



PROCURADURÍA
GENERAL DE LA NACIÓN



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA



DEFENSORÍA
DEL PUEBLO
COLOMBIA

Octavo Informe de Seguimiento y Monitoreo

al Decreto Ley 4633 de 2011 para las Víctimas
del Conflicto Armado de los Pueblos Indígenas

Comisión de Seguimiento y Monitoreo
a la Implementación del Decreto Ley 4633 de 2011

Bogotá, D.C., 20 de Agosto de 2020

Mural Tejedoras de Vida del Putumayo
Municipio Valle del Guamuez - Vereda el Tigre
Fotografía July Andrea Sepúlveda

Representantes Étnicos	Procurador General de la Nación Fernando Carrillo Flórez	Contralor General de la República Carlos Felipe Córdoba Larrarte	Defensor del Pueblo Carlos Alfonso Negret Mosquera
Edgar Velasco Tumiñá	<p>Procurador Delegado para Asuntos Étnicos Richard Moreno Rodríguez</p> <p>Profesionales</p> <p>Delegada para Asuntos étnicos Luz Caldas</p> <p>Procuradora Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz Elena Ambrosi Turbay</p> <p>Profesionales Camilo Rojas Leal</p> <p>Procurador Delegado para la Restitución de Tierras Joaquín Polo Montalvo</p> <p>Profesionales Viviana Mendoza Piñeros María Paula Tostón Sarmiento</p>	<p>Contralor Delegado para el Posconflicto Juan Carlos Gualdrón Alba</p> <p>Profesionales Yeymi Alejandra Arango Murcia Diana Carolina Cano Jurado Ángela Marcela Rojas Poveda María Elena Velásquez Robayo Francis Vargas Díaz</p>	<p>Defensor Delegado para Grupos Étnicos Jaime Alberto Escrucería de la Espriella</p> <p>Profesionales Fernando Fierro Gómez Alejandro Jaramillo Hennessy Manuel Bernardo Pinilla</p>



TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	10
PRONUNCIAMIENTO DEL REPRESENTANTE DE VÍCTIMAS DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS	12
CAPÍTULO 1. PRESUPUESTO PARA PUEBLOS INDÍGENAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO	13
1.1 Recursos de inversión en el periodo 2016-2020.	16
1.2 Ejecución de recursos en la vigencia 2019.....	18
CAPÍTULO 2. ADECUACIÓN INSTITUCIONAL.....	32
2.1 Coordinación Nación - Territorio para la implementación de los Decretos Leyes.....	37
2.2 Planeación y Gestión Presupuestal.....	40
2.3 Gestión de Información en el Registro.....	42
2.4 Prevención y Ayuda Humanitaria	43
2.5 Participación	45
2.6 Reparación Colectiva	46
CAPÍTULO 3. REGISTRO Y REPARACIÓN COLECTIVA DE PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS.....	51
3.1 Los sujetos colectivos étnicos y el modelo de reparación colectiva.	51
3.2 Estado actual de los procesos de reparación colectiva étnica.....	52
3.3 La consulta previa y los PIRC.....	56
3.4 Adecuaciones institucionales al modelo de reparación, Resolución 03143 de 2019, Modelo de Gestión.	58
3.5 La reparación colectiva y el acuerdo de paz.....	59
CAPÍTULO 4. INDEMNIZACION ADMINISTRATIVA INDIVIDUAL A PUEBLOS INDÍGENAS.....	61
CAPÍTULO 5. BALANCE GENERAL Y PERSPECTIVAS DE LOS PROCESOS DE PROTECCIÓN Y RESTITUCIÓN DE DERECHOS TERRITORIALES EN EL MARCO DEL DECRETO LEY 4633 DE 2011	70
5.1 Balance general de las cifras suministradas por la URT-	73
5.1.1. Ámbito o etapa administrativa	73
5.1.2. Ámbito o etapa judicial	89
5.1.3. Ámbito o etapa posfallo	95



5.2 En relación con el módulo o componente étnico del Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente –RTDAF– a cargo de la Unidad de Restitución de Tierras –URT–.....	98
5.3 En relación con los exiguos aportes de la política de restitución de derechos territoriales a la formalización de la propiedad colectiva indígena	100
5.4 Sobre los tiempos de las solicitudes de restitución de derechos territoriales en sede judicial y la necesidad de fortalecer la judicatura especializada en restitución de tierras para la protección de los derechos étnico-territoriales	104
5.5 En relación con la gestión de formalización, protección y restitución de derechos territoriales en el marco de la pandemia COVID-19.....	109
CAPÍTULO 6. PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS A LA VIDA, LA LIBERTAD INTEGRIDAD Y SEGURIDAD PERSONAL DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS.....	112
6.1. Protección y garantías de seguridad	112
6.2. Una mirada territorial a la prevención y protección individual y colectiva: El Andén Pacífico y el departamento del Cauca.....	114
6.3. Protección de autoridades y líderes de los pueblos indígenas	120
6.4. Enfoque diferencial étnico y adecuación institucional.....	121
6.5. Implementación de medidas de protección y la emergencia del Covid-19.....	123
CAPÍTULO 7. RETORNOS Y REUBICACIONES PARA PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS.....	125
7.1 Parámetros normativos y jurisprudenciales de los procesos de retornos y reubicaciones.....	125
7.2 Propuesta de Protocolo de Retorno y Reubicación con enfoque diferencial de la UARIV.....	129
7.3 Inversión para la implementación de procesos de retorno y reubicación de las comunidades y pueblos indígenas.	132
7.4 Inversión en retornos y reubicaciones de pueblos y comunidades indígenas en la vigencia 2019	135
7.5 Acuerdo Final de Paz y procesos de retorno y reubicaciones indígenas.....	140
7.6 Balance cualitativo sobre los casos priorizados en el Acuerdo Final para desarrollar un programa de asentamiento, retorno, devolución y restitución de territorios.	141
7.7 Análisis de los indicadores PMI étnicos relacionados con retornos y reubicaciones	143
8. CONCLUSIONES.....	146
Sobre el presupuesto	146
Sobre la adecuación institucional	147



Sobre registro y reparación colectiva	147
Sobre indemnización administrativa individual	148
Sobre restitución de derechos territoriales	149
Sobre la prevención y protección de los derechos a la vida, la libertad integridad y seguridad personal de los pueblos y comunidades indígenas	152
Sobre retornos y reubicaciones	153
Sobre el deber del Estado de brindar medidas adecuadas, urgentes y oportunas para la protección de las comunidades indígenas en el marco de la emergencia sanitaria creada por el Covid – 19.....	154
9. RECOMENDACIONES	155
Sobre el presupuesto	155
Sobre la adecuación institucional	155
Sobre registro y reparación colectiva	157
Sobre indemnización administrativa.....	158
Sobre procesos de protección y restitución de derechos territoriales.....	158
Sobre la prevención y protección de los derechos a la vida, la libertad integridad y seguridad personal de los pueblos y comunidades indígenas	162
Sobre los procesos de retorno y reubicación	163

ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 1. Presupuesto apropiado para los pueblos indígenas por tipo de proyecto y vigencia.	17
Gráfica 2 Presupuesto de la URT dirigido a comunides indígenas.	30
Gráfica 3. Estado de los Sujetos Colectivos Étnicos en el RUV.	53
Gráfica 4. Estado de avance Reparación colectiva grupos étnicos.....	54
Gráfica 5. Estado de avance reparación colectiva indígena.....	54
Gráfica 6. Número de consultas previas para la formulación de PIRC instaladas en los años 2018-2019.	57
Gráfica 7. Municipios con mayor número de familias indígenas históricamente protegidas con medidas cautelares.....	83
Gráfica 8. Estadística General: Órdenes de medidas cautelares por entidad, dictadas durante toda la vigencia del Decretos Ley 4633 de 2011 y estado de cumplimiento.....	85
Gráfica 9. Demandas de restitución de derechos territoriales presentadas por año.	89
Gráfica 10. Sentencias de restitución de derechos territoriales proferidas por año.....	96



Gráfica 11. Órdenes dictadas en procesos de restitución de derechos territoriales de comunidades indígenas y estado de cumplimiento.	97
Gráfica 12. Principales entidades ordenadas en sentencias de restitución de derechos territoriales a favor de comunidades indígenas.	98
Gráfica 13 Cumplimiento de órdenes a cargo de la autoridad de tierras (hasta 2015 INCODER, en adelante ANT) por sentencia de restitución de derechos territoriales étnicos.	102
Gráfica 14 Resguardos indígenas constituidos y/o ampliados por año	103
Gráfica 15 Solicitudes de restitución y/o protección de derechos territoriales étnicos en el departamento del Chocó.....	107
Gráfica 16 Hectáreas afectadas en restitución en el departamento de Chocó.....	107
Gráfica 17 Órdenes de restitución de derechos territoriales en el departamento de Chocó .	108
Gráfica 18. Propuesta UARIV Protocolo para pueblos y comunidades étnicas.	130
Gráfica 19. Inversión en retornos y reubicaciones vs. inversión retornos de comunidades indígenas - UARIV.....	133
Gráfica 20. Inversión en retornos y reubicaciones indígenas - UARIV	133

