palma, para explotar recursos naturales, aprovechamiento de material de arrastre, que pueda agravar la afectación de los derechos colectivos de la comunidad. *Ordene a MME suspender y se abstenerse de otorgar permisos o licencias para explotación en la zona de los territorios comunales del Consejo Comunitario. *Ordene a UAEGRTD de Nariño adelantar labores de microfocalización de los territorios de las comunidades colectivas de Alto Mira y Frontera.
La suspensión inmediata de las actividades de explotación realizadas por la sociedad Palmeras S.A.	
La suspensión de trámites relacionados con permisos, concesiones, licencias ambientales, planes de manejo ambiental, licencia de explotación minera y de aprovechamiento de material de arrastre que puedan afectar los derechos colectivos de las comunidades negras que hacen parte del Consejo Comunitario.	
Ordenar el diseño y aplicación de un plan de protección para los líderes del Consejo Comunitario promotor del proceso de adjudicación colectiva.	

Fuente: (Proceso de restitución de derechos territoriales del Título Colectivo del Consejo Comunitario del Alto Mira y Frontera, 2014)

Estado de cumplimiento de las órdenes

¹⁰³ Mediante proveído de fecha 20 de febrero del año en curso emitido por el Juez Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Tumaco (Nariño).

¹⁰⁴ Producto del recurso de apelación interpuesto por la UAEGRTD ante la confirmación de la sentencia en el recurso de reposición. De la apelación decidió la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior de Cali, el 10 de abril de 2013,

Con el fin de evaluar el estado de cumplimiento de las órdenes impartidas en las medidas cautelares, se realizó un diagnóstico del cumplimiento de las siguientes dos órdenes principales en la medida cautelar.

- i) Suspender y abstenerse de otorgar licencias ambientales, licencias de manejo ambiental para cultivo de palma, para explotar recursos naturales, aprovechamiento de material de arrastre, que pueda agravar la afectación de los derechos colectivos de la comunidad de Alto Mira y Frontera.

El MADS y Corponariño suspendieron y se abstuvieron de otorgar licencias ambientales, licencias de manejo ambiental para cultivo de palma, para explotar recursos naturales, aprovechamiento de material de arrastre, que pudiera agravar la afectación de los derechos colectivos de la comunidad de Alto Mira y Fronteras.

- II) Suspender y abstenerse de otorgar permisos o licencias para explotación en la zona

De acuerdo a constancias en el expediente, el MME y por su conducto la ANM suspendió las licencias de explotación mineras otorgadas, en particular, la autorización temporal de explotación de materiales de construcción otorgada por Ingeominas al Consorcio Vial del Sur para la ejecución del contrato de concesión de intersección vial Mocoa - Pasto - Tumaco (Nariño) suscrito con el Invias; y se abstuvo de otorgar permisos o licencias para explotación en la zona toda vez que mediante Resolución No. 002703 del 06 de mayo de 2013, rechazó la propuesta de Contrato de Concesión Minera No. LGM-15081, solicitado por el Consejo Comunitario de Alto Mira y Frontera.

Solicitudes interpuestos con posterioridad a la medida cautelar

El Consorcio vial del sur solicitó la celebración de una audiencia pública para aclarar o adicionar los alcances del fallo de medida cautelar que ordenó la suspensión de la autorización temporal para extracción de material de arrastre de la cuenca del Río Mira, que se superpusieran a los derechos territoriales del Consejo Comunitario Alto Mira y Fronteras¹⁰⁵ ya que dicho proyecto fue previamente consultado con el Consejo Comunitario del Alto Mira y Frontera.

En el marco de esta solicitud, la PGN emitió un concepto en el que sugiere que el Decreto 4635 en sus artículos 116 y 117, no contempla la posibilidad de aclarar o adicionar los alcances del auto de medidas cautelares. Por lo tanto, sustenta que el derecho de petición invocado, no es el mecanismo idóneo para modificar una providencia, más aún cuando dicho pronunciamiento que concede las medidas cautelares se encuentra debidamente ejecutoriado en sus dos pronunciamientos (primera y segunda instancia).

Por otra parte, en relación con el derecho de petición presentado por el Consorcio ante el Tribunal de Superior de Cali (julio 25 de 2013) para solicitar la renuncia parcial del área de la Autorización Temporal MHH-11501 debido a la medida cautelar ordenada por la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Distrito Judicial de Cali, el Ministerio Público en cabeza de la PGN considera que este es un trámite especial y particular que debe ser adelantado por el Consorcio Vial del Sur ante la autoridad minera que le concedió la respectiva autorización temporal.

Al respecto, el Juez Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Tumaco con sede en Pasto (enero de 2014), corrió traslado del escrito a la UAEGRD, ANM, Ingeominas, Corponariño, MADS, Ministerio del interior, Incoder, Invias para su correspondiente respuesta, y a su vez, ordenó a

¹⁰⁵ Esta solicitud fue admitida por el Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras mediante auto de fecha 21 de enero de 2014.

Ingeominas determinar si la información cartográfica que acompaña al escrito de la petición se ajusta a la Autorización Temporal concedida. Mediante decisión posterior (febrero de 2014) el juez ordenó a Ingeominas dar respuesta de la petición al Consorcio por ser ésta la entidad encargada de esta materia y señaló que en caso de proceder la petición elevada por el consorcio vial del sur (de sustraer el 5% de área de la autorización temporal) la ANM deben proceder de inmediato a levantar la suspensión.

Es de resaltar que el conflicto jurídico planteado por el Consorcio se creó por la superposición de la obra vial que éste adelataba, con la zona correspondiente a la Comunidad Negra del Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera, de igual manera es necesario adelantar los mecanismos de protección del impacto ambiental o natural que se puede producir por la extracción de los recursos mineros en la zona ribereña del río en favor de dicha comunidad.

Conclusiones

La medida cautelar en comento, protege los usos, costumbres y forma de vida de esta comunidad asentada en la costa pacífica nariñense. Es así, que gracias a esta medida se ha suspendido la explotación y siembra de cultivos de palma aceitera en las tierras colectivas que afectan la permanencia presente y futura de esta población negra, los procesos administrativos y judiciales que afecten a esta comunidad y todos los trámite relacionados con permisos, concesiones, licencias ambientales, explotación minera y aprovechamiento de material de arrastre que puedan afectar el modo de vida de esta comunidad afro.

Es importante tener en cuenta que, debido a las complicaciones geográficas y de seguridad para acceder al Consejo Comunitario Alto Mira y Fronteras, se dificulta que las acciones protectoras en favor de la comunidad afro descendiente se cumplan de manera efectiva y pronta, de acuerdo a los alcances de la medida

cautelar que blinda la permanencia de estos pueblos en su región de origen y en Colombia.

Por ser grupos minoritarios y de extracción humilde es de vital importancia que el Estado haga una redistribución de la atención y apoyo social a estas comunidades, haciendo presencia en el territorio con fines de la superación de la vulnerabilidad de la comunidad. No obstante lo anterior, estos conflicto habían podido superarse con intervención del Estado pero no desde su función judicial de impartir justicia sino desde la administración, si en principio las resoluciones que reconocen la titularidad de un territorio en cabeza de una comunidad tuvieran de manera clara la especificación de la extensión, límites, características y coordenadas del territorio que se adjudica.

Igualmente, si se tienen claro la identificación predial de los territorios colectivos o inventario de tierras baldías con sus respectivas delimitaciones, en el momento de otorgar permisos, licencias o autorizaciones de explotación no se afectarían (traslaparían) derechos territoriales colectivos.

En conclusión, si el Estado operara de forma armónica y actualizado técnicamente sus procesos en cumplimiento de sus fines, las medidas cautelares para proteger derechos territoriales colectivos serían innecesarias pues no se transgrediría derechos debido de la ineficiencia del Estado.

La ausencia del Estado en territorios apartados es el principal cuello de botella para la efectividad de la medida cautelar identificada, pues las medidas relacionadas con suspensiones, es decir que están de alguna forma a cargo del nivel central y no en lo territorial, son las primeras que se materializan y por el contrario, las que requieren de su efectividad en el territorio en nada se aplican, como la de la suspensión de las actividades de palma africana de la empresa

Palmeras SA y la de medidas de protección colectivas y a líderes que actúan en defensa de los derechos e intereses territoriales de la comunidad.

11.3 Medida cautelar Territorio Colectivo Kanalitojo de las etnias Amorúa, Sáliba y Sikuaní, Puerto Colombia, municipio de Puerto Carreño (Vichada)¹⁰⁶

Antecedentes

En la solicitud de esta medida cautelar, la UAEGRD argumenta que desde épocas ancestrales, ésta comunidad habita los territorios en Puerto Colombia, ocupación que en época de invierno se limita a las partes altas y en verano a las sabanas, dada su calidad de nómadas y seminómadas¹⁰⁷.

Expone la UAEGRD, que hacia los años 60, el señor Pablo Pava habitó, en calidad de colono, el predio denominado “Curazao”, respetando los linderos con los indígenas del lugar. Con su muerte, en el año de 1995, llega a la región el señor Rafael Colina, quien compró las mejoras a Pablo Pava e intentó evitar la movilidad de los habitantes corriendo cercas e intimidando a la comunidad, acatos que se repitieron entre los años 1995 -2005, de acuerdo con testimonios rendidos por miembros de la comunidad y denuncia hecha ante la inspección de policía de Puerto Carreño.

Con ocasión de estos hechos, la comunidad se organiza e impide que el señor Colina se apropie de parte de su territorio. Finalmente, el colono acepta el dominio de la comunidad de Puerto Colombia, en el ejercicio de su vida nómada y seminómada.

¹⁰⁶ Radicado No. 50001-31-21-001-2014-00001-00 a cargo del Juez Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Villavicencio.

¹⁰⁷ Esta solicitud fue admitida por el Juez Primero Civil del Circuito Especializado de Restitución de Tierras de Villavicencio, el pasado 15 de enero de 2014.

En el año 2005, quince (15) familias indígenas asentadas en la comunidad de Puerto Colombia solicitaron al Incoder y al Ministerio del Interior, entidades competentes para la titulación y reconocimiento de territorios indígenas, obtener la constitución del Resguardo "Kaliwirrinaire". Sin embargo, ese mismo año, el señor Rafael Colina solicitó al Incoder la adjudicación del predio que ocupaba, solicitud que finalmente fue negada bajo el argumento de que la comunidad ya había solicitado la constitución del resguardo indígena en búsqueda de la salvaguarda de su ocupación ancestral de manera tradicional en actividades de caza y recolección.