INDICE DE TABLAS

Tabla 1. Recursos obligados para la atención y reparación de indígenas víctimas por entidad y vigencia.....	18
Tabla 2. Recursos dirigidos a la atención de pueblos indígenas en 2019 en la UARIV.	19
Tabla 3. Indemnización colectiva de resguardos o comunidades indígenas 2019.	22
Tabla 4. Recursos dirigidos a la atención de pueblos indígenas en 2019 (otras entidades SNARIV).	27
Tabla 5. Comunidades indígenas a las que se orientación gestiones de la URT durante 2019.	29
Tabla 6. Impacto de acciones con entidades territoriales para la implementación de los Decretos Leyes Étnicos por parte del Ministerio del Interior.....	38
Tabla 7. Cifras de Enfoque Diferencial - 2020 - RNI.....	42
Tabla 8. Hechos victimizantes en 2020 para indígenas (DP).....	43
Gráficas 9. Consolidado histórico asignaciones presupuestales por etnias para indemnización administrativa.	61
Tabla 10. Distribución por etnias de giros de indemnización administrativa	62
Tabla 11. Indemnización a víctimas individuales de pueblos indígenas 2011 a 2020 por marco normativo.....	63
Tabla 12. Indemnizaciones por rubro de inversión en 2019 por departamento.	64
Tabla 13. Indemnizaciones individuales por rubro de inversión en 2020 por departamento. .	65
Tabla 14. Indemnizaciones indígenas por departamento (rubro de funcionamiento) 2020.....	67
Tabla 15. Indemnizaciones individuales por rubro de funcionamiento por departamento 2020.	68
Tabla 16. Demandas de restitución de derechos territoriales presentadas en todo 2019 y 2020 con corte 31 de mayo de 2020.	87



Tabla 17. Territorios indígenas con demanda de restitución de derechos territoriales.	90
Tabla 18. Alertas tempranas 2019 - mayo 2020 población civil perteneciente a grupos étnicos	115
Tabla 19. Nivel de riesgo estudios de riesgo para miembros de pueblos indígenas 2019 - marzo 2020.....	120
Tabla 20. Propuesta de la UARIV sobre la oferta institucional para pueblos y comunidades étnicas.....	130
Tabla 21. Víctimas indígenas por hecho victimizante en la vigencia 2019.....	134
Tabla 22. Recursos asignados a entidades territoriales para los EEA destinadas a pueblos indígenas 2019.....	136
Tabla 23. Recursos invertidos en asistencia técnica a pueblos y comunidades indígenas - Vigencia 2019.....	137
Tabla 24. Recursos invertidos en recursos y/o recursos para pueblos y comunidades indígenas - Vigencia 2019.....	138
Tabla 25. Apoyo económico construcción de identidad de las comunidades a pueblos y comunidades indígenas - Vigencia 2019.....	140
Tabla 26. Casos priorizados en el Acuerdo Final de Paz.....	141

ÍNDICE DE MAPAS

Mapa 1 Distribución geográfica de las solicitudes de restitución de derechos territoriales de pueblos y comunidades indígenas.	77
--	----

ÍNDICE DE SIGLAS

ACIN	Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca.
AEI	Artefactos Explosivos Improvisados.
ANT	Agencia Nacional de Tierras
CCDDHPI	Comisión de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas.
CERREM	Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas.
CGR	Contraloría General de la República.
CGR	Contraloría General de la República
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
CNMH	Centro de Nacional de Memoria Histórica
CNTI,	Comisión Nacional de Territorios Indígenas
CSMDL	Comisión de Seguimiento y Monitoreo a los Decretos Leyes
CRIC	Consejo Regional Indígena del Cauca.
DAE	Dirección de Asuntos Étnicos
DAPRE.	Departamento Administrativo de Presidencia de la República
DNP	Departamento Nacional de Planeación
EEA	Esquemas Especiales de Acompañamiento
ELN	Ejército de Liberación Nacional.
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia.
FUD	Formato Único de Declaración para la solicitud de Inscripción en el Registro de Sujetos De Reparación Colectiva – Étnicos
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
MAP	Minas Anti Personal.
MAPP/OEA	Misión de Apoyo al Proceso de Paz / Organización de Estados América
MPC	Mesa Permanente de Concertación
MUSE	Munición Sin Explotar.
NARP	Negros, Afrodescendientes, Raizales y Palenqueros.
OACP	Oficina del Alto Comisionado para la Paz
PAARI	Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas
PATR	Plan de Acción para la Transformación Regional
PDET	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
PGN	Procuraduría General de la Nación
PIRC	Planes Integrales de Reparación Colectiva



PMI	Plan Marco de Implementación.
RESA	Programa – Red de Seguridad Alimentaria RNI Red Nacional de Información
RTDAF	Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente
RUV	Registro Único de Víctimas
SCE	Sujeto Colectivo Étnico
SCR	Sujetos Colectivos de Reparación
SNARIV	Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.
SUIFP	Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Publicas.
UARIV	Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.
UNP	Unidad Nacional de Protección.
URT o UAEGRTD	Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas



INTRODUCCIÓN

La Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Decreto Ley 4633 de 2011 (CSMDL) presenta su octavo informe de balance a la implementación de la política pública de atención, reparación integral y restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas.

El informe contiene nueve capítulos, los primeros siete, corresponden a los siguientes componentes: 1. Presupuesto; 2. Adecuación institucional; 3. Reparación colectiva; 4. Indemnización administrativa individual; 5. Restitución de derechos territoriales; 6. Prevención y protección; 7. Retornos y reubicaciones; y finalmente, los capítulos 8 y 9 presentan las conclusiones y recomendaciones.

El presente informe se elabora después de la sentencia de la Corte Constitucional C-588 de 2019 que prorrogó la vigencia de este Decreto Ley por diez años más, salvo que el Congreso de la República, consulte y defina con las autoridades indígenas un plazo diferente. Teniendo en cuenta este antecedente, la CSMDL hace un análisis estructural de la implementación del Decreto Ley, de sus avances, rezagos y desafíos a casi diez años de su expedición.

Se evidencia que no se cuenta con un costeo específico de los recursos necesarios para la implementación de los Decretos Leyes y tampoco se ha provisto la adecuación institucional ordenada en este marco normativo. Únicamente 10% de los Planes Integrales de Reparación Colectiva étnicos se encuentran en implementación parcial, el 90% restante se hayan en etapas previas sin avances significativos; a la fecha solo han sido proferidas 16 sentencias de restitución de derechos territoriales indígenas, de las cuales solo el 8.5% de las órdenes han sido cabalmente cumplidas; y solo el 1.98% de personas étnicas han sido indemnizadas. En general, los resultados de la implementación del Decreto Ley han sido insuficientes y preocupan a esta Comisión.

Para la CSMDL la sentencia C-588 de 2019, de la Corte Constitucional, se presenta como una oportunidad para revisar el estado de la implementación del Decreto Ley 4633 y realizar las adecuaciones institucionales y procedimentales que permitan superar bloqueos y fortalecer su implementación en armonía con los compromisos establecidos en el Acuerdo Final. Esta revisión deben ser producto del diálogo entre los pueblos y comunidades indígenas y el Gobierno Nacional, en el marco del espacio legítimo para ello, como lo es la Mesa Permanente de Concertación de Pueblos Indígenas.



La CSMDL continuará trabajando de manera coordinada con los pueblos y comunidades indígenas y las entidades del Gobierno Nacional, con el fin de contribuir a la implementación efectiva de los Decretos Leyes, de tal forma que, se materialice el goce efectivo de los derechos a la atención, protección y reparación integral de las víctimas del conflicto armado pertenecientes a los pueblos indígenas.



PRONUNCIAMIENTO DEL REPRESENTANTE DE VÍCTIMAS DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS

El Sentir de las Víctimas Indígenas de Colombia¹

La violencia no cesa en los territorios de los Pueblos Indígenas,
y la paz aún no llega a nuestro país.

Los 115 Pueblos Indígenas que hoy sobrevivimos en Colombia, es gracias a nuestra resistencia, lucha y pervivencia constante en nuestros territorios. Hemos heredado la fuerza de nuestros ancestros; somos los hijos e hijas de la tierra, del agua, del viento y el fuego; somos los rostros y rastros de los que no pudieron acabar, somos la conciencia y la dignidad del país.

Hemos sido históricamente el grupo social mayormente desarmonizado por la violencia en Colombia, una violencia de larga duración y estructural, que nos ha llevado en las últimas décadas a un Genocidio físico y cultural, por todos los actores. Le apostamos al reconocimiento de nuestros derechos como víctimas del conflicto armado, pero ayer como hoy, los avances son insignificantes para el universo de víctimas individuales y colectivas que aún no se dejan de contar en el país.

El Decreto Ley 4633 de 2011 ha sido la expresión de la resistencia de las víctimas indígenas y es nuestra esperanza para el restablecimiento de la armonía y el equilibrio de nuestros pueblos. Nueve años después y a puertas de acabar su vigencia, la institucionalidad encargada de su implementación no ha hecho los esfuerzos suficientes para su implementación. Sigue la revictimización y son pocos los avances reales y efectivos para lograr su cumplimiento.

La falta de voluntad política, de adecuación institucional y de presupuestos suficientes, han sido las principales barreras para seguir dejando en el olvido a los que nos ha tocado vivir la guerra. El llamado hoy desde el corazón de las víctimas de los Pueblos Indígenas en Colombia es a la prórroga del Decreto Ley y a su implementación de manera integral, solo así realmente se contribuirá a la Paz estable y duradera que tanto deseamos las víctimas, y a las cuales le hemos apostado sin perder la esperanza hasta con nuestras Vidas.

Oscar David Montero De La Rosa

Víctima del Genocidio en contra del Pueblo Indígena Kankuamo
Político de la Secretaría Técnica de la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas de Colombia.