En el año 2008, el señor Rafael Colina vende las mejoras al señor Ángel Chacón, quien en el año 2011 presenta solicitud de adjudicación al Incoder, y en el mes de diciembre de ese mismo año inicia las acciones policivas para obtener el desalojo de la comunidad del predio que adquirió en calidad de ocupación. Producto de una querella presentada a la Alcaldía de Puerto Carreño, se ordena el lanzamiento de la comunidad¹⁰⁸, procedimiento que resulta suspendido producto de un recurso de apelación en cuya decisión, a su vez, se ordenó que se verificara la condición de los querellados y se hiciera una reubicación, derivado de lo cual el lanzamiento fue postergado en dos oportunidades más¹⁰⁹.

Tales terrenos han sido adjudicados a terceros y con posterioridad a la solicitud de titulación del resguardo, en contravía de los postulados de la Ley 160 de 1994, en consideración a las consultas realizadas en el sistema de información catastral y a la Superintendencia de Notariado y Registro, en relación con los predios denominados “El Corozal”, “Villa Diamante”, “El Rosal” y “Curazao” ya que estas adjudicaciones desconocieron la presencia de la comunidad Indígena de Puerto Colombia y son ellos los que realizan la explotación agrícola y pecuaria de dichos

¹⁰⁸ Resolución No. 418 de 2012 de la Alcaldía de Puerto Carreño.

¹⁰⁹ Frente a estos hechos al comunidad interpone una acción de tutela que fue negada el enero de 2013 y confirmada por el Tribunal Superior de Villavicencio- Sala Penal el 2 de agosto de 2013.

territorios, como lo certifica la dirección de la Unidad Municipal de Asistencia Técnica (UMATA).

Tabla 44. Predios y propietarios en el territorio Kanalitojo.

No.	Predio	Propietario	Resolución No.	Folio Matricula
1	Corozal	Deisy del Valle Chacón	0665 (28-12-10)	5E+06
2	Villa Diamante	José Daniel Rodríguez	0547 (26-07-11)	5E+06
3	El Rosal	Luz Marina Cúrvelo	0685 (22-12-10)	5E+06
4	Curazao	Luz Marina Cúrvelo	1171 (30-06-12)	5E+06

Fuente: elaboración propia con datos del Proceso de restitución de derechos territoriales del Territorio Kanalitojo de las etnias Amorúa, Sáliba y Sikuani, Puerto Colombia, municipio de Puerto Carreño (Vichada), 2014)

Finalmente, aduce la UAEGRTD que a la par de las acciones ilegales de adjudicación de los territorios ancestrales de los mencionados pueblos indígenas, se han presentado amenazas de grupos armados contra integrantes de la comunidad para que abandonen el territorio ancestral, lo cual ha derivado en eventos de desplazamiento forzado de una parte de la población hacia Venezuela o hacia el basurero de Puerto Carreño, lugares donde actualmente residen.

Con la llegada de las empresas de proyectos agroindustriales desde el año de 2007, las cuales ingresan al territorio con una expectativa de compra y uso de tierras para la explotación forestal de grandes extensiones en la zona, y el proyecto de dragado del río Meta, empezaron a hacer presencia grupos armados de estructura paramilitar que han estado rondando cerca de la comunidad. El Gobernador García Achagua, invoca que el señor Ángel Chacón los intimida recorriendo el territorio, armado y en compañía de otros hombres armados.

Tabla 45. Pretensiones y ordenes en la medida cautelar de Kanalitojo.

Pretensiones y órdenes trámite medida cautelar comunidad indígena Kanalitojo	
Pretensiones	Órdenes
	Suspender el estudio y trámite de nuevas solicitudes de adjudicación de territorios a colonos ajenos a esa comunidad que se estén tramitando, o se presenten a partir de la fecha, y que se traslapen con los mencionados territorios colectivos ancestrales de la comunidad indígena de Kanalitojo (Puerto Colombia) hasta tanto se presente la solicitud de restitución judicial de derechos territoriales indígenas.
	Suspender el cumplimiento de la sentencia dentro del proceso adelantado por Ángel Chacón y Luz Marina Curvelo contra la Alcaldía de Puerto Carreño, Vichada y por ende el desalojo ordenado por el Juez Promiscuo del Circuito de Puerto Carreño.
	Ordenar al Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de esa ciudad, se abstenga de dar cumplimiento al mencionado fallo de tutela, en razón a la suspensión del cumplimiento de la sentencia ordenada al ad quem en esta providencia
Suspensión de todos los procesos judiciales y administrativos encaminados a desalojar a la comunidad Indígena por cuanto que de manera directa y subyacente han puesto en riesgo la existencia física y cultural de los pueblos Sikuani, armonía y Saliva que la componen.	Suspendan cualquier operativo que se relacione o busque el desalojo de la comunidad indígena de Puerto Colombia (Kanalitojo); y, concerte y coordine con el cabildo gobernador medidas de protección a los miembros de esa comunidad en tanto permanezca vigente la medida cautelar de protección a dicha comunidad indígena. En igual sentido a las fuerzas Armadas acantonadas en el Municipio de Puerto Carreño. Oficiar para tal efecto. Esto en coordinación con la UNP
	Suspender la diligencia de desalojo ordenada en la sentencia de tutela proferida por el Juez Promiscuo del Circuito de Puerto Carreño, dentro del proceso adelantado por Ángel Chacón y Luz Marina Curvelo contra la Alcaldía Municipal de esa ciudad, y se abstenga de realizar o dar cumplimiento a cualquier otra diligencia de desalojo en contra de la comunidad Kanalitojo (Puerto Colombia), de ese municipio, hasta tanto no se inicie el proceso de restitución judicial de derechos territoriales indígenas, de que trata el Decreto Ley 4633 de 2011.
	Abstenerse de realizar o dar cumplimiento a cualquier orden de desalojo en contra de la comunidad Kanalitojo (Puerto Colombia) del municipio de Puerto Carreño, Vichada, hasta tanto no se inicie el proceso de restitución judicial de derechos territoriales indígenas, de que trata el Decreto Ley 4633 de 2011.

Se ordene los procedimientos administrativos necesarios para revocar los actos administrativos de adjudicación a particulares.	
Se ordenen expedir los actos a que hubiere lugar para la definición de la situación jurídica de los territorios indígenas afectados por las adjudicaciones que se hicieron con posterioridad a la solicitud de constitución de resguardo Kaliwirrae, que hizo la comunidad de Puerto Colombia en el año 2005.	<p>La caracterización de afectaciones de que habla el decreto 4633 de 2011, sobre el territorio del asentamiento indígena de la comunidad de Kanalitojo con la finalidad de que sirva como fundamento al proceso de restitución de derechos territoriales y la reparación integral de la comunidad indígena en mención.</p> <p>La caracterización de su territorio ancestral conforme lo dispone el artículo 139 y SS del Decreto Ley 4633 de 2011.</p>
Se ordene el diseño e implementación de un Plan de Acción para atender la situación indigna en que se encuentran algunos miembros de la comunidad (alguno han tenido que recurrir al basurero municipal para sobrevivir).	<p>Diseñar e implementar un plan de acción para atender la difícil situación social y económica y las condiciones infrahumanas en que viven algunos miembros de la comunidad de Puerto Colombia (Kanalitojo), y dar apoyo necesario con miras a la protección del territorio colectivo de esa comunidad indígena.</p> <p>Realizar un estudio de caracterización de esta población indígena víctima del conflicto para que reciba las ayudas institucionales que brindan esas entidades (Decreto Ley 4633 de 2011).</p>
Se ordene al Ministerio del Interior, tomar las medidas de protección necesarias para evitar la afectación a los derechos individuales y colectivos de estos pueblos Indígenas, en razón a las amenazas que han recibido los miembros de la comunidad y de la misma ONIC.	<p>A la UNP para que concerté las medidas de protección con la comunidad indígena de kanalitojo, y de ser necesario realice un estudio del riesgo de los miembros de la comunidad indígena en razón a las amenazas que han sido víctimas, y de ser necesario asigne esquema de seguridad individual o colectivo.</p> <p>A la PGN, para que se inicie los procedimientos administrativos pertinentes para investigar las conductas de los funcionarios públicos que presuntamente han actuado de manera discriminatoria frente a las reclamaciones de la comunidad indígena de Puerto Colombia.</p>
	A las autoridades que se les dio órdenes perentorias rinden un informe bimensual sobre las acciones concretas que hayan realizado para hacer cesar los daños al territorio colectivo objeto de la medida cautelar

Fuente: elaboración propia con datos del Proceso de restitución de derechos territoriales del territorio colectivo Kanalitojo; Puerto Colombia, Municipio de Puerto Carreño , Vichada, 2014).

Estado de cumplimiento de las órdenes

Dado que el juez de conocimiento no se estableció una fecha límite para el cumplimiento de las órdenes, y toda vez que en la revisión periódica que se hace al proceso físicamente se evidenció que no ha existido dentro del proceso informe ni parcial ni definitivo por parte de las diferentes entidades vinculadas, que dé cuenta de un cumplimiento de las ordenes emanadas del fallo que concede las ordenes cautelares, se determina que el nivel de avance en el cumplimiento de las órdenes es bajo.

Por lo anterior, la PGN en ejercicio de su intervención judicial solicitó al juez de la causa una audiencia de cumplimiento, para verificar el nivel de obediencia a las mismas, contestando de forma verbal que se solicitaran a las diferentes entidades informes de cumplimiento. En vista de esta respuesta, se ofició directamente a la UAEGRD y a la UNP con el fin de conocer el estado de avance de sus responsabilidades en el marco de este trámite.

Actuaciones Procuraduría General de la Nación

El Ministerio Público en cabeza de la PGN señala que las entidades están en la obligación de amparar a la comunidad Sikuani, de Puerto Colombia (Vichada) amparadas en la Constitución Nacional, que la situación descrita en la solicitud por UAEGRD, puede estar vulnerando los derechos de los indígenas que conforman la mencionada comunidad y a la luz de la Ley 1448 de 2011 y del Decreto ley 4633 de 2011, artículo 151 resultan viables la toma de medidas preventivas, en tanto se logra definir la situación jurídica que conlleva el desalojo de la comunidad del territorio.

Respecto a la adjudicación de terrenos ocupados por la comunidad indígena por parte del Incoder, de acuerdo a lo argumentado por la UAEGRD, los actos

administrativos que la conceden, se profirieron entre el año 2010 y 2012, materializándose una violación a un derecho adquirido por la comunidad indígena, toda vez que la solicitud de resguardo indígena se efectuó antes de las adjudicaciones realizada por el Incoder, situación que se deberá corroborar en el proceso y trámite de medidas cautelares.

Por lo anterior, es pertinente la adopción de las medidas preventivas tales como: en primer lugar, la dirigida al cese del desalojo ordenado en providencias judiciales hasta tanto se pronuncie el Incoder y en segundo lugar, la relacionada con la constitución de resguardo indígena del territorio ocupado por la comunidad Kanalitojo o se inicie ante la justicia especializada un proceso de restitución de tierras despojadas y abandonadas en marco de la Ley 1448 de 2011 y sus Decretos Reglamentarios (requiriéndose inmediatamente la focalización según lo estipulado en el artículo 145 de Decreto Ley 4633 de 2011).

En tratándose de la adopción preventiva de medidas cautelares, en su momento la PGN no conceptuó a favor de la solicitud elevada por parte de la UAEGRTD en la pretensión 2^a, referente a que “se ordene a la Dirección de Asuntos Étnicos del Incoder, y a las demás entidades de orden nacional, coordinar con sus oficinas territoriales procedimientos administrativos necesarios para revocar los actos administrativos de adjudicación a particulares”, en el entendido que lo anterior, cancelaría derechos adquiridos a terceros, por lo que este no es el medio apropiado para realizarlo, sino acudiendo al procedimiento instituido en el Decreto 4633 de 2011, o en su defecto mediante la medida de revocatoria directa tomada por el Incoder, pero no como fruto de las medidas cautelares tomadas en el caso encartado.

En las medidas restantes, la PGN compartió y coadyuvó la solicitud de la UAEGRTD, adicionando que se tomen las medidas correspondientes a suspender por parte de la ANM los títulos mineros, en estudio u otorgados dentro del territorio

que ha sido ancestralmente ocupado por la comunidad Kanalitojo. Así mismo, se solicitó que se ordene a la Agencia Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), la suspensión de los estudios de licencias ambientales o las que efectivamente otorgado y que involucren el territorio solicitado en protección preventiva hasta que se inicie el proceso de restitución de tierras.

Conclusiones

No ha habido avance en el cumplimiento de la medida, de lo que se desprende que a la fecha de corte del presente informe, no se reportó ningún informe de gestión ordenado por el juzgado que diera cuenta de los avances por parte de las entidades cominadas en el cumplimiento de las órdenes.

La UAEGRTD presenta la solicitud de medidas cautelares como si se tratase de la misma solicitud de restitución de territorios colectivos, toda vez que no solicita la caracterización y por el contrario, requiere al juez ordene revocar actos administrativos de adjudicación de tierras baldías y la expedición de actos administrativos de legalización de la situación jurídica de los derechos territoriales de la comunidad. Las pretensiones elevadas por la UAEGRTD en representación de la comunidad de Kanalitojo fueron acogidas por parte del juez de restitución excepto las dos anteriormente señaladas.

Lo anterior, por cuanto que de accederse a revocar actos administrativos contentivos de derechos de terceros se estarían vulnerando los derechos fundamentales de los mismos como el debido proceso, a ser escuchados, contar con una debida defensa técnica, y controvertir pruebas y presentar las que considere o quiere hacer valer en defensa de su derecho, situación que no se garantiza en la medida cautelar, dado su carácter temporal, pero sí en el proceso de restitución que cuentan con tales oportunidades procesales.

En efecto, en los procesos de restitución de territorios indígenas y comunidades afrocolombianas negras, raizales y palenqueras, la posición del Ministerio Público será la de insistir en la viabilidad de la restitución cuando a ello hubiere lugar, sin embargo, en completo respeto a derechos fundamentales y reconocimiento de garantías procesales afines al debido proceso, lo pertinente dentro del trámite de medidas cautelares es la suspensión de las adjudicaciones, mas no la revocatoria de los actos administrativos que la concedieron, puesto que lo anterior anularía derechos adquiridos a terceros que deberían debatirse y probarse dentro del procedimiento instituido en el Decreto 4633 de 2011 para la restitución de territorios colectivos, o en su defecto mediante la medida de revocatoria directa en cabeza del ente competente, pero no como fruto de las medidas cautelares, teniendo en cuenta que dentro de la misma no se discute la legalidad o legitimidad cómo se originaron los mismos, y que el trámite de medida cautelar tiene un carácter provisional que busca garantizar la efectividad o el desarrollo a futuro de un proceso judicial de restitución de tierras.

11.4 Medida cautelar territorio colectivo Renacer Negro, municipio de Timbiquí (Cauca)¹¹⁰

Antecedentes

Mediante Resolución 01121 del 16 de mayo del 2001 el Incora tituló en favor del Consejo Comunitario Renacer Negro un título colectivo que comprende una superficie de 71.010 Has, 6.597m². y del que hace parte la parte media y alta de la cuenca del río Timbiquí y las quebradas Cheté y Realito (Río Coteje) en cuyas riberas se asientan 11 comunidades del respectivo Consejo. Para el momento de la adjudicación del título, este beneficiaba a 739 familias y a 3.804 personas, según el censo realizado¹¹¹.

¹¹⁰ Proceso rad No. 19001-31-21-001-2012-00136-00 a cargo del Juez Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Popayán.

¹¹¹ El Consejo Comunitario Renacer Negro se constituyó ante la Alcaldía de Timbiquí el 23 de agosto de 1998.

En el territorio solicitado en restitución se han hecho evidentes dos conflictos que ponen en cuestión la autonomía de la comunidad para el uso de su territorio, como son la siembra de cultivos de uso ilícito y la minería ilegal.

En efecto, desde el año 2006 se presentan oleadas del negocio del narcotráfico en el municipio que se focalizan sobre el río Saija y Timbiquí, situación que ha derivado en la expansión de la siembra de los cultivos de uso ilícito. Según declaración del representante legal del Consejo Comunitario que consta en el expediente, desde el año 2008, se han realizado fumigaciones aéreas en el territorio colectivo, que han generado graves daños ambientales, en los cultivos y en la salud. Sin embargo, la UAEGRTD no logró identificar los sitios ni la frecuencia de las fumigaciones.

Por otra parte, desde el mes de mayo del año de 2010, los líderes de los consejos comunitarios de la zona denunciaron el ingreso de dos retroexcavadoras provenientes del corregimiento de Zaragoza del municipio de Buenaventura, hecho que tenía la finalidad de realizar explotación de oro de aluvión en la parte alta del río Timbiquí. Esta situación se vio acompañada de la conformación de una asociación denominada Corposantimar, integrada por propietarios privados que tienen sus predios en la zona de explotación. Según información dada por el representante legal del Consejo Comunitario, actualmente existen aproximadamente 70 retroexcavadoras y 3 planchones haciendo explotación del cauce del río Timbiquí.

Desde el año 2010, según noticias de prensa del periódico El Espectador del 04 de octubre del 2011 e informe realizado por Indepaz en marzo del 2012 se presenta vinculación de grupos armados al margen de la ley con las actividades de minería ilegal, lo cual ha venido produciendo desplazamientos de la comunidad, y es la causa principal de despojo y abandono.

El día 17 de mayo de 2011, las comunidades de la Fragua y Velásquez ubicadas sobre el río Timbiquí del Consejo Comunitario Renacer Negro, fueron obligadas a salir de su territorio por un grupo paramilitar identificado como "Los Rastrojos", según comunicado del 22 de mayo de 2011.

El día 14 de Agosto de 2012, los representantes de los Consejos Comunitarios en el Municipio de Guapi enviaron una carta al Director de la DAECN del Ministerio del Interior, en la que se planteó la necesidad que tienen los Consejos frente a la realización de proyectos productivos, con el fin de contrarrestar la siembra de cultivos ilícitos, la minería ilegal y otras actividades que han desplazado las prácticas tradicionales. También se planteó la necesidad de establecer una mesa de trabajo minera como consta en la respectiva carta.

Tabla 46. Pretensiones y órdenes en la medida cautelar del Consejo Comunitario Renacer Negro.

Síntesis pretensiones y órdenes trámite medida cautelar caso título colectivo Consejo Comunitario Renacer Negro	
Pretensiones	Órdenes
Ordenar a la Policía Nacional, la suspensión de la explotación minera generada por las retroexcavadoras y demás maquinarias que están operando en el Consejo Comunitario Renacer Negro, en cumplimiento del Art 01 del Decreto 2235 de 2012.	Suspender la extracción minera, con el retiro de la maquinaria pesada de los predios adjudicados al consejo comunitario Renacer Negro de Timbiquí, Cauca.
Ordenar a la UNP, el diseño y aplicación de un plan de protección especial para los líderes comunitarios que avalan la procedibilidad de la medida cautelar y de las familias y pequeños mineros que se encuentran en el globo uno.	Preventivamente el juez de tierras dispuso se adoptaran por parte de las entidades competentes, la medidas de seguridad y protección en favor de la comunidad. en general y ordenó a la UNP el diseño e implementación de un plan de seguridad para los líderes del consejo comunitario Renacer Negro de Timbiquí, Cauca.
Ordenar al Ministerio de Defensa (Dirección de Antinarcóticos), enviar información acerca de las fumigaciones realizadas en el territorio colectivo del Consejo Comunitario Renacer Negro en tiempo de recurrencia y frecuencia a la UAEGRD.	
Ordenar a Ingeominas, información sobre la	

solicitud, permisos y trámites sobre existencia de títulos mineros en el Consejo Comunitario Renacer Negro.	
Ordenar al Ministerio de Interior información sobre existencia de trámites de Consulta Previa para la explotación minera en el Consejo Comunitario Renacer Negro.	
Ordenar a la ANLA información sobre licencias ambientales expedidas para la realización de explotación minera en el Consejo Comunitario Renacer Negro.	
	Se ordenó al INCODER agilizar sus gestiones en el trámite de aclaración de linderos de los predios adjudicados al Consejo Comunitario Renacer Negro de Timbiquí, Cauca.
	Se ordenó a la DAE-UARGTD, realizar la caracterización de afectaciones de acuerdo al decreto 4635 de 2011.

Fuente: elaboración propia con datos del Proceso del Título Colectivo del Consejo Comunitario Renacer Negro (2014).

Estado de cumplimiento de las órdenes

Para hacer referencia al avance en el cumplimiento de las órdenes se hará referencia a tres de las que fueron destacadas en el cuadro anterior, no obstante, vale la pena señalar que las mismas han estado suspendidas desde su expedición, como consecuencia de la solicitud que ha hecho la propia comunidad al respecto.

Así, en relación con la orden dirigida al retiro de la maquinaria, es pertinente indicar que si bien la fuerza pública ha adelantado algunas actividades en pro del cumplimiento de la medida, esta no ha podido cumplirse debido a la suspensión de la medida solicitada por la comunidad¹¹².

¹¹² En efecto, el 18 de julio de 2013, el Ejército remite acta de reunión donde reportan de 70 a 100 máquinas de extracción en el municipio de Timbiquí y ordena un estudio Jurídico – operativo sobre la situación de Timbiquí frente al caso minero, y en audiencia de seguimiento a las órdenes de la medida cautelar celebrada el día 15 de mayo de 2014, el Ejército Nacional se compromete a cumplir en un 70% la medida al él dirigida.