¹ Pronunciamento del Representante de Víctimas de los Pueblos y Comunidades Indígenas



CAPÍTULO 1. PRESUPUESTO PARA PUEBLOS INDÍGENAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO

En este apartado se realizará un análisis de los recursos destinados a la atención, asistencia y reparación de los pueblos indígenas víctimas a través de la implementación de las medidas y disposiciones del Decreto Ley 4633 de 2011.

Para iniciar este análisis y atendiendo a la coyuntura actual sobre la vigencia de este marco normativo y de sus implicaciones en materia presupuestal, es necesario presentar los avances en el marco de la prórroga del Decreto, el Plan de Choque acordado en la consulta previa del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 y el respectivo costeo de los recursos necesarios para atender el universo de las víctimas indígenas.

El Decreto Ley 4633 fue expedido el 9 de diciembre de 2011 y según su artículo 194 su vigencia es por 10 años a partir de la fecha de su promulgación. Teniendo en cuenta que su vencimiento sería en diciembre de 2021 y frente a la demanda de inconstitucionalidad presentada contra el artículo 208 de la Ley 1448 de 2011, la Corte Constitucional falló a través de la sentencia 588 de 2019, declarando inexecutable la expresión “*tendrá una vigencia de 10 años*” del artículo 194 del Decreto Ley 4633.

Adicionalmente, la sentencia exhorto al Gobierno nacional y al Congreso de la República para que antes de la expiración de la vigencia de la Ley y los Decretos Leyes, se adoptaran las decisiones concernientes a su prórroga, de lo contrario se entenderá que los Decretos Ley tanto como la Ley, tendrán vigencia hasta el día 7 de agosto de 2030. Actualmente cursa en el Congreso de la República un proyecto de Ley para ampliar la vigencia de la Ley y los Decretos Leyes hasta por diez años.

En este sentido se entiende, hasta el momento, ampliada la vigencia del Decreto Ley, lo cual plantea requerimientos de diferente índole para una mayor efectividad de las acciones contempladas por este marco normativo. Uno de ellos es contar con un panorama cierto y depurado de los recursos necesarios para su implementación y para lograr la cobertura del universo de víctimas indígenas individuales y colectivas pendientes de atención y reparación integral.

Vale recordar que en el Conpes 3726 de 2011 sobre “*Lineamientos, plan de ejecución de metas, presupuesto y mecanismo de seguimiento para el plan nacional de atención y reparación integral a víctimas*” no fue incluido un costeo detallado de todas las medidas específicas de atención, asistencia² y reparación para pueblos indígenas, respecto al universo de víctimas individuales y colectivas de estos pueblos.

² En el Conpes 3726 se proyectaron recursos para educación, salud y generación de ingresos.



En este sentido se solicitó en el mes de marzo a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) y al Departamento Nacional de Planeación (DNP) informaran a la Contraloría General de la República (CGR) acerca de las acciones adelantadas para contar con dicho costeo de cara a la ampliación de los Decretos Leyes, entre ellos el 4633 de 2011, así como de las gestiones de alistamiento realizadas para la prórroga de este.

Respecto a la prórroga, el DNP manifestó que en el entendido de que existe un pronunciamiento de la Corte Constitucional, para el Gobierno nacional se entendía por prorrogado el Decreto Ley³. La misma posición se manifestó por parte de la UARIV en la reunión institucional realizada por la CSMDL el 8 de mayo de 2020⁴.

Por otra parte, en el marco de la consulta previa⁵ del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: *“Pacto por Colombia, pacto por la equidad”*, se acordó con los pueblos indígenas la puesta en marcha en un Plan de Choque para la dinamización de la implementación del Decreto Ley 4633 de 2011⁶. Si bien, este compromiso debía cumplirse en el primer semestre de 2019, a la fecha aún no se cuenta con el diseño y construcción de este.

Frente a los avances en la concertación del Plan, se reportó por parte de la UARIV que este debe ser producto de la concertación entre las instituciones y la Comisión de DDHH de Pueblos Indígenas (CCDDHHPI), identificando los componentes que deben tener prioridad en la implementación y requieren acciones urgentes, de acuerdo con el universo de víctimas individuales y colectivas pendientes de atención. También deberán definirse en el marco del Plan de Choque las adecuaciones institucionales y de política pública, así como los recursos requeridos para tales efectos.

Con el fin de avanzar con la estructuración y concertación del Plan de Choque, entre los días 21 y 22 de octubre de 2019 se definieron entre la UARIV y la CCDDHHPI los siguientes acuerdos:

- Tener en cuenta las recomendaciones de la Mesa Permanente de Concertación (MPC).
- Conformar un equipo técnico de delegados de cada una de las organizaciones que hacen parte de la CCDDHHPI.

³ Respuesta radicada por el DNP el día 29 de mayo de 2020 N. 20206000573251.

⁴ Reunión realizada el día 8 de mayo de 2020 a través de medios virtuales entre la CSMDL y Subdirección General de la UARIV.

⁵ Se protocolizó la consulta previa del PND 2018-2022 con los pueblos indígenas los días 25 y 26 de enero de 2019.

⁶ “La Unidad para las Víctimas y el Ministerio del Interior adelantarán el trámite respectivo para la prórroga del Decreto Ley 4633 de 2011 antes de su vencimiento. En el primer semestre de 2019, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) en coordinación con las entidades del Sistema nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) y la participación y concertación del delegado de cada una de las organizaciones indígenas miembros de la comisión de DD. HH., construirán un plan de choque para la implementación y adecuación institucional del Decreto Ley 4633 de 2011 durante la vigencia de esta norma, el cual reflejará la asignación presupuestal de cada una de las entidades del SNARIV”



- Vincular a las demás entidades del SNARIV en el proceso de formulación e implementación del Plan de Choque (en especial a la Unidad de Restitución de Tierras).
- Incluir el tema presupuestal teniendo en cuenta las apropiaciones realizadas por las entidades en 2020 y 2021.
- En términos de cronograma, las fechas acordadas inicialmente fueron modificadas dado que no se cumplieron los encuentros establecidos para finales de 2019. Si bien se realizó un encuentro de la MPC, en el mes de marzo de 2020, en la cual se acordó la realización de jornadas para la estructuración del Plan de Choque para el mes de abril, las mismas tampoco se llevaron a cabo debido a la emergencia de COVID 19.

En este sentido, si bien es comprensible que la emergencia social, económica y sanitaria del COVID-19 genera retrasos en los procesos programados entre las entidades y los espacios de concertación comunitarios, para la CSMDL la elaboración y aprobación del Plan de Choque se considera un compromiso estructural y necesario para contar con un escenario cierto en materia presupuestal y de política pública ajustado a los requerimientos que sugiere la ampliación de la vigencia de los Decretos Leyes.

Sobre las acciones específicas de costeo y proyección de recursos necesarios, la UARIV señaló que, el Gobierno nacional tiene como compromiso la entrega de un balance de implementación de la política pública, en el cual se incluirán los universos de población, las medidas y el costo al que asciende la atención, asistencia y reparación de las víctimas. Este balance deberá ser adelantado por el DNP y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Por su parte, el DNP informó que en cumplimiento de lo establecido en el actual Plan Nacional de Desarrollo sobre la presentación de un balance de implementación de la política para lo cual es necesario contar con la proyección del universo, la definición de las medidas y el costo para su implementación se cuenta con un proceso de 3 fases, de las cuales ya fueron ejecutadas las dos primeras.

Fase 1: Análisis del gasto (Ejecutada): análisis detallado de los proyectos marcados bajo la política transversal de víctimas y desplazados.

Fase 2: Estudio de costos (Ejecutada): mesas técnicas con las entidades ejecutoras del orden nacional para validar la información analizada en el banco de proyectos del SUIFP.

Fase 3: Modelo de costeo y grandes apuestas (En proceso): Establecimiento de costos y de ajustes a la línea de política.



Si bien, la ruta trazada por el DNP, para estimar el costeo de la Ley de Víctimas es un avance, la respuesta de la entidad plantea dicha proyección de forma general sin contemplar las especificidades para víctimas con identidad étnica. Esta situación podría conllevar implicaciones tanto en la planeación de acciones específicas dirigidas a la atención y reparación de los pueblos étnicos como en su financiación e implementación. Incluso, derivar los ajustes institucionales y los costeos de la política de reparación a pueblos étnicos de la planeación exclusiva de acciones, objetivos y recursos de la Ley 1448 de 2011, incide también en la ausencia de indicadores y metas definidas particularmente para dar cuenta de los avances en la reparación étnica en el país.

Como ejemplo de esta situación, puede tomarse el Conpes 3726 de 2011, en el que se realizaron estimaciones generales sin incluir con especificidad los recursos que serían requeridos para la implementación de los Decretos Leyes, lo cual no permitió, en el proceso de implementación, que todas las entidades del SNARIV contaran con una apropiación de recursos enfocados en la atención de pueblos étnicos víctimas del conflicto armado.

Por último, la CSMDL subraya la necesidad de coordinar los diferentes procesos señalados: Ampliación de la vigencia del Decreto Ley 4633; Plan de Choque concertado con los pueblos indígenas; costeo de las medidas de acuerdo con los universos individuales y colectivos de las comunidades indígenas víctimas; y balance de la implementación del Decreto Ley. Esto en la medida en que a la fecha se cuenta con ejercicios desarticulados que son potencialmente sinérgicos y que deben redundar en una sola perspectiva de política pública y una sola estimación de recursos.

1.1 Recursos de inversión en el periodo 2016-2020.

Según los reportes realizados por las diferentes entidades nacionales al SUIFP, entre 2016 y 2020 se han apropiado \$1.6 billones para pueblos indígenas en proyectos de inversión que se dirigen a la oferta general de prestación de bienes y servicios para pueblos indígenas. Estos recursos han oscilado levemente a excepción del 2019 donde se presentó una baja de 37.8% respecto a la vigencia 2018.

En el caso de los recursos exclusivos para atención, asistencia y reparación integral de pueblos indígenas de 2016 a 2020, estos han tenido una tendencia de disminución, especialmente en 2020 se presenta una disminución de 6% frente a la vigencia 2019.

Gráfica 1. Presupuesto apropiado para los pueblos indígenas por tipo de proyecto y vigencia.



Fuente: elaboración propia con base en la información del SUIFP a corte 30 de abril de 2020.

Vistos estos recursos anualmente por entidad como se presenta en la siguiente tabla, se puede concluir que:

- I. La UARIV ha participado anualmente en promedio con el 51% de los recursos orientados a las víctimas indígenas. Sin embargo, estos recursos disminuyeron en la vigencia 2020 en la que se presenta una disminución de los recursos de la UARIV del 38% con respecto a la vigencia 2019.
- II. Respecto a los recursos que son ejecutados, se tiene que en ninguna vigencia entre 2016 y 2019 se ejecutaron el total de las apropiaciones. Los casos más relevantes en este sentido se presentan en Prosperidad Social, especialmente en las vigencias 2018 y 2019 en los cuales el nivel de ejecución no llegó al 70%. Esta situación es explicada por el uso de la figura de vigencias futuras, teniendo en cuenta que el proyecto (programa Iraca) que respalda esta asignación tiene un ciclo de ejecución de 18 meses.
- III. Otro caso de baja ejecución se tiene en el Departamento Administrativo de Presidencia de la República (DAPRE). Esto es explicado por el proyecto de desminado que es coordinado por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP). Las principales razones de no ejecución se asocian a temas de seguridad en los territorios y a procesos de concertación no finalizados.

- IV. Entidades como el Ministerio del Trabajo, Defensoría del Pueblo y Ministerio de Agricultura dejaron de asignar recursos específicos para población víctima indígena, situación que podría afectar que dichas entidades aportaran efectivamente a la atención y reparación de estos pueblos.
- V. Se resaltan también en 2020: a. La nueva apropiación específica del Ministerio de Salud por \$564 millones correspondiente al apoyo de medidas de rehabilitación psicosocial a víctimas; b. El aumento del 43% de recursos de la Unidad de Restitución de Tierras; c. La disminución del 63% de los recursos asignados por el Centro Nacional de Memoria Histórica.

Tabla 1. Recursos obligados para la atención y reparación de indígenas víctimas por entidad y vigencia.

* Para la vigencia 2020 no se tuvo en cuenta el valor obligado sino el valor apropiado dado que aún no se ha cerrado el periodo.

Entidades SNARIV	Vigente	Obligaciones	Vigente	Obligaciones	Vigente	Obligaciones	Vigente	Obligaciones	Vigente
ACR	\$ 195	50%	\$ -		\$ -		\$ -		\$ -
CENTRO DE MEMORIA HISTÓRICA	\$ 476	59%	\$ 678	87%	\$ 696	96%	\$ 179	100%	\$ 66
DEFENSORÍA DEL PUEBLO	\$ 225	56%	\$ 400	90%	\$ -		\$ -		\$ -
PROSPERIDAD SOCIAL	\$ 22.869	100%	\$ 13.290	85%	\$ 22.210	69%	\$ 16.679	52%	\$ 29.691
MINISTERIO DE AGRICULTURA	\$ 55.660	100%	\$ 15.621	45%	\$ 12.791	4%	\$ -		\$ -
MINISTERIO DE COMERCIO	\$ -		\$ -		\$ -		\$ 400	100%	\$ 2.100
MINISTERIO DEL INTERIOR	\$ 2.720	100%	\$ 1.723	99%	\$ 144	100%	\$ -		\$ -
MINISTERIO DE SALUD	\$ -		\$ -		\$ -		\$ -		\$ 564
MINISTERIO DEL TRABAJO	\$ 243	100%	\$ -		\$ -		\$ -		\$ -
PRESIDENCIA	\$ 409	99%	\$ 318	60%	\$ 415	40%	\$ 475	100%	\$ 550
UNIDAD DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS	\$ 8.355	72%	\$ 8.111	70%	\$ 10.632	76%	\$ 5.907	99%	\$ 10.447
UNIDAD PARA LAS VÍCTIMAS	\$ 27.377	26%	\$ 56.065	97%	\$ 57.875	96%	\$ 67.177	80%	\$ 41.952
TOTAL	\$ 118.531	81%	\$ 96.206	85%	\$ 104.762	77%	\$ 90.818	76%	\$ 85.371

Fuente: elaboración propia con base en el reporte de información del SUIFP con corte a abril 30 de 2020.

1.2 Ejecución de recursos en la vigencia 2019.

Proyectos de inversión de la Unidad para las Víctimas (UARIV)

En 2019 el 74% de los recursos orientados a la atención y reparación de víctimas del conflicto armado, pertenecientes a comunidades y pueblos indígenas es operado por la UARIV, en este sentido se reitera lo señalado en el Séptimo Informe de la CSMDL sobre la necesidad de fortalecer la participación presupuestal y técnica de otras entidades del SNARIV en la implementación del Decreto 4633 de 2011.

La UARIV cuenta con seis (6) proyectos de inversión que orientaron recursos para los pueblos indígenas víctimas. El total de recursos de estos proyectos suma \$1.1 billones, sin embargo,

los recursos específicos para indígenas son el 6% de estos (\$67.177 millones). Asimismo, de la apropiación de recursos para indígenas, en la vigencia 2019 se ejecutaron el 80% de los mismos. Las deficiencias en la ejecución se tuvieron en los proyectos dirigidos a implementar medidas de reparación individual, acompañar los procesos de retorno y reubicación y mejorar los canales de atención y orientación.

Tabla 2. Recursos dirigidos a la atención de pueblos indígenas en 2019 en la UARIV.

PROYECTOS DE INVERSIÓN -UARIV	Vigente proyecto	% de recursos indígenas en el proyecto	Vigente indígenas	Compromisos indígenas	Obligaciones indígenas	Pago indígenas
IMPLEMENTACIÓN DE ACCIONES PARA LA COORDINACIÓN Y ARTICULACIÓN DE LOS DIFERENTES ACTORES E INSTANCIAS DEL SNARIV NACIONAL	\$ 29.752	6%	\$ 1.716	83%	83%	83%
IMPLEMENTACIÓN DE LAS MEDIDAS DE REPARACIÓN INDIVIDUAL Y COLECTIVA NACIONAL	\$ 303.906	7%	\$ 22.165	52%	52%	52%
IMPLEMENTACIÓN DE MEDIDAS DE PREVENCIÓN Y ASISTENCIA PARA VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO NACIONAL	\$ 548.544	6%	\$ 33.184	100%	100%	100%
IMPLEMENTACIÓN DE PROCESOS DE RETORNO O REUBICACIÓN DE VÍCTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO, EN EL MARCO DE LA REPARACIÓN INTEGRAL A NIVEL NACIONAL	\$ 47.716	6%	\$ 3.005	76%	76%	76%
MEJORAMIENTO DE LOS CANALES DE ATENCIÓN Y ORIENTACIÓN PARA LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO NACIONAL	\$ 118.144	4%	\$ 4.679	60%	60%	60%
SERVICIO DE REGISTRO ÚNICO DE VÍCTIMAS CARACTERIZADAS NACIONAL	\$ 58.057	4%	\$ 2.428	100%	100%	100%
Total general	\$ 1.106.119	6%	\$ 67.177	80%	80%	80%

Fuente: elaboración propia con base en el reporte de información del SUIFP con corte a abril 30 de 2020.

Las principales conclusiones de la operación de recursos para comunidades indígenas en el marco de los proyectos de inversión de la UARIV son:

- I. Concentración de recursos en proyectos que se orientan a la implementación de las fases de asistencia y atención (57%).
- II. Baja apropiación de recursos para pueblos indígenas en el marco de los rubros totales de los proyectos de inversión. En ningún caso sobrepasan el 7% del total del proyecto.
- III. Baja ejecución de los recursos para indígenas en los proyectos orientados a la reparación individual y colectiva, retornos y reubicaciones y mejoramiento de los canales de atención.
- IV. Falta de adecuación con enfoque diferencial de los proyectos orientados a retornos y reubicaciones, atención y orientación a las víctimas, y prevención y asistencia.
- V. Prestación de servicios y ejecución de recursos centrados en la demanda de las entidades territoriales.

A continuación, se presentan los detalles de la ejecución de recursos para indígenas en cada uno de los proyectos de la UARIV:



El proyecto de **“Implementación de acciones para la coordinación y articulación de los diferentes actores e instancias del SNARIV nacional”** tiene como objetivos: a. Coordinar a las entidades nacionales y territoriales para la implementación de la política pública de atención y reparación a las víctimas; y b. Facilitar la incidencia de las víctimas en la implementación de la política pública de atención y reparación a las víctimas.