Con respecto a la orden de diseñar un plan de seguridad para los líderes del Consejo Comunitario, la UNP no ha tomado medidas tendientes a garantizar la seguridad de los líderes de la comunidad, y solo hasta la audiencia de seguimiento a las órdenes de la medida cautelar celebrada el día 15 de mayo de 2014 se comprometió a que en dos meses iba a efectuar la compra de una lancha a motor, para seguridad de la comunidad.

Finalmente, en relación con la orden dirigida a la relación de la caracterización de afectaciones territoriales, es posible advertir que la UAEGRD ha logrado un buen avance de cumplimiento toda vez que ya realizó la caracterización de las afectaciones de la comunidad y presentó la demanda ante el Juez de Tierras con el objeto de restablecer los derechos territoriales étnicos de este Consejo Comunitario.

Como principal causa del bajo nivel de cumplimiento se encuentra la solicitud de suspensión de la medida cautelar hecha por la propia comunidad Renacer Negro, situación que evidencia una falla en el procedimiento conducente a la solicitud de medidas cautelares por parte de la UAEGRD, en tanto que se poner en evidencia una falta de comunicación con la comunidad que amerita ser revisada. A raíz de lo anterior, es pertinente recomendar a la entidad que se implemente un mecanismo que permita una mejor comunicación con las comunidades y de esta manera determinar la mejor ruta para proteger sus intereses.

Se llama la atención que a la fecha no se han adoptado las medidas tendientes a garantizar la seguridad de los líderes de la comunidad. La UNP se comprometió a efectuar la compra de una lancha a motor, para seguridad de la comunidad no obstante, es pertinente evaluar que tan idónea puede ser la compra de una lancha a motor para garantizar la seguridad de los líderes de la comunidad, por lo que se recomienda diseñar un plan de protección que efectivamente cumpla con su

cometido y que preferiblemente no este encaminado a la protección individual, sino que se adopten medidas de protección colectiva.

De acuerdo al informe presentado por el Procurador Judicial que funge en la zona respecto al seguimiento efectuado al cumplimiento de las órdenes de la medida cautelar, se concluye que el nivel de efectividad de la medida es bajo, teniendo en cuenta que no se han realizado acciones concretas sino que se han presentado compromisos por parte de las instituciones obligadas a cumplir con las órdenes, pues de las cinco órdenes emitidas por el juez, a solo una se le dio cabal cumplimiento (la relacionada con la caracterización de afectaciones territoriales), la cual, a pesar de las constantes solicitudes de ampliación del plazo para su acatamiento fue finalmente materializada al punto de llegar a la presentación de la respectiva demanda.

En relación con este proceso, vale la pena destacar que la PGN ha efectuado seguimiento al cumplimiento de las medidas dispuestas por el Juez en favor del Consejo Comunitario Renacer Negro asentado en el Municipio de Timbiquí (Cauca), a través de requerimientos escritos a las entidades cominadas por el Juez de Restitución de Tierras a ejecutar acciones con el objeto de salvaguardar los derechos de la comunidad Renacer Negro, solicitando el cumplimiento de las mismas. De otro lado, en el mes de octubre del año inmediatamente anterior, a través de memorial de fecha 8 de octubre de 2013, el Procurador Judicial solicitó la terminación de la suspensión de la medida cautelar, teniendo en cuenta que con esta se está poniendo en riesgo los recursos naturales de la zona y los derechos e intereses de la comunidad sobre el territorio.

Conclusiones

En el caso concreto, se puede determinar como el gran cuello de botella para lograr el cumplimiento y efectividad de las órdenes emitidas por el juez en el

marco de la medida cautelar en favor del Consejo Comunitario Renacer Negro, es la permanente suspensión de la medida cautelar, esto como resultado de las solicitudes efectuadas por la comunidad.

Esta circunstancia es atípica, teniendo en cuenta que es a la propia comunidad que se vería beneficiada por la medida cautelar la que solicita su suspensión, hecho que pone de presente una posible falla (un problema de fondo) respecto al procedimiento y forma como la UAEGRTD decide presentar ante el juez la solicitud de la medida cautelar. Lo anterior deja en evidencia la necesidad de mejorar la comunicación de la UEGRTD con la comunidad afectada, al momento de determinar el mecanismo adecuado para proteger sus derechos e intereses.

11.5 *Conclusiones*

- El conflicto armado interno en el territorio colectivo donde está asentada la comunidad respectiva, la presencia de grupos armados al margen de la ley y la ausencia del Estado en los territorios, constituyen los principales motivos de abandono y despojo de las comunidades indígenas, afrodescendientes y negras y grupos étnicos en general, convirtiéndolos en titulares del derecho a la restitución. En ese sentido, son éstos los principales móviles que llevan a éstas comunidades a ser víctimas de las violaciones de que trata el artículo 143 del Decreto 4633 y 109 del Decreto 4635 de 2011.
- Las medidas cautelares son necesarias teniendo en cuenta la gran cantidad de riesgos y conflictos a los que se ven expuestos los grupos étnicos, relacionados con el medio ambiente y ejercicio del derecho real de dominio sobre sus territorios, lo que hace que en cualquier momento se vean amenazados y por lo tanto se dé la aplicabilidad inmediata de las mismas.
- Las medidas cautelares son el medio idóneo para proteger los derechos de las comunidades indígenas, negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras, sin

embargo, toda vez que constituyen una herramienta **provisional** para la protección de los mismos, se debe considerar que las medidas cautelares no son una solución definitiva a la violación de los derechos de las comunidades.

- Se requiere mayor presencia del Estado en tales territorios activando su institucionalidad en la zona, con el objetivo de evitar factores de riesgos que generen el abandono o despojo de los territorios colectivos ocupados por comunidades indígenas y/o afrodescendientes, raizales, palenqueras y negras.
- Es fundamental activar la vía adecuada para lograr una protección sostenible de los derechos de las comunidades indígenas, negras, afrocolombianas, palenqueras y raizales al territorio, esta es el proceso judicial especial consagrado en los decretos ley 4635 y 4633 de 2011, por lo cual, se recomienda a la UAEGRTD y a la Judicatura, ejecuten de manera expedita los procesos de restitución por vía colectiva, para lograr una protección de derechos definitiva y permanente en el tiempo de tales comunidades.
- No obstante que las medidas cautelares constituye la vía idónea para salvaguardar los derechos territoriales de los grupo étnicos, se hace necesario que las entidades conculcadas a tomar acciones como resultado de la medida cautelar, cumplan efectivamente con las órdenes emanadas de los autos garantizando la protección de los derechos de las comunidades en riesgo.
- Las pretensiones presentadas por la UAGRTD y las órdenes dictadas por los jueces de restitución de tierras en el marco del trámite de las medidas cautelares, dirigidas a decretar la cancelación, nulidades de los contratos de concesión minera, revocatoria de actos administrativos contentivos de derechos adquiridos por terceros, deben ser valoradas y dictadas dentro del proceso de restitución de territorios colectivos y no dentro del trámite de la media cautelar, en completo respeto a los derechos fundamentales del debido

proceso (de contradicción y debida defensa) de terceros. Esto debido a que el del procedimiento instituido en los Decreto 4633 de 2011 y Decreto 4635 del mismo año, es la instancia natural para la adopción de este tipo de decisiones, en atención a que se permita el debate y contradicción, opción que no es posible en las medidas cautelares.

De no debatirse estos derechos dentro del trámite de la solicitud de restitución, puede dar lugar al ejercicio de acciones judiciales como acciones de tutela, peticiones, recursos (reposición y apelación), solicitudes de revocatorias e inclusive suspensiones de la propia medida cautelar, a fin de dejar sin efectos las órdenes impartidas en las medidas cautelares, bajo el argumento de que se están afectando derechos legítimamente adquiridos por terceros en cumplimiento de requisitos normativos.

- Se recomienda a la UAEGRTD que previo a la solicitud de medidas cautelares, comunique a la comunidad las órdenes que se persiguen con la presentación de la solicitud y en lo posible, que las mismas sean construidas conjuntamente, toda vez que como en el caso de la medida cautelar decretada en favor del Consejo Comunitario Renacer Negro en Timbiquí, Cauca, es a la propia comunidad “Renacer Negro”, beneficiada por la medida cautelar, la que solicita su suspensión, de lo que se infiere que existe un problema de fondo respecto al procedimiento y forma como la entidad determina el mecanismo adecuado para proteger sus derechos e intereses de la comunidad.

- Previamente a la presentación de solicitudes medidas cautelares sobre un territorio colectivo, se recomienda a las instancias de coordinación establecidas en la ley y en los decretos ley, que efectúen su función de coordinación e imparten directrices de articulación nación – territorio y coordinación interinstitucional dentro del mismo territorio, a fin de garantizar la efectividad de las órdenes perseguidas con la misma.

- Debido a la falta de apoyo institucional en el territorio muchas de las medidas ordenadas en favor de las comunidades afrodescendientes, negras, palanqueras y en favor de pueblos indígenas no se están materializando, caso de los retornos y las órdenes encaminadas a garantizar la protección de las comunidades, por lo que se recomienda hacer mayor presencia del Estado en estas zonas apartadas del país.

12. Prevención y protección.

De acuerdo con lo dispuesto por la Ley 1448 de 2011, por los Decretos Ley 4633, 4634, 4635, 4800 y 4829 de 2011, y por el Decreto 0790 de 2012, así como por la Sentencia T-025 de 2004 y los Autos 004 de 2009 y 005 de 2009, la prevención y protección de que deben gozar en su conjunto las víctimas del conflicto tiene un carácter especial en tratándose de aquellas personas pertenecientes a sectores poblaciones particularmente vulnerables como lo son los grupos étnicos de los que forman parte los pueblos Indígenas, las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales, Palenqueras y el pueblo Rrom o Gitano de Colombia. En este marco, la adopción de medidas administrativas judiciales y sociales de carácter individual y colectiva en beneficio de las víctimas, se encaminan a efectivizar el pleno ejercicio y goce de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación, y las garantía de no repetición a fin de promover y alcanzar la dignificación y vigencia de los derechos constitucionales.

En su artículo 31, la Ley 1448 dispuso el establecimiento de medidas de protección integral de víctimas, testigos y funcionarios que participen en los procesos judiciales y administrativos de búsqueda de la verdad, la justicia y la reparación y en especial de restitución de tierras “*... de acuerdo con el nivel de riesgo evaluado para cada caso particular, y en la medida en que exista amenaza contra sus derechos fundamentales a la vida, la integridad física, la libertad y la seguridad personal, atendiendo a la jurisprudencia y normatividad existente sobre la materia.*” El carácter de estas medidas de prevención y protección demanda la adopción de un “*...procedimiento urgente conducente a la protección de la víctima de acuerdo a la evaluación del riesgo a la que se refiere...*” como lo señala el aludido artículo.

Las medidas deben ser suficientes para prevenir o mitigar los riesgos que surjan para la materialización o restablecimiento de los derechos de las víctimas, sus representantes, así como de los funcionarios, sin perjuicio de las medidas de protección contempladas en dicha Ley, en sus decretos reglamentarios y en lo dispuesto en las Sentencias y Autos expedidos por la Honorable Corte Constitucional.

Para la ejecución de un adecuado esquema de implementación de las medidas de prevención y protección fueron reglados como criterios los siguientes.

1. Proporcionalidad entre los programas de protección y las medidas conforme al nivel de riesgo.
2. Información a víctima o testigo acerca de los criterios para la evaluación del riesgo, así como de la decisión de la medida adoptada.
3. Identificación, valoración, evaluación periódica del riesgo y actualización de las medidas de acuerdo con la normatividad vigente y conforme a la jurisprudencia que la Corte ha fijado al respecto.
4. Oportunidad, especificidad, adecuación y eficiencia de las medidas, y atención a las medidas alternativas o complementarias sugeridas por la víctima o testigo, de acuerdo con su conveniencia, viabilidad y aplicabilidad, en el marco de la oferta institucional de protección existente.
5. No discriminación en el otorgamiento de las medidas en razón del tipo de delito que se investigue o juzgue, de los presuntos responsables, de la fecha de ocurrencia o del procedimiento judicial o administrativo, una vez determinado el nexo causal entre la amenaza y la participación de la víctima o testigo en algún proceso judicial o administrativo.
6. Diferenciación por género, capacidad, cultura y ciclo vital en la evaluación del riesgo y el carácter de las medidas otorgadas, de conformidad con la jurisprudencia.

7. Coordinación, entre las medidas de prevención y protección, con los programas de atención.
8. Práctica de entrevistas a víctimas en sitios seguros y confidenciales.
9. Suministro de información permanente a autoridades que adelantan procesos para prevenir la obstaculización, adoptar los correctivos y facilitar la participación de las víctimas o testigos en los procesos administrativos y judiciales de reparación y restitución.

En relación con estos criterios, la actividad de monitoreo desplegada por esta Comisión, ha estado enmarcada en el seguimiento a la implementación de los mandatos contenidos en las disposiciones aludidas. De este modo, la evaluación de las políticas públicas de asistencia, atención y reparación de las víctimas pertenecientes a grupos étnicos, se ha llevado a cabo a partir de diversas actividades y acciones, como reuniones de trabajo de la Comisión, visitas a entidades concernidas, solicitud de informes, desplazamiento a terreno, participación en comités y mesas de trabajo, entre otras.

Todas estas labores nos permite presentar, como resultados del monitoreo y seguimiento en el marco del desarrollo de los mandatos legales y jurisprudenciales, una síntesis de los principales aspectos contenidos en los informes, que se ha llevado a cabo respecto a la prevención y protección de los sujetos étnicos beneficiarios de los planes y programas institucionales de transicionalidad.

A este respecto, se tuvieron en cuenta los informes de la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras del Ministerio del Interior (DAECN), la UAERIV y la Coordinación de Gestión del Servicio de la Unidad Nacional de Protección (UNP) en tanto que son estas las entidades responsables de la implementación de las medidas de prevención y protección.

De acuerdo a lo anterior, vale la pena mencionar que la DAECN del Ministerio del Interior informó que algunas comunidades negras, raizales y palenqueras han sido beneficiarias de Planes de Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad. Con respecto a las estrategias de coordinación para la formulación y ejecución de los planes específicos de protección se informó que: “... *La implementación de la Ley de Víctimas se ha desarrollado en los siguientes ejes temáticos:*

- a. ... *Articulación Nación – Territorio*
- b. ... *Articulación con la institucionalidad territorial en los escenarios de los Comités de Justicia Transicional, donde se han coordinado acciones con las entidades locales.*
- c. ... *Se ha procurado articular la oferta institucional y desarrollar estrategias conjunta con las entidades, a fin de lograr la consolidación de un instrumento de planeación que permita generar una agenda para proferir una respuesta institucional integral del Gobierno Nacional a la población afrocolombiana y a la superación del estado de cosas constitucional*”.

De acuerdo a este trabajo, la DAECN informa que hoy en día cuentan con catorce (14) documentos borradores de los planes específicos que se relacionan a continuación. **Antioquia:** Turbo, Apartado, Chigorodó, Mutatá, Vigía del Fuerte y Caucasia. **Bolívar:** San Basilio de Palenque, Turbaco, María la Baja, Carmen de Bolívar y Macayepo. **Sucre:** San Onofre, Colosó, Chinulito, Pijaguay y Chengue¹¹³. Adicionalmente, el Ministerio del Interior, manifestó que socializó, ante los CJT de Turbo, Apartado, Chigorodó, Mutatá, Murindó, Vigía del Fuerte, y Caucasia en el Departamento de Antioquia; Turbaco, Carmen de Bolívar y María la Baja en el Departamento de Bolívar; San Onofre, Coloso, Ovejas en el departamento de

¹¹³ Vale la pena destacar que si bien se hace referencia a catorce borradores, al sumar los municipios señalados en la respuesta se trata de diecinueve, lo que debe obedecer a que algunos de los planes se hicieron conjuntamente entre dos o más municipios.

Sucre; Barbacoas (Nariño) y en Guapi (Cauca), el contenido del Auto 005 en materia de planes específicos y estrategias metodológicas, entre otros aspectos.

Por otra parte, esta entidad señaló que junto con la UAERIV acordaron avanzar en el diagnóstico participativo con las comunidades a efecto de sustentar de mejor manera los planes de atención integral, luego de la interacción en las mesas de trabajo establecidas con las mismas. Según la información aportada, en estos espacios, también se establecieron compromisos desde las entidades territoriales para la disposición en la focalización de la oferta institucional.

Por otro lado, la DAECN señaló que ha venido realizando un acompañamiento al proceso de reubicación del Consejo Comunitario Rescate las Varas del Municipio de Tumaco (Nariño), población sobre la que ha desplegado un ejercicio piloto de “...articulación interinstitucional nacional y distrital, respecto de la implementación de la ruta de reubicación para un colectivo...”. En relación con este punto, la entidad no es clara sobre la razón por la cual, más allá de acompañar el tema de prevención y protección en el caso mencionado como uno de los componentes del plan de reubicación, éste se enuncia como uno de los casos de acompañamiento que amerita ser nombrado al hacer referencia al tema del que tarta este apartado.

Finalmente, en cuanto a la inclusión del enfoque diferencial en la atención integral, específicamente a partir del diseño y aplicación de los protocolos de ayuda humanitaria, se informó a esta Comisión que desde mediados de 2012, la DAECN en coordinación con la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías del Ministerio del Interior (DAIRM) y el DNP, realizaron un trabajo de inclusión del enfoque diferencial en la batería de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos para los diferentes grupos y comunidades, además de formular e incluir los indicadores étnicos colectivos.

Por su parte, la DAIRM señaló que ha venido asumiendo la secretaría técnica del Subcomité Técnico de enfoque diferencial y que la Dirección de Derechos

Humanos de Ministerio del Interior, ha asumido a la fecha, la secretaría técnica del Subcomité de Prevención, Protección y Garantías de no Repetición.

Sin embargo, frente a esta función, no se indicó en qué sentido, el hecho de asumir estas secretarías técnicas, ha derivado en un impulso, visibilización o materialización de los derechos a la prevención y protección de comunidades en concreto o de manera general.

En esa línea, la Coordinación de Gestión del Servicio de la UNP, en respuesta a los requerimientos formulados por la Comisión informó que ha adoptado diversos mecanismos tendientes a garantizar la vigencia del enfoque diferencial en la atención a los grupos étnicos, mediante los procedimientos y acciones que se enumeran a continuación.

- Para fortalecer el enfoque diferencial, la UNP ha propuesto, junto con la Dirección de D.H. del Ministerio del interior, una estrategia de generación de una ruta de protección colectiva complementaria a la existente para los casos individuales.
- Se tiene contemplado la formulación de un proyecto de reforma normativa al Decreto 4912 de 2011¹¹⁴, a efecto de realizar ajustes a las acciones para la mitigación de riesgo, adecuado a las necesidades de enfoque diferencial y protección colectiva.
- Con apoyo de la Agencia de Naciones Unidas para los refugiados (Acnur), se han adelantado procesos de evaluación de riesgo, construcción, adopción y seguimiento de medidas de protección con presencia de las organizaciones y comunidades afectadas.
- La UNP ha adelantado procesos de sensibilización de sus funcionarios en aspectos como legislación, asuntos culturales, espirituales y otros aspectos diferenciales particularmente relacionados con las comunidades indígenas.

¹¹⁴ "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".

Estos procesos, apoyados por el Ministerio del Interior han permitido dotar a la UNP de un equipo de profesionales capacitados para la coordinación de los temas étnicos, de acuerdo con el informe adjunto.

- En el Comité de Evaluación y Recomendación de Medidas (Cerrem), se ha garantizado la presencia de un representante de los pueblos indígenas para el análisis de casos y la formulación de recomendaciones.
- En la Matriz de Riesgo de amenaza y vulnerabilidad que aplica la UNP se incorporaron elementos técnicos que permiten realizar una evaluación diferencial a partir de las características particulares de los pueblos indígenas, de manera diferencial para cada grupo poblacional.
- La UNP suscribió con el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) y la Asociación de Cabildos Indígenas del norte del Cauca (ACIN), así como con la comunidad de Totoró, convenios dirigidos a brindar protección especial a líderes con riesgo extraordinario o extremo a través de la Guardia Indígena, atendiendo las necesidades particulares de estas comunidades y respetando sus usos y costumbres en materia cultural, organizaciones y de seguridad, como medida de protección colectiva de estas comunidades.
- La UNP informó que desarrolló procesos de adopción de medidas de protección colectiva que se han llevado a cabo a partir de la concertación de dichas medidas con las autoridades y poblaciones de cada uno de los territorios objeto de las medidas de protección, con el apoyo de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y la Defensoría del Pueblo.
- La entidad también señaló que se realizó un proceso de fortalecimiento de la seguridad de líderes y comunidades indígenas, a través de la capacitación y dotación de la guardia indígena, proceso que se complementa con un acompañamiento a estas comunidades en la implementación de las estrategias y medidas recomendadas y debidamente concertadas.

Tabla 47. Medidas de Protección Colectiva.