En este sentido, en el marco de este proyecto se ejecutaron \$1.433 millones para el servicio de asistencia técnica a las entidades territoriales para la implementación del Decreto Ley 4633 y la participación de las víctimas. Si bien, según el informe del proyecto de inversión se listan una serie de reuniones y acciones, como resultado concreto de esta inversión en el 2019, se reportó por parte de la UARIV lo siguiente:

- Presentación de la hoja de ruta para la definición del Plan de Choque del Decreto 4633 de 2011.
- Se adelantaron sesiones para la expedición del protocolo de participación de los pueblos indígenas del Amazonas⁷.
- Se socializaron las rutas conjuntas entre la UARIV y la URT en el marco de la caracterización del daño. Al respecto se aclaró por parte de la UARIV que la dificultad de articulación para este fin radica en que el proceso de caracterización llevado a cabo por esta requiere de la realización de un proceso de consulta previa, mientras que en el marco del proceso de restitución de derechos territoriales no se requiere.

Los recursos no ejecutados en este caso corresponden a viáticos y tiquetes de funcionarios, según reportó la entidad en el informe del proyecto de inversión con cierre a diciembre de 2019.

El proyecto de **“Implementación de las medidas de reparación individual y colectiva nacional”** se dirige a la prestación de servicios de divulgación y socialización para la implementación del proceso de reparación colectiva; servicios de asistencia técnica para la implementación de la ruta de reparación colectiva; servicio de implementación de medidas del Plan de Reparación Colectiva; y servicios de implementación de medidas de satisfacción y acompañamiento a las víctimas del conflicto armado. En el marco de este proyecto se ejecutaron \$11.532 millones.

Según lo reportado por la UARIV, en el informe del proyecto de inversión, la baja ejecución de recursos para los pueblos indígenas tuvo las siguientes razones:

⁷ En la quinta sesión llevada a cabo el mes de noviembre de 2019 se protocolizó además la consulta previa del PIRC de 16 Sujetos de Reparación Colectiva indígenas del Amazonas.

- El cambio de modelo de reparación colectiva reglado por la Resolución N.º 03143 de 2018 generó retrasos pues implica reestructurar los PIRC en muchos casos ya existentes, luego del análisis de la viabilidad de las medidas concertadas. Esto implicó que para 2019 no se cumpliera con el pago de las indemnizaciones a sujetos étnicos que estaban priorizados. Sin embargo, respecto de las implicaciones de la implementación de la resolución 03143 se profundizará en el capítulo de adecuación institucional.
- Dificultades de orden público en Timbiquí y San Andrés de Tumaco.
- Dificultades organizativas internas de las comunidades.
- Prestación por demanda de la atención psicosocial.

Frente a la baja proporción de recursos indígenas sobre el total del valor del proyecto, es importante señalar que la misma no es consecuente con el porcentaje de sujetos de reparación colectiva indígena en el total. De 752 SRC el 40% corresponde a comunidades, pueblos u organizaciones indígenas. Esta participación de SRC indígenas en el total requiere de una distribución presupuestal que corresponda a su magnitud y a las implicaciones de los componentes diferenciales de ruta, como por ejemplo las consultas previas que deben surtirse.

Como resultado concreto de la inversión durante 2019, en el marco del proyecto, se tiene lo siguiente, según el reporte de la UARIV:

- 19 sujetos de reparación colectiva indígenas indemnizados en 2019 por valor de \$5.073 millones. El 83% correspondientes al departamento del Amazonas.
- 32 actividades para la implementación de medida de restitución en 11 Sujetos de Reparación Colectiva indígenas de Chocó, Caquetá y Cauca como, por ejemplo: dotación de mobiliario escolar, construcción y dotación de un tambo colectivo, implementación de proyectos productivos y apoyo al fortalecimiento de las dinámicas deportivas de la comunidad a través de la dotación de implementos y uniformes.
- 16 comunidades indígenas en los departamentos de Chocó, Arauca, Caquetá, Cauca y Vichada con medidas de satisfacción, tales como la realización de encuentros culturales, intercambios de saberes y culturales, realización de jornadas de recuperación de tradiciones culturales, recorridos veredales para la revitalización del Plan de vida, y entrega de instrumentos musicales.

- 29 comunidades indígenas en las que se realizó asistencia técnica para la caracterización del daño en 12 departamentos del país.
- 13 comunidades indígenas en las que se realizó asistencia técnica para la formulación del PIRC en 7 departamentos del país.
- 20 sujetos de reparación colectiva indígenas con medidas de rehabilitación comunitaria en 6 departamentos del país.
- 486 personas indígenas con atención psicosocial individual.

Respecto a la indemnización colectiva de resguardos o comunidades indígenas se puede señalar que, entre las vigencias 2016 a 2019, han sido indemnizados 37 sujetos de reparación colectiva indígenas con un recurso total de \$9.454 millones. Como se mencionó anteriormente, para 2019 se indemnizaron 19 sujetos de reparación colectiva indígenas por un valor de \$5.073 millones, de la siguiente manera:

Tabla 3. Indemnización colectiva de resguardos o comunidades indígenas 2019.

Nombre	Municipio	Departamento	VALOR (Resolución)	SMMLV
MONDO-MONDOCITO	TADÓ	CHOCÓ	\$ 241.809.872	292
HIJOS DEL TABACO, LA COCA Y LA YUCA DULCE DE LA CHORRERA, AMAZONAS. COMO AFINIDAD CULTURAL, PERTENECIENTES A CUATRO PUEBLOS BORA, OKAINE, UITOTO Y MUINANE, AGREMIADOS EN LA ASOCIACIÓN DE CABILDOS Y AUTORIDADES TRADICIONALES DE LA CHORRERA - AZICATCH-	LA CHORRERA	AMAZONAS	\$ 301.434.224	364
LA COMUNIDAD DEL CABILDO INDIGENA MAYOR DE TARAPACA- CIMTAR	TARAPACÁ	AMAZONAS	\$ 284.043.788	343
LA COMUNIDAD DE LA ASOCIACIÓN DE AUTORIDADES INDÍGENAS DE LA PEDRERA AMAZONAS-AIPEA	LA PEDRERA	AMAZONAS	\$ 284.043.788	343
LA COMUNIDAD DEL CONCEJO INDÍGENA MAYOR DEL PUEBLO MURUI - CIMPUM	EL ENCANTO	AMAZONAS	\$ 284.043.788	343
COMUNIDAD INDIGENA DE LOS PUEBLOS TICUNA COCAMA Y YAGUA -TICOYA-	PUERTO NARIÑO	AMAZONAS	\$ 326.277.704	394
COMUNIDAD DEL CABILDO DE LOS PUEBLOS INDIGENAS URBANOS DE LETICIA CAPIUL	LETICIA	AMAZONAS	\$ 200.400.072	242

Nombre	Municipio	Departamento	VALOR (Resolución)	SMMLV
COMUNIDAD DEL CABILDO INDÍGENA HEREDEROS DEL TABACO, COCA Y YUCA DULCE CIHTACOYD	LETICIA	AMAZONAS	\$ 200.404.072	242
LA COMUNIDAD DE LA ASOCIACIÓN DE AUTORIDADES INDÍGENAS DEL PUEBLO MIRAÑA Y BORA DEL MEDIO AMAZONAS PANI	MIRITÍ - PARANÁ	AMAZONAS	\$ 216.966.392	262
CONSEJO INDÍGENA DE PUERTO ALEGRÍA COINPA	PUERTO ALEGRÍA	AMAZONAS	\$ 241.809.872	292
LA COMUNIDAD LA ASOCIACIÓN ZONAL DE CONSEJO DE AUTORIDADES INDÍGENAS DE TRADICIÓN AUTÓCTONA -AZCAITA	LETICIA	AMAZONAS	\$ 301.434.224	364
COMUNIDAD DEL CONSEJO REGIONAL DEL MEDIO AMAZONAS CRIMA	SOLANO	CAQUETÁ	\$ 284.043.788	343
LA COMUNIDAD DE ASOAIMTAM ASOCIACION DE AUTORIDADES TRADICIONALES DE TARAPACA	TARAPACÁ	AMAZONAS	\$ 241.809.872	292
CONSEJO COMUNITARIO RIO CAUCA COMUNIDAD SAN MIGUEL	UNGUÍA	CHOCÓ	\$ 284.043.788	343
COMUNIDAD DE LA ASOCIACIÓN DE AUTORIDADES TRADICIONALES INDIGENAS DE LA ZONA DE PUERTO ARICA -AIZA	SILVIA	CAUCA	\$ 242.637.988	293
COMUNIDAD DE LA ASOCIACIÓN DE CABILDOS INDÍGENAS DEL TRAPECIO AMAZÓNICO ACITAM	PUERTO ARICA	AMAZONAS	\$ 326.277.704	394
ASOCIACION DE CAPITANES INDIGENAS DEL YAIGOJÉ APAPORIS- ACIYA	LETICIA	AMAZONAS	\$ 284.043.788	343
LA COMUNIDAD DE LA ASOCIACIÓN DE CAPITANES INDÍGENAS DEL RESGUARDO MIRITÍ-PARANÁ ACIMA	LA PEDRERA	AMAZONAS	\$ 242.637.988	293
PUEBLO KUNA TULE (RESGUARDO ARQUIA)	MIRITÍ - PARANÁ	AMAZONAS	\$ 284.871.904	344

Fuente: Respuesta de la UARIV. Radicado No 20207114482822

El proyecto de **“Implementación de medidas de prevención y asistencia para víctimas del conflicto armado nacional”** está dirigido a brindar atención a las víctimas del conflicto armado de manera subsidiaria con las entidades territoriales; servicios de apoyo para el



desarrollo de obras de infraestructura para la prevención y atención de emergencias humanitarias; y servicio de ayuda y atención humanitaria.