MEDIDAS DE PROTECCIÓN COLECTIVA	
DOTACIÓN A LA GUARDIA INDIGENA	Pueblo Nasa
	Pueblo Awá: Organización UNIPA, CAMAWARI, ACIPAP
	Pueblo Wounaan
	Pueblo Totoró
	Guardías Indigenas del Putumayo, media y baja Bota Caucana y El Corregimiento de Jardines de Sucumbios
	De Ipiales: se benefician las guardias de los pueblos: Siona, Kamestá, Yanacona, Inga, Embera, Murui, Cofán, Quichua, Pijao Quilasinga, Pasto y Coreguaje
PUEBLOS EN LOS QUE LAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN ESTAN EN PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN	Embera Katío del Alto Andágueda
	Embera Chamí de Pueblo Rico
	Embera Chamí de Mistrató
	Pueblo Zenú, resguardo Alto de San Jorge
	Comunidad de los Pastos resguardo de San Juan y de Aldana
	Pueblo U'wa
	Cabildo de Cerro Tijeras

Fuente: (UNP, 2014)

- Así mismo, la entidad informó que realizó un total de 443 evaluaciones de riesgo a dirigentes o líderes de comunidades indígenas cuyas ponderaciones de evaluación de riesgo fueron las que se indican a continuación.

Tabla 48. Número de evaluaciones de riesgo en los años 2012 y 2013.

AÑO 2012	NIVEL DE RIESGO	TOTAL
	Extraordinario	97
	Ordinario	74
	Devoluciones	23
AÑO 2013	NIVEL DE RIESGO	TOTAL
	Extraordinario	159
	Extremo	3
	Ordinario	64
	Devoluciones	23

Fuente: (UNP, 2014)

- Finalmente, la UNP manifiesta que en este momento hacen parte del programa de protección 22 comunidades indígenas, de un total de 23 departamentos de los cuales provienen las solicitudes de protección informadas por la UNP.

Tabla 49. Pueblos en programas de protección.

PROGRAMAS DE PROTECCIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS		
DEPARTAMENTOS DE DONDE PROVIENEN SOLICITUDES DE PROTECCIÓN	PUEBLOS INDÍGENAS QUE HACEN PARTE DE PROGRAMAS DE PROTECCIÓN	Arhuaco
		Awa
		Emberá
		Katío
		Emberá
		Chami
		Emberá
		Dobida
		Huitoto
		Inga
		Jiw
		Kankuamo
		Pastos
		Nasa
		Páez
		Pijao
		Sikuani
		Siona
		Totoro
		Wayuu
		Wounnan
		Yanacona
		Zenú

Fuente: (UNP, 2014)

De acuerdo a los datos expuestos por la UNP, si bien se puede inferir que de los 194 y 249 casos de riesgos de miembros de comunidades étnicas conocidos por la entidad en el año 2012 y 2013 respectivamente, más de la mitad dieron lugar a la comprobación de un riesgo extraordinario, en todo caso, los datos no son suficientes para reflejar el tipo de criterios utilizados para la valoración de los mismos como tampoco las medidas adoptadas con el fin de verificar que en efecto se está utilizando un enfoque diferencial en el tratamiento de los mismos.

13. Recomendaciones.

De acuerdo a la presentación que se realiza en cada uno de los capítulos que conforman este informe, a continuación se proponen algunas recomendaciones generales que tienen el propósito de señalar algunas posibles alternativas dirigidas a mejorar la perspectiva y actuación institucional en cada uno de los componentes de los decretos ley de atención a comunidades étnicas.

Capacidad institucional para la atención, asistencia y reparación integral a víctimas con pertenencia étnica.

La adopción de los Decretos ley dirigidos a comunidades étnicas cobra materialidad y se hace efectivo en la medida en que el Estado, y particularmente cada una de las instituciones que lo conforman, estén en la capacidad de ofrecer una atención diferencial, que se ajuste a las particularidades culturales, sociales, económicas y de toda índole, en relación con las comunidades étnicas. En la medida en que se trata de sujetos diferenciados culturalmente y de especial protección, la atención de éstas comunidades debe ser realizada por profesionales con experiencia y sensibilidad en el trabajo con las mismas.

Es particularmente en los territorios locales donde resulta indispensable que las comunidades étnicas cuenten con la posibilidad de recibir atención de las entidades del Estado, por parte de profesionales que tengan experiencia en trabajo con comunidades étnicas y sepan prestar una atención diferenciada y respetuosa, en tanto que es principalmente allí donde las comunidades requieren la atención inmediata y la gestión de sus trámites para el acceso a sus derechos en su condición de víctimas.

Participación oportuna y efectiva de los sujetos étnicos

La escencia de las políticas públicas dirigidas a comunidades étnicas está sustentada en la posibilidad de que sus representantes o espacios legítimos de representación puedan aportar a la definición y construcción de las mismas, en tanto se trata de comunidades que por su propio acervo cultural, tienen diversas concepciones de mundo que deben ser consideradas en aras de que las políticas en efecto sean reconocidas, legitimadas y tengan materialidad a favor de estas comunidades. Acorde con ello, es claro que el retraso en la adopción de los protocolos de participación de comunidades étnicas debe ser superado con el fin de que los Decretos ley gocen de la implementación realmente trazada en sus propósitos.

Sin embargo, mientras los respectivos protocolos e instrumentos no sean adoptados, el derecho constitucional a la participación de las comunidades étnicas debe ser garantizado y atendido en todos los escenarios de implementación de la política pública dirigida a comunidades étnicas víctimas del conflicto, de tal manera que en el diseño de los planes y programas, así como en la planeación de las actividades, más allá de la buena fe de los funcionarios encargados, se debe contraer con la mirada, la opinión y la visión étnica que haga útiles, eficientes y provechosos los desarrollos de la política.

Derivado de lo anterior, es imperioso llamar la atención frente al hecho que esta Comisión aún no cuenta con la representación para su funcionamiento, de los representantes de comunidades indígenas, negras, raizales, palenqueras y del pueblo Rrom. Si bien, a un mes de la presentación de este informe se tuvo conocimiento de los comisionados indígenas que harían parte de este espacio, a la fecha no se cuenta con representación de las demás comunidades étnicas y la

existente no cuenta con reales condiciones de participación que garanticen su presencia en las reuniones y su articulación permanente para el trabajo conjunto.

Frente a lo anterior se reitera un llamado a la UAERIV para que por medio de su actuación, permita que la mirada y opinión de los representantes de comunidades étnicas pueda definir un enfoque del trabajo de esta Comisión y en esta medida, el seguimiento al cumplimiento y a la implementación de los Decretos Ley, en efecto den cuenta de la realidad que se vive ne los territorios y en las comunidades.

Análisis del registro de víctimas con pertenencia étnica.

Acorde con los datos de registro que fueron expuestos en el respectivo capítulo, vale la pena reiterar que, en consideración a los mapas que dan cuenta del lugar de concentración, al menos preliminar o de primera atención de miembros de comunidades étnicas, resulta evidente que las entidades competentes deben verse avocadas a aunar sus esfuerzos para que la oferta y atención estatal a este tipo de víctimas, pueda ser priorizada y fortalecida justo en esos municipios y cabeceras municipales, en tanto es allí donde se evidencia la mayor concentración de población víctima del desplazamiento forzado de estas comunidades.

No es coherente a la política pública ofrecer condiciones iguales de atención en la mayoría de municipios y núcleos centrales de la geografía nacional si las víctimas de comunidades étnicas se ubican principalmente en unas zonas en específico. Es justo en estos lugares donde debe haber equipos de trabajo especializados en trabajo con estas comunidades, ofertas institucionales acordes a ellas y el presupuesto acorde con dicha realidad.

Bajo este criterio, también resulta idóneo hacer consideraciones de ordenamiento territorial que den cabida a las nuevas realidades del espacio local que empieza a redefinirse con ocasión de la llegada de nuevos habitantes -ya sean temporales o permanentes-, y en esa medida, se vuelve urgente que en los lugares de primer

asentamiento de las víctimas de comunidades negras, raizales, palenqueras, indígenas y Rrom, se tomen medidas en términos de lo que implica recibir a la población desplazada, atenderla y proporcionar espacios habitables para su alojamiento y en caso extremo su reasentamiento.

Desde este punto de vista, la realidad de la movilidad espacial de las víctimas a causa del conflicto armado que vive el país, también debe ser un criterio determinante a la hora de ordenar y panificar el espacio en tanto que no se trata de una realidad ajena si no por el contrario, de un orden que desafortunadamente se ha impuesto a la hora de pensarse los entornos urbanos y rurales que han asumido la condición de receptores de población víctima.

Por otra parte, cabe anotar que las observaciones en materia de registro planteadas en el informe anterior realizado por esta Comisión (2013) aún persisten, en la medida en que las barreras de acceso que fueron señaladas en esa oportunidad se siguen presentando, en tanto que el registro de miembros de comunidades étnicas no se hace en el territorio, con lo cual se están desconociendo los particulares efectos de confinamiento, desplazamiento interveredal y focos de resistencia entre otros, como efectos propios de la dinámica del conflicto armado en territorios étnicos. En esa medida, el registro realizado en las cabeceras municipales sigue siendo muy limitado frente a dicha realidad, razón por la cual se exhorta nuevamente a las entidades competentes a que se realicen brigadas especiales en los territorios que permita dar real cuenta de las víctimas de comunidades étnicas.

Finalmente, es preciso reiterar que se requieren estrategias para que las víctimas de comunidades étnicas puedan hacer la declaración de su situación de victimización en su propia lengua, de tal manera que el proceso de registro, en efecto pueda dar fe de manera integral de los hechos causantes de violaciones a

sus derechos y que los miembros de las comunidades puedan expresar libremente su condición de victimización.

Registro colectivo de sujetos étnicos.

- Con respecto a la información estadística que reposa en el RUV acerca de los miembros de comunidades indígenas, afrocolombianas y el pueblo Rrom, es necesario contar con una desagregación por pertenencia étnica (resguardo, consejo comunitario, miembro de organizaciones o comunidades afrocolombianas, indígenas, raizales, palenqueras o grupos gitanos)
- Como quiera que las declaraciones se tomaron en el FUD individual en el marco de la ley 1448 de 2011, muchas de estas personas no declararon las afectaciones como miembros de sujetos colectivos étnicos, y por tanto, les será muy difícil el acceso a la reparación colectiva, lo cual podría generar limitaciones al ejercicio efectivo de sus derechos propios como etnia. En tal sentido, la UAERIV debe establecer un mecanismo transitorio que facilite el análisis de aquellos casos individuales que aplican a la reparación colectiva.
- La UAERIV se encuentra en mora de operar el módulo étnico que registre la información de los sujetos colectivos étnicos, el cual debe hacer parte del RUV de manera separada y diferencial, y por tanto, de la Red Nacional de Información, de tal forma que se tenga acceso a la información relacionada con estos grupos étnicos y las cifras den cuenta de su condición de víctimas como sujetos colectivos étnicos conforme lo plantean los decretos de ley para comunidades étnicas.
- Es necesario ampliar el acceso al RUV a todas las comunidades que lo consideren, debido a que, bajo el modelo de oferta, la UAERIV limitó el acceso de los sujetos colectivos étnicos al registro vía demanda, como quiera

que priorizó a un conjunto de grupos étnicos conforme su plan de acción, además, teniendo en cuenta que el Ministerio Público, dentro de su misión constitucional de asesorar y velar por la garantía de los derechos de los grupos étnicos, en el marco de los Decretos Ley, ha recibido solicitudes de comunidades que tienen el derecho a iniciar, en cualquier momento y lugar, la ruta de atención y reparación independientemente del modelo de oferta focalizada que ha diseñado la UAERIV.