Es importante resaltar que este proyecto que aporta específicamente al componente de ayuda humanitaria contiene el 49.3% de los recursos para indígenas en la UARIV, lo que significa una alta concentración presupuestal en la fase de asistencia. La CSMDL ha insistido en sus anteriores informes en la necesidad de dirigir mayores esfuerzos institucionales y presupuestales para el fortalecimiento de la ruta de reparación de los pueblos indígenas. Si bien son importantes las cifras de población indígena que requiere de la atención humanitaria, debido a su situación de vulnerabilidad, también es prioritario orientar mayores recursos a las medidas de reparación individual y colectiva y a los procesos retornos y reubicaciones, con énfasis en generar capacidad en las comunidades para su autonomía territorial y de desarrollo propio.

En este proyecto fue ejecutada la totalidad de los recursos para pueblos indígenas correspondiente a \$33.183 millones. El 50% de estos recursos fueron ejecutados en los departamentos de Cauca, Chocó, Nariño, Meta, Córdoba y la ciudad de Bogotá.

Los principales resultados reportados por la UARIV son los siguientes:

- 180 entregas de ayuda humanitaria en especie a indígenas (Kits de alimentos, aseo, hábitat, cocina, vajilla, escolares y lúdicos incluyendo su embalaje, transporte y logística de entrega para la atención de emergencias humanitarias) por valor de \$5.849 millones.
- 4 proyectos de infraestructura financiados para indígenas (Páez (autodenominación nasa), Coco Viejo, Resguardo Nulpe Medio, Resguardo de Mayasquer) por valor de \$766 millones.
- 4 comunidades indígenas con medición de subsistencia mínima (Naexal Lajalt, La Sal, Nukak Agua Bonita, Puerto Flores) por valor de \$137 millones.
- 1.164 entregas de ayudas humanitarias por subsidiariedad por valor de \$624 millones.
- 67.300 pagos de atención humanitaria a hogares indígenas desplazados por valor de \$25.662 millones.
- 106 pagos de atención humanitaria a personas indígenas víctimas de otros hechos por valor de \$142 millones.



El proyecto de “**Implementación de procesos de retorno o reubicación de víctimas de desplazamiento forzado, en el marco de la reparación integral a nivel nacional**” está dirigido a la cofinanciación de Esquemas Especiales de Acompañamiento (EEA); proveer apoyo técnico para la identificación de población retornada; construcción de diagnósticos comunitarios sobre sus necesidades; apoyo en la estabilización y disfrute al territorio; y acciones para la construcción de identidad de las comunidades. En este proyecto fueron apropiados \$3.005 millones para comunidades indígenas, pero fueron ejecutados el 76% de estos. Según señaló la entidad, las razones para no ejecutar la totalidad de los recursos se relaciona con que los EEA operan bajo la modalidad de demanda de las entidades territoriales. Adicionalmente, es importante anotar que la operación de este proyecto es de carácter general y estandarizado y no cuenta con una ruta diferencial para la atención de comunidades indígenas. Respecto a este aspecto se profundizará en este informe en el capítulo de retornos y reubicaciones.

Los resultados específicos de la inversión de 2019 en este proyecto según lo reportado por la UARIV fueron:

- 19 EEA por valor de \$15.769 millones.
- Apoyo técnico para la identificación de población retornada y la construcción de diagnósticos comunitarios en 11 resguardos o comunidades por valor de \$75 millones.
- Apoyo en la estabilización y disfrute al territorio de 31 comunidades y resguardos por valor de \$245 millones.
- Apoyo económico a los hogares retornados de la comunidad Emberá del Resguardo Tahamí del Alto Andágueda por valor de \$389 millones.

El proyecto de “**Mejoramiento de los canales de atención y orientación para las víctimas del conflicto armado nacional**” está dirigido a la atención de solicitudes por los canales presencial, telefónico y virtual de la UARIV. En este proyecto fueron apropiados un total de \$4.679 millones para las comunidades o personas indígenas, sin embargo, se ejecutó el 60% de estos. Según la UARIV las razones de no ejecución se relacionan con que la programación de recursos se realiza de acuerdo con el comportamiento histórico de las solicitudes, sin embargo, no se presentó la demanda esperada.

La inversión en este proyecto en 2019 se reflejó en:

- 238.484 solicitudes de víctimas indígenas a través del canal presencial. 52% de ellas para solicitar ayuda humanitaria, 25% relacionadas con temas de registro, 2%



relacionadas con la oferta institucional, 21% relacionadas con solicitudes de medidas de reparación.

- 315.401 solicitudes de víctimas indígenas a través del canal telefónico y virtual. 50% de ellas para solicitudes de atención humanitaria, 21% para solicitudes relativas al registro, 1% para solicitudes de oferta institucional, 14% para medidas de reparación y el restante para otro tipo de solicitudes.

Sin desestimar la prestación de servicios a través de los canales virtuales, telefónicos y presenciales de la UARIV, vale resaltar que la CSMDL ha señalado en anteriores informes la necesidad de generar un mayor acercamiento de la institucionalidad hacia los territorios étnicos, dada la dispersión de los asentamientos y los extensos trayectos en muchos casos existentes entre las comunidades y las cabeceras municipales en las cuales se encuentran los centros de atención presenciales, así como las deficiencias de conectividad de los territorios étnicos lo que dificulta el uso de canales virtuales o telefónicos, sumado a las dificultades en muchos casos para entender y hablar el idioma español.

El proyecto de **“Servicio de registro único de víctimas caracterizadas nacional”** está dirigido a la aplicación de las entrevistas únicas de caracterización en el momento de asistencia (para identificación de necesidades de alimentación, salud, identificación, reunificación familiar, vivienda, generación de ingresos y retorno y reubicación) y la caracterización de comunidades étnicas. En el marco de este proyecto se ejecutaron para la población indígena un total de \$2.428 millones.

Los principales resultados de la operación de este proyecto en 2019, según lo reportado por la UARIV fueron:

- 24.182 entrevistas a hogares indígenas.
- 2.216 solicitudes indígenas individuales y masivas de inscripción en el registro tramitadas para la inclusión de 22.577 personas.
- 50 declaraciones colectivas indígenas, de las cuales se tramitaron 37, están pendientes de trámite 13 y 5 fueron devueltas al Ministerio Público por no contar con los mínimos de la solicitud o por defectos en el diligenciamiento. 23 de ellas fueron incluidas y 14 de ellas tuvieron estado de no inclusión.

Proyectos de inversión de las demás entidades SNARIV.

En 2019 el 26% de los recursos orientados a la atención de víctimas indígenas es ejecutado por cinco (5) entidades del SNARIV diferentes a la UARIV. El total de los recursos operados

por otras entidades SNARIV exclusivamente a víctimas indígenas fue de \$23.641 millones. El 70.5% de estos recursos fueron ejecutados por Prosperidad Social a través del programa IRACA.

Tabla 4. Recursos dirigidos a la atención de pueblos indígenas en 2019 (otras entidades SNARIV).

Entidad	Nombre del proyecto	Vigente Proyecto	% de recursos indígenas en el proyecto	Vigente indígenas	% Compromisos indígenas	% Obligaciones indígenas	% Obligaciones indígenas
Centro de Memoria Histórica	IMPLEMENTACIÓN DE LAS ACCIONES DE MEMORIA HISTÓRICA Y ARCHIVO DE DERECHOS HUMANOS A NIVEL NACIONAL	\$ 13.629	1%	\$ 179	100%	100%	100%
Prosperidad Social	IMPLEMENTACIÓN DE INTERVENCIÓN INTEGRAL APD CON ENFOQUE DIFERENCIAL ÉTNICO PARA INDÍGENAS Y AFROS A NIVEL NACIONAL	\$ 37.000	45%	\$ 16.679	100%	52%	52%
Ministerio de Comercio	APOYO PARA EL ACCESO A LOS MERCADOS DE LAS UNIDADES PRODUCTIVAS DE LA POBLACIÓN VÍCTIMA DEL CONFLICTO ARMADO NACIONAL	\$ 14.973	3%	\$ 400	100%	100%	100%
Presidencia	CONSOLIDACIÓN DE LA ACCIÓN INTEGRAL CONTRA MINAS ANTIPERSONAL EN EL MARCO DEL POSCONFLICTO A NIVEL NACIONAL	\$ 3.371	14%	\$ 475	100%	100%	100%
Unidad de Restitución de Tierras	CONTRIBUCIÓN A LA MEJORA DE LA GESTIÓN DEL PROCESO DE PROTECCIÓN Y RESTITUCIÓN DE LAS TIERRAS Y TERRITORIOS DESPOJADOS O ABANDONADOS FORZOSAMENTE A NIVEL NACIONAL	\$ 132.652	4%	\$ 5.907	100%	99%	99%
Total general		\$ 201.626	12%	\$ 23.641	100%	66%	66%

Fuente: elaboración propia con base en el reporte de información del SUIFP con corte a abril 30 de 2020.

El Centro de Nacional de Memoria Histórica (CNMH) cuenta con el proyecto de **“Implementación de las acciones de memoria histórica y archivo de derechos humanos a nivel nacional”** dirigido a implementar acciones de construcción de memoria histórica y la gestión de la documentación de derechos humanos. Durante 2019 se invirtieron \$179 millones para indígenas lo que corresponde al 1% de recursos del total de proyecto.