- Frente a los criterios de valoración del registro, se recomienda incluir como guía los principios y derechos propios de los sujetos étnicos, de tal manera que la misma pueda responder al impacto desproporcionado y diferenciado que el conflicto armado ha generado sobre los mismos.

Atención integral y ayuda humanitaria

Frente a la situación de atención integral y ayuda humanitaria de los sujetos étnicos, convergen los distintos efectos adversos del conflicto armado interno y sus factores vinculados y subyacentes, la marginalidad, el empobrecimiento, la discriminación, el abandono institucional y la imposición de un modelo de desarrollo inadecuado y destructor de los territorios colectivos. Para la superación de estas transgresiones se deben abordar las causas estructurales más profundas que hacen que esta población sea abandonada estatalmente, donde sus habitantes no tienen posibilidades de desarrollo dadas las fuertes falencias en educación y el mayor índice de necesidades básicas insatisfechas. Ello genera focos de violencia y la incursión en grupos armados al margen de la ley.

Bajo un panorama de desprotección estatal, invisibilización histórica de sus comunidades, riquezas naturales e intereses económicos sobre los territorios, se cimientan las bases para cualquier tipo de vulneraciones. En este contexto de

sistemáticas y prolongadas violaciones a los derechos humanos, es donde el Estado y la sociedad civil en su conjunto deben volcar su mirada.

Más allá de actuar para superar la crisis humanitaria en materia de los derechos vulnerados de los territorios colectivos y los sujetos étnicos que habitan en estos, el Estado en su conjunto, con la ayuda de la cooperación internacional, y la sociedad civil, deben buscar estrategias articuladas enfocadas en la puesta en marcha de proyectos productivos de etnodesarrollo y desarrollo sostenible que logren cumplir no solo con la función ecológica que constitucionalmente tienen los territorios colectivos, sino que permitan sacar de la miseria y el abandono en que se encuentran las comunidades.

La experiencia nos está mostrando que el Estado colombiano, a través de la promulgación de la Ley de Víctimas y sus decretos de ley dirigidos a comunidades étnicas, diseñó un engranaje con unos propósitos y principios que debían superar aquel Estado asistencialista de leyes pasadas, para lograr la transformación a través de la reparación integral, de las situaciones de misera y marginalidad de las víctimas del conflicto armado interno. No obstante, lo que hoy se avizora es una imposibilidad de transitar de la asistencia, a la estabilización económica y social. Por ello la necesidad manifiesta de impulsar desde el nivel nacional programas y proyectos que desde el nivel local, tengan incidencia en la transformación de la situación de las víctimas del conflicto armado.

Reconocemos el gran esfuerzo que el Estado ha promovido en llevar ayudas humanitarias en casos de desplazamientos masivos, no obstante se evidencia que esta atención está dirigida a primeros auxilios sin aplicación de manera integral y a largo plazo. En estas condiciones de emergencia se tienden a buscar decisiones de carácter inmediato y paliativo que se reducen al tema de una faltante seguridad, refugio temporal y alimentación temporal. Todo se hace en el marco de la temporalidad y la emergencia humanitaria.

En este sentido, respecto de todos los derechos que le asisten a los grupos étnicos, la institucionalidad no ha sido competente en abordarlos, toda vez que ello demanda un contacto permanente y directo de manera tal que el acercamiento el dialogo intercultural permitan conocer las necesidades de las comunidades y plantear desde los acuerdos con estas, un resultado efectivo en la garantía de sus derechos. Por ello, se recomienda el apoyo total a las comunidades en cada uno de los procesos, y la presencia en terreno de las autoridades nacionales quienes hoy día, cumplen desde sus escritorios todas las funciones emanadas de la política pública sin conocer la realidad que confrontan las víctimas. Sin un acercamiento real a la situación de vulneración, no es posible ser eficaces en la materialización de la política pública con efectos transformadores.

Medidas de Atención y Rehabilitación en salud para grupos étnicos víctimas del conflicto

- Realizar las acciones tendientes y buscar los mecanismos pertinentes para la ejecución y puesta en marcha de la ruta de atención integral para la atención a grupos y pueblos indígenas, así como la implementación de los módulos de atención para comunidades afro y Rrom con el fin de garantizar que la atención integral en salud sea un hecho, al tiempo que se aplican los principios establecidos en los Decretos Ley para grupos étnicos como es la incorporación de los saberes tradicionales y la atención con enfoque diferencial.
- La atención en salud para grupos étnicos se debe brindar de manera prioritaria, gratuita y cumpliendo los criterios de oportunidad y calidad, según lo informado por el Ministerio de Salud, dicha atención se brinda a través de los protocolos, los cuales tienen en cuenta las especificidades de cada grupo étnico, sin embargo en visitas realizada a territorio, la Comisión de Seguimiento ha podido verificar que éstos no se están implementando lo cual afecta aún más la

situación de vulnerabilidad de los grupos étnicos. Es necesario que el Ministerio de Salud y la Superintendencia de Salud cumplan los criterios de monitoreo y seguimiento establecidos en los Decretos Ley para así garantizar la prestación del servicio en salud de manera integral y diferencial.

- Es importante que el Ministerio de Salud de claridad en territorio, sobre la atención y la puesta en marcha de planes de atención psicosocial para grupos étnicos, ya que, por un lado, reporta un número de 17.616 personas con plan de atención a fecha 30 de abril de 2014, y por otro lado, informa a través de equipos psicosociales en terreno la no intervención psicosocial hasta tanto no se diseñe el programa específico como son los módulos para atención a pueblos Rrom y comunidades afrocolombianas, negras, palenqueras y raizales y la ruta de atención integral en salud para grupos indígenas.
- La atención integral en salud y la atención psicosocial para grupos étnicos se brinda a través de los lineamientos técnicos, administrativos y operativos para los actores de orden nacional y territorial de SGSSS que son competencia del Ministerio de Salud a nivel nacional, es necesario que se garantice una articulación real con los actores del sistema a nivel territorial, como son las secretarías departamentales de salud, las EPS e IPS indígenas encargadas de brindar el servicio de atención en territorio; y con entidades como la UAERIV en relación a la implementación de medidas de rehabilitación para sujetos de reparación colectiva y en los procesos de retorno y reubicación.

Reparación colectiva de sujetos étnicos

Es importante un avance decisivo en la implementación de los procesos de reparación colectiva, para lo cual se recomienda, en primera instancia, generar los espacios y mecanismos de concertación de la ruta creada para tal fin con los representantes de las comunidades. Por otra parte, debe propenderse por la no

tercerización de los procesos de acercamiento, alistamiento, formulación e implementación de los PIRC de tal forma que sean los propios funcionarios públicos los que generen el vínculo, interlocuten y coordinen las acciones en territorio.

La UAERIV debe avanzar en su fortalecimiento como entidad coordinadora del SNARIV y construir y mejorar sus mecanismos de seguimiento y control sobre el cumplimiento de acciones por parte de las diferentes entidades del sistema. En la misma lógica la UAERIV debe recoger los aprendizajes, adecuaciones y experiencias de política pública derivadas de la formulación e implementación de los PIRC de tal forma que se empiece a construir una propuesta técnica y financiera que permita contar con un insumo para el cálculo los recursos necesarios para la garantizar el derecho a la reparación colectiva. Por último, es fundamental que las diferentes entidades integradas en el SNARIV, así como los entes territoriales comprendan y se comprometan con la importancia de su acción y cumplimiento en los PIRC, de allí depende que el peso del éxito o frustración de los mismos no sea exclusivo de la entidad coordinadora del sistema.

Reparación individual

La Comisión recomienda una reunión entre la UAERIV y los representantes de la MPCI y los líderes y organizaciones representativas de comunidades negras, raizales y palenqueas de manera urgente, con el fin de que se formule la tabla correspondiente a los montos por indemnización administrativa de los grupos étnicos, toda vez que esta tabla se debió haber realizado tras la expedición de los Decretos-Ley en diciembre de 2011.

Así mismo, se recomienda la consagración de un PAPSIVI tendiente a la rehabilitación tanto física como psicológica de los grupos étnicos teniendo como base el enfoque diferencial de la Ley 1448 y sus decretos reglamentarios.

Por último, se requiere que los datos de reparación individual puedan gozar de diferenciación en cuanto a los referidos a comunidades étnicas de tal manera que en el seguimiento de implementación a los Decretos Ley, en efecto se pueda advertir sobre pertinencia o no de las ayudas y del acompañamiento institucional para la reparación, acorde a particularidades culturales.

Proceso de retorno y reubicación

Uno de los principales problemas en la garantía de del goce efectivo de los derechos para las poblaciones retornadas ha sido la falta de articulación institucional. Es fundamental que generen mecanismos más eficaces para el seguimiento de los compromisos de los planes de retorno asumidos por el conjunto de las entidades, en este sentido los entes de control están dispuestos a tener un rol activo, para lo cual se requiere que la UAERIV como coordinadora del sistema comunique a la Comisión de manera fluida los casos de reiteración de incumplimiento o de falta apropiación de responsabilidades por las diferentes instituciones. De otra parte, es importante que estos procesos se realicen con el acompañamiento de las organizaciones étnicas y representantes de las comunidades que tienen presencia en el territorio de tal forma que su articulación permita connotar los diferentes factores que puede implicar el retorno de las familias. Finalmente, se debe estimular a las diferentes entidades, incluyendo a la UAERIV para que se realicen reconocimientos en territorio anteriores a los retornos de tal forma que se puedan identificar vectores que puedan generar riesgo en la consolidación y permanencia de los procesos.