Según el reporte del CNMH dichos recursos fueron ejecutados en el marco del cumplimiento de compromisos realizados con la MPC, entre ellos la publicación del Informe Nacional de Memoria Histórica de los Pueblos Indígenas construido por la entidad y la Organización Nacional Indígena entre 2017 a 2019. Asimismo, se realizaron 3 reuniones de socialización de dicho informe (Bogotá, Valledupar y Popayán).

Prosperidad Social tiene a su cargo el proyecto de **“Implementación de intervención integral APD con enfoque diferencial étnico para indígenas y afros a nivel nacional”** dirigido a **“contribuir en la disminución de afectaciones de acceso a alimentos y debilitamiento comunitario de los pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas producidas por el conflicto armado”**. En este proyecto se apropiaron el \$16.679 millones lo que corresponde al 45% del total de recursos del proyecto, el porcentaje restante se dirigió a comunidades afrocolombianas. Es importante resaltar que este es el único proyecto en las entidades SNARIV diferentes a la UARIV que es específico para comunidades étnicas víctimas.



Este proyecto opera los recursos del programa institucional IRACA. En 2019 y durante 2020 los recursos han sido operados por 4 convenios (3 de asociación y 1 interadministrativo), en los cuales la entidad participa con un porcentaje de recursos y los socios operadores participan con una contrapartida. La suma de los convenios para las dos vigencias llega a \$134.812 millones, de los cuales Prosperidad Social aporta el 70%. Durante el 2019 se operaron \$34.134 millones distribuidos entre población indígena y afrocolombiana.

Como se señala en la tabla anterior, los recursos de 2019 fueron comprometidos en su totalidad, pero solo el 50% de ellos fue obligado. Esto se debe a que el programa tiene un ciclo de 18 meses, así sus recursos son operados en el marco de vigencias futuras 2019-2020. En el marco de este proyecto fueron focalizados \$13.891 hogares étnicos.

Por otra parte, Prosperidad Social se informó de la atención de población indígena a través del programa RESA el cual se opera en el marco del proyecto de inversión: **“Implementación de unidades productivas de autoconsumo para población pobre y vulnerable nacional”**. Este proyecto tiene un componente étnico que opera en municipios en los cuales existe población étnica que es sujeto de acciones constitucionales y complementariedad. Si bien, según información reportada a la CGR fueron orientados \$717 millones para la población indígena, es importante señalar que los mismos no fueron marcados en el SUIFP, lo cual dificulta el seguimiento, adicionalmente es importante señalar que este no es un programa exclusivo para la atención de víctimas del conflicto armado. Los departamentos en los cuales se encuentran las comunidades indígenas beneficiarias fueron: Amazonas, Cauca, Chocó, La Guajira, Huila.

El Ministerio de Comercio opera el proyecto de **“Apoyo para el acceso a los mercados de las unidades productivas de la población víctima del conflicto armado nacional”** dirigido a impulsar el desarrollo empresarial de la población víctima del conflicto armado. En el marco de este proyecto fueron ejecutados en 2019, \$400 millones para la población indígena, a través de un convenio con Artesanías de Colombia; como resultado de esta inversión fueron fortalecidos 36 grupos productivos artesanales de comunidades indígenas víctimas con asistencia técnica, comercialización y entrega de insumos productivos a 607 personas.

La Presidencia tiene a su cargo el proyecto de **“Consolidación de la acción integral contra minas antipersonal en el marco del posconflicto a nivel nacional”** dirigido a reducir el riesgo por Minas Antipersonal (MAP), Municiones Sin Explosionar (MUSE) y Artefactos Explosivos Improvisados (AEI). En la operación de este proyecto fueron ejecutados \$475 millones contratados con las asociaciones indígenas ASOWOUDACH, UNIPA y BARI-ÑATUBAIYIBARI. Sin embargo, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, reportó a la CGR un adicional de \$205 millones que fueron ejecutados a través de un contrato logístico y con los cuales se realizaron 17 actividades con comunidades y resguardos indígenas.

La Unidad de Restitución de Tierras opera el proyecto de “**Contribución a la mejora de la gestión del proceso de protección y restitución de las tierras y territorios despojados o abandonados forzosamente a nivel nacional**” dirigido a mejorar la gestión del proceso de protección y restitución de las tierras y territorios despojados o abandonados forzosamente. A través de este proyecto fueron ejecutados **\$5.879 millones** para pueblos indígenas. Para 2019 fueron atendidos 18 resguardos y comunidades indígenas en el marco de la elaboración y adopción de los informes de caracterización que son insumo para las interposiciones de demandas de restitución de derechos territoriales.

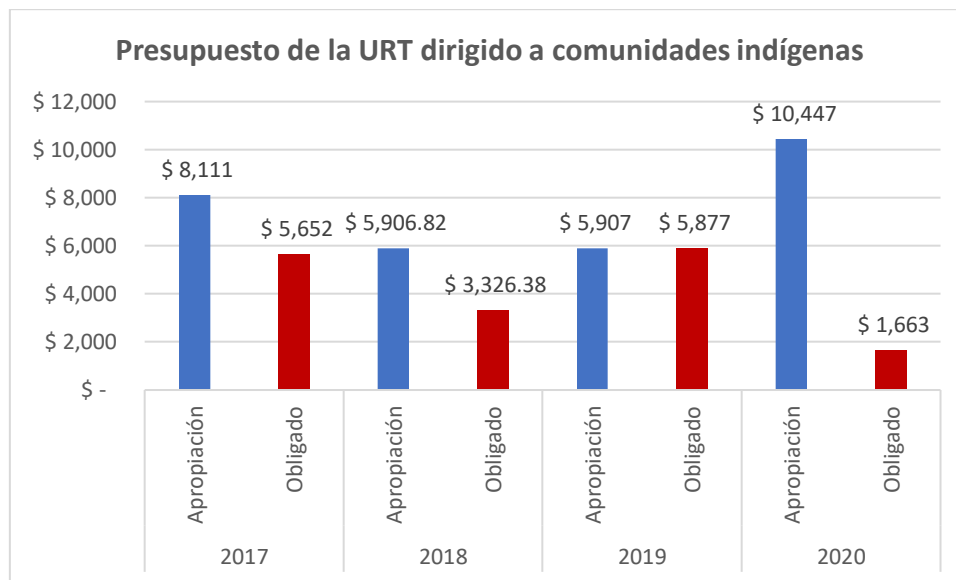
Tabla 5. Comunidades indígenas a las que se orientación gestiones de la URT durante 2019.

DEPARTAMENTO	NOMBRE COMUNIDAD	NUMERO DE FAMILIAS	RECURSO OBLIGADO
ANTIOQUÍA	Resguardo indígena Coribí Bedadó (Mutatá)	30	\$ 4.255.228
CAQUETA	Resguardo San Luis (Puerto Milán)	82	\$ 105.775.553
	Resguardo San Gabriel (San José del Fragua).		
CAUCA	Resguardo Guanguí (Timbiquí)	228	\$ 97.690.166
CHOCO	Resguardo Opogadó (Bojayá),	175	\$ 2.128.140.209
	Resguardo Chagpien Tordó (Litoral de San Juan),		
	Ríos Catru-Dubasa y Ancoso.		
CORDOBA	Resguardo Zenú del Alto San Jorge (Puerto Libertador)	315	\$ 388.494.448
HUILA	Resguardo Palma Alta	190	\$ 360.288.132
META	Resguardo Caño Jabón (Mapiripán)	72	\$ 365.832.271
	Resguardo La Sal.		
NARIÑO	Resguardo Santa Rosa (Ipiales).	112	\$ 428.436.533
PUTUMAYO	Resguardo Vegas de Santana (Puerto Asís)	26	\$ 3.439.795
	Resguardo Calenturas.		
VALLE DEL CAUCA	Resguardo Cañón del río Garrapatas (Bolívar)	625	\$ 755.459.828
	Resguardo San Quinini (Bolívar)		
	Resguardo Gitó Docabú.	225	
VICHADA	Parcialidad el Trompillo (La Primavera).	31	\$ 1.239.054.479

Fuente: Información reportada por la URT a la CGR a través del radicado: DSC1-20207272.

Si bien desde 2012 se han dirigido acciones a la implementación del Decreto Ley 4633 de 2011, algunas entidades hasta hace pocas vigencias no especificaban los recursos orientados al cumplimiento de medidas de reparación integral de las comunidades indígenas. Así, al revisar los reportes del trazador presupuestal de la política pública para pueblos étnicos en la URT, se tiene que solo desde 2017⁸ se puede identificar claramente el presupuesto orientado a las medidas de restitución de derechos territoriales para comunidades indígenas.

Gráfica 2 Presupuesto de la URT dirigido a comunides indígenas.



Fuente: Sistema de seguimiento a proyectos de inversión SPI con corte a 30 de abril de 2020.

Entre 2017 y 2020 se ha asignado un promedio anual de \$7.593 millones específicamente a las acciones de la URT para garantizar los derechos a la restitución territorial de las comunidades indígenas. El presupuesto año a año ha ido variando y en 2018 y 2019 fue bajo en comparación a 2017 y 2020, situación que señala una dificultad teniendo en cuenta dos factores: 1. Los escasos resultados en materia de fallos de restitución y 2. El ingente universo de casos susceptibles de restitución que aún están pendientes de atención.