Análisis de riesgos de la política pública de restitución de derechos territoriales

- En aras de impedir nuevos hechos de despojo, usurpación, repoblamiento como estrategia de guerra y confinamiento entre otros fenómenos que han tenido lugar en los territorios étnicos a causa del conflicto armado, es necesario y urgente proponer las articulaciones necesarias entre múltiples entidades y políticas públicas, que permita garantizar una actuación del Estado coherente en el escenario rural, en la medida en que la política de restitución de derechos territoriales no entre en contradicción con las estrategias de adjudicación de baldíos a población rural sin tierra y con los planes de desarrollo local y de ordenamiento territorial, de tal forma que se haga justicia frente a las estructuras económicas y políticas que se beneficiaron del desplazamiento y del despojo y se garantice seguridad jurídica a las decisiones que surjan en el marco de los procesos.
- De igual manera, la política pública de restitución de derechos territoriales debe implementarse en conjunto con otras políticas de desarrollo rural, agropecuario y alimentarias con un enfoque diferencial étnico y concertadas con las comunidades, que permitan garantizarles, más allá de la seguridad jurídica formal frente a su territorio, medidas que garanticen su pervivencia, arraigo y sostenibilidad del proceso acorde a las respectivas prácticas, usos y costumbres.
- Así mismo, se requiere la concurrencia de medidas dirigidas a fortalecer los procesos organizativos de las comunidades, así como de instituciones como la Guardia Indígena, los cabildos, las Juntas Directivas de los Consejos Comunitarios entre otras, al mismo tiempo que a todos los miembros de las comunidades en conjunto, de tal manera que éstas puedan ejercer un real control comunitario del territorio como una estrategia de prevención de nuevos hechos de usurpación, despojo y confinamiento entre otros.
- La garantía de procesos de restitución de derechos territoriales exitosos, en gran medida depende de una participación permanente y consciente de las comunidades y especialmente de sus líderes, en tanto que, del conocimiento y

apropiación que tenga la comunidad del proceso, así mismo serán asumidas las consecuencias y decisiones que tengan lugar en el marco del mismo, en términos de decisiones que les sean o no favorables y de las posibles acciones a adoptar por parte de eventuales opositores.

- En esta vía, el involucramiento de las organizaciones comunitarias en los respectivos procesos de caracterización como lo ha venido haciendo la DAE-UAEGRTD también resulta una estrategia valiosa para blindar de confianza los procesos y para garantizar la participación directa de las comunidades. Así mismo, la contribución de la UAERIV en términos de garantizar una efectiva participación de las comunidades y de sus líderes en los respectivos procesos resulta indispensable, con el fin de evitar la emergencia de posibles conflictos internos, y en aras de que el sentido de las pretensiones y solitudes planteadas en el marco del proceso, efectivamente responda a los deseos reales de las comunidades producto de serias reflexiones y a los escenarios que les sean más benéficos.
- Debido a la complejidad propia de los procesos de restitución, resulta necesario fortalecer los espacios de capacitación de los operadores judiciales de forma tal que se generen escenarios de dialogo y resolución de controversias y dudas que seguramente aflorarán fruto de las dinámicas que caracterizan al mundo rural colombiano en general y a los territorios étnicos en particular. La restitución de derechos territoriales solo será efectiva en la medida en que funcionarios públicos y jueces de la república tengan un conocimiento profundo de las comunidades étnicas, su cultura, sus trayectorias, sus cosmovisiones, y sus realidades en el territorio.
- Finalmente, se requiere el fortalecimiento de los sistemas de información predial, registral y catastral actualizados e interoperables, que sirvan de fuente de información para funcionarios y jueces a la hora de aportar pruebas, realizar fallos o cumplir los mismos. En ese camino resulta urgente la adopción de

nuevas tecnologías de la información y de georeferenciación que superen esta gran debilidad del Estado colombiano y prevengan la emergencia de nuevos por la tierra y el territorio producto de decisiones parciales o mal fundamentadas por falta de información.

Diagnóstico de medidas cautelares sobre los territorios colectivos: Alto Andágueda, Alto Mira y Frontera, Kanalitojo, y Renacer Negro, municipio de Timbiquí.

Se recomienda a la UAEGRTD que previo a la solicitud de medidas cautelares, comunique a la comunidad étnica las órdenes que se persiguen con la presentación de la solicitud ante el juez de restitución, toda vez que como en el caso de la medida cautelar decretada en favor del Consejo Comunitario Renacer Negro en Timbiquí, Cauca, es la propia comunidad “Renacer Negro”, beneficiada por la medida cautelar, la que solicita su suspensión de la misma, de lo que se infiere que existe un problema de fondo respecto al procedimiento y forma como la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras determina los verdaderos derechos territoriales colectivos en riesgo y el mecanismo adecuado para su protección

Previamente a la presentación de solicitudes medidas cautelares sobre un territorio colectivo, se recomienda a las instancias de coordinación establecidas en la ley y en los decretos ley, que efectúen su función de coordinación e imparten directrices de articulación nación – territorio y coordinación interinstitucional dentro del mismo territorio, a fin de garantizar la efectividad de las órdenes perseguidas con la misma.

Prevención y protección

En relación con el diagnóstico contenido en los informes allegados y con respecto a los hechos, acciones y medidas adoptadas para el cumplimiento de las normas y decisiones jurisdiccionales, esta Comisión recomienda la adopción de una ruta étnica de prevención y protección, así como la creación de un Cerrem para cada grupo étnico.

Se hace necesario adoptar de manera urgente medidas que lleven a implementar un enfoque diferencial pleno, ya que de lo contrario, esto podría conllevar a una afectación a la identidad étnica, configuraría una forma de exclusión que materializaría una vulneración de los derechos de estas comunidades y constituiría un desconocimiento de la naturaleza del Estado social de derecho y del espíritu mismo de su constitución como nación pluriétnica y multicultural.

Esta Comisión ve la urgencia de acelerar el ritmo en el proceso de adecuación de la oferta institucional existente en materia de protección y prevención, para garantizar que la implementación contenga el enfoque diferencial étnico correspondiente, así como propiciar mayores niveles de concertación con las comunidades destinatarias de las medidas, tanto en los procesos de planeación, como en la verificación de la ejecución de las medidas adoptadas y de los compromisos adquiridos con las comunidades.

Es prioritario optimizar los procesos y procedimientos de articulación interinstitucional encaminados a surtir los procesos de caracterización de daños y afectaciones como requisito esencial de los planes de reparación colectiva. De igual manera, se deben adoptar las medidas necesarias para garantizar una presencia con vocación de permanencia, hasta la superación de las condiciones de vulneración de derechos, mediante un acompañamiento en terreno a través de los mecanismos institucionales existentes.

Es preciso establecer un mecanismo de coordinación del SAT en el territorio, para lo cual podría resultar pertinente pensar en una unidad de atención y respuesta inmediata a las alertas a través de personal con disponibilidad para desplazarse y atender en terreno, especialmente en los casos de prevención de desplazamientos masivos, con el fin de dar una respuesta adecuada y oportuna en términos de tiempo.

También se debe evaluar la conformación de un sistema nacional de información adecuada para una mejor respuesta a las necesidades de caracterización poblacional, para identificar variables en la eventual implementación de medidas, a través de protocolos que permitan una efectiva articulación de la comunicación y atención dirigida a garantizar los derechos de las víctimas pertenecientes a grupos étnicos.

Esta comisión considera indispensable fortalecer la capacidad de articulación Nación – Territorio a efecto de responder de manera más oportuna a los requerimientos de protección de las comunidades étnicas y reorientar Planes de Prevención y Planes de Salvaguarda de manera que se complementen, evitando así la duplicidad de acciones para lograr el mismo objetivo, así mismo se considera necesario fortalecer las condiciones de seguridad en zonas objeto de medidas cautelares y de protección.

Para poder garantizar los derechos de las comunidades, es indispensable promover una mayor difusión de la oferta institucional y capacitación a los funcionarios encargados de la implementación del enfoque diferencial en la atención a éstas minorías étnicas y realizar un riguroso seguimiento y evaluación permanente de los compromisos adquiridos, a efectos de garantizar el cumplimiento de los mismos.

Referencias bibliográficas

Antía, J., Castro, D., & Rangel, S. (2007). *Indice de Riesgo de Situaci'on Humanitaria: IRSN*. Bogotá: Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) y Universidad Santo Tomás .

Asamblea General Naciones Unidas. (2010). *La situación de los pueblos indígenas en Colombia: seguimiento a las recomendaciones hechas por el relator especial anterior*. Naciones Unidas.

Barcelos, L. C., & Mosquera, C. (2009). *Afro-reparaciones. Memorias de la Esclavitud y Justicia Reparativa para negros, afrocolombianos y raizales*. Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia.

Grueso, L. (2007). *Documento propuesta Plan Nacional Integral a largo plazo de la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal 2006-2019*. Bogotá.

Losada, R. (2013). *El análisis de riesgos en las políticas públicas: del análisis empírico al planteamiento normativo*. Getafe: Universidad Carlos III de Madrid.

Mosquera, C., & Ruby, L. (2009). *Acciones afirmativas y ciudadanía diferenciada étnico-racial negra, afrocolombiana, palenquera y raizal. Entre bicentenarios de las independencias y Constitución de 1991*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

ONIC. (2011). *Balance de implementación al Decreto ley 4633 de 2011*. Bogotá.

PNUD. (2010). *Situación socioeconómica de la población afrocolombiana en el marco de los objetivos de Desarrollo del Milenio*. Bogotá: PNUD.

PNUD. (2012). *Los afrocolombianos frente a los objetivos de desarrollo del milenio.* Bogotá: PNUD.

Referencias información institucional

Contraloría General de la República. *Encuesta de capacidad institucional de entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas.* 2014. Bogotá.

Contraloría General de la República. *Informe Actuación Especial realizada a la Política pública de Restitución de tierras y derechos territoriales. DAE-UAEGRTD.* 2014. Bogotá

UAERIV, USAID & OIM. (2014). *Guía del facilitador para la implementación del Programa de Acompañamiento para la inversión adecuada de los recursos de indemnización con enfoque de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.* Bogotá.

UAERIV, USAID, OIM. (2014). *Guía del facilitador para la implementación del Programa de acompañamiento para la inversión adecuada de los recursos de indemnización con enfoque de pueblo y comunidades indígenas.*

UAERIV, USAID, OIM. (2014). *Guía del facilitador para la implementación del Programa de acompañamiento para la inversión adecuada de los recursos de indemnización con enfoque del Pueblo Gitano o Rrom.* Bogotá.

Referencias procesos judiciales

Proceso de restitución de derechos territoriales Resguardo del Alto Andágueda, Rad. 27001-31-21-001-2012-00078 (Juez Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Quibdó 2013).



Proceso de restitución de derechos territoriales del territorio colectivo del Alto Mira y Frontera, Rad. 2013-00012 (Juez Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Tumaco, Nariño 2013).

Proceso de restitución de derechos territoriales Territorio Colectivo Kanalitojo de las etnias Amorúa, Sáliba y Sikuani, Puerto Colombia, municipio de Puerto Carreño (Vichada), Rad. 50001-31-21-001-2014-00001-00 (Juez Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Villavicencio 2014).

Proceso de restitución de derechos territoriales Territorio Colectivo Renacer Negro, Rad. 19001-31-21-001-2012-00136-00 (Juez Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Popayán 2014).