Como se señalará con profundidad en el capítulo de restitución de este informe, durante toda la vigencia del Decreto Ley 4633 de 2011 solo se cuenta con 40 demandas en sede judicial y se han dictado 16 sentencias de restitución de territorios indígenas. Sin embargo, son 405

⁸ Pues si bien en 2016 datan \$8654 millones de pesos para la restitución de derechos territoriales étnicos, no es posible desagregar el recurso en población indígena y afrocolombiana.



territorios de comunidades indígenas los que aun hacen parte del universo de casos en fase administrativa; lo que significaría que de continuar a este ritmo de 6 demandas en promedio interpuestas cada año, no sería suficiente la prórroga estimada de otros 10 años para abarcar la totalidad de los casos pendientes; más aun teniendo en cuenta que se trata de un universo que no se encuentra cerrado y que tiende a ampliarse.

En este sentido es importante fortalecer no solo la capacidad institucional de la URT para lograr llevar a fase judicial el universo de casos que tiene identificados, sino además un incremento presupuestal para esta tarea acorde con las necesidades y las responsabilidades trazadas por el Decreto Ley. En esta medida se esperaría que estas estimaciones y reajustes sean considerados tanto en el costeo del Decreto Ley 4633 de 2011 de cara a su prórroga, como en el Plan de choque acordado en el marco del Plan Nacional de Desarrollo actual.

Sumado a lo anterior, es importante tener en cuenta que el proceso de restitución no cesa en la fase judicial y que incluso las mayores expectativas del proceso se encuentran en el efectivo y oportuno cumplimiento de lo ordenado por los jueces. Sin embargo, por una parte, las diferentes entidades tanto nacionales como territoriales, sobre las cuales recaen las ordenes, no cuentan con rubros específicos para la atención de estas sentencias, y por otra, existe una deficiente articulación tanto de nivel nacional como de los demás niveles de gobierno para generar sincronía en las acciones, lo que compromete la capacidad real del Estado para garantizar una eficaz restitución de derechos territoriales y lograr su vocación transformadora.



CAPÍTULO 2. ADECUACIÓN INSTITUCIONAL

La política pública para víctimas étnicas, se enfrenta a un momento coyuntural en su proceso, a poco menos de 16 meses del cierre de la vigencia de los Decretos Leyes (cuya prórroga depende de la Sentencia Constitucional 588 de 2019), son muchos los vacíos e inquietudes que la institucionalidad en cabeza del Gobierno Nacional, plantea a la CSMDL y a las víctimas étnicas.

Por una parte, la inexistencia de recursos específicos en el CONPES 3726 de 2011, así como en las diferentes entidades; al igual que el argumento utilizado para responder las solicitudes ciudadanas y de los órganos de control y seguimiento, que busca explicar en la reducción y limitación presupuestal, el creciente déficit en la materialización de la política pública para la atención y reparación a las víctimas étnicas, argumento que puede verse reforzado por la actual situación de emergencia sanitaria debida al COVID 19.

Considerando que la Corte Constitucional ha expresado en sus pronunciamientos, y en específico en los autos 119 de 2011 y 266 de 2017, que la insuficiencia presupuestal no puede ser un argumento institucional para el déficit de cumplimiento, en tanto que, de ser realmente así, esto supondría que los demás aspectos de la política pública son eficientes y funcionales.

Lo que ha evidenciado la CSMDL es que las instituciones tienen problemas más críticos que la deficiencia presupuestal. A todas luces, el Estado colombiano enfrenta una problemática pública diversa y compleja, que no se resolverá únicamente con un mayor presupuesto, a menos que sea observada de manera rigurosa la aplicación de pautas técnicas para el diseño e implementación de las políticas.

Por lo anterior, la CSMDL ve la necesidad de precisar algunos asuntos que aparentemente aún no son del todo claros para las entidades a cargo de la política pública para la atención y reparación a las víctimas étnicas, entre otros, el carácter regresivo que implica “transversalizar”⁹ el enfoque diferencial étnico en vez de adoptar medidas específicas para atender y reparar a las víctimas indígenas de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto Ley.

En primer lugar, los Decretos Leyes, por mandato expreso de la Constitución Política de Colombia, son equivalentes a leyes de la República, por lo que llama la atención a la CSMDL que aún, 8 años después de haber sido expedidos, tanto autoridades públicas como funcionarios, desconozcan esta precisión jurídica, que es enteramente esencial al momento de interpretar la aplicación de los instrumentos normativos en el diseño institucional. Si bien el rótulo “decreto”, puede confundir, existe una distinción en la norma y la jurisprudencia sobre la jerarquía normativa y los parámetros de su aplicación.

⁹ El concepto de transversalización del enfoque étnico en las entidades corre el riesgo de diluir las acciones hacia los pueblos étnicos en una oferta institucional general sin carácter diferencial.



En segundo lugar, debe precisarse que la Constitución Política de Colombia, ha definido los elementos básicos para que las políticas públicas sean llevadas a la práctica: 1. Un marco normativo que establezca los derechos y deberes ciudadanos, y que regule la actuación de la administración pública; 2. La definición de una institucionalidad, que sea integrada por autoridades y organizaciones públicas, que incluya precisión sobre sus responsabilidades, niveles territoriales y defina las competencias que deben ser desarrolladas, 3. Los mecanismos de control y seguimiento y las instancias de participación ciudadana y 4. Los mecanismos de gestión y planeación presupuestal.

Un elemento adicional pero no menos importante, se relaciona con la preocupación de que por medio del ejercicio administrativo se pueda estar modificando el ordenamiento legal de manera unilateral.

Debe anotarse que las disposiciones normativas, sea por la vía del Congreso de la República o de la Consulta Previa, para el caso de las comunidades étnicas; en tanto gocen de control constitucional, integran el régimen legal. El caso más emblemático que ha identificado la CSMDL, de inobservancia de estos principios ha sido el Programa de Reparación Colectiva a cargo de la Unidad para las Víctimas reglamentado por medio de la Resolución 03143 de 2018, al que haremos referencia más adelante.

En casos como el del DNP, se ha podido constatar que no cuenta con una estructura adecuada que permita adelantar las acciones de asistencia técnica al SNARIV para la implementación de los Decretos Leyes. En su respuesta a la CSMDL esta entidad adujo que *“Al respecto es necesario indicar que los decretos leyes no establecen la creación de una institucionalidad específica para su implementación en el DNP”*¹⁰, frente a lo señalado por la entidad es menester recordar que según lo dispuesto en el artículo 6 del Decreto 4633 de 2011:

*“Las medidas y acciones de reparación integral deben contribuir a garantizar la permanencia cultural y la pervivencia de los indígenas como pueblos, conforme a su plan de vida oral o escrito, su ordenamiento ancestral, su cosmovisión y/o ley de origen, ley natural, derecho mayor o derecho propio. Asimismo, estas medidas deberán ajustarse a los estándares nacionales e internacionales de reparación integral a los pueblos indígenas, de manera que garanticen las condiciones para que estos puedan tener un buen vivir con garantías de seguridad, autonomía y libertad;”*¹¹

Lo anterior debe interpretarse a la luz de las disposiciones del Convenio 169 de la OIT en la materia, no solo porque así lo dispone expresamente el artículo citado cuando remite a los estándares internacionales de reparación integral, sino porque dicho Convenio hace arte del

¹⁰ Oficio – DNP - 20206001175491 – 31 julio- 2020

¹¹ Artículo 6 -Decreto 4633 de 2011



bloque de constitucionalidad teniendo, por tanto, carácter prevalente en el ordenamiento jurídico nacional. Los artículos 2 y 33 del mencionado pacto internacional, consagran el deber estatal de desplegar una acción coordinada y sistemática en todos los niveles con la cooperación y participación efectiva de los pueblos indígenas para garantizar el goce de sus derechos, incluido el de reparación integral. El referido artículo 3312 del Convenio menciona:

Artículo 33.

“1. La autoridad gubernamental responsable de las cuestiones que abarca el presente Convenio deberá asegurarse de que existen instituciones u otros mecanismos apropiados para administrar los programas que afecten a los pueblos interesados, y de que tales instituciones o mecanismos disponen de los medios necesarios para el cabal desempeño de sus funciones.

2. Tales programas deberán incluir:

(a) la planificación, coordinación, ejecución y evaluación, en cooperación con los pueblos interesados, de las medidas previstas en el presente Convenio (...)

Aun cuando es claro para la CSMDL el carácter técnico del DNP, también es importante insistir que sin el apoyo técnico especializado que requiere un conocimiento profundo de los principios del enfoque diferencial y sus particularidades dependiendo de cada pueblo, las asesorías y/o acciones que se adelanten tenderán a desconocer el mandato legal.

Más grave aún es el caso del Ministerio del Interior, rector de la política pública para pueblos étnicos, quienes durante la visita administrativa apoyada por medios virtuales y que fue realizada en el mes de julio, reconoció abiertamente la incorporación al servicio público para atender a las víctimas étnicas, de contratistas que desconocen el contenido de los Decretos Leyes y de los asuntos étnicos en general.

Si bien, la Ley 1448 de 2011 integra mandatos y acciones dirigidas al enfoque diferencial étnico, estas no reemplazan a los Decretos Leyes ni suplen la institucionalidad que ha sido creada por estos, por tanto, la CSMDL considera que las siguientes prácticas administrativas, pese a ser contrarias a los Decretos Leyes y a haber sido identificadas en los anteriores informes como lesivas de los derechos étnicos, persisten:

- I. Dispersión o ambigüedad de competencias al interior de las entidades, en materia de la responsabilidad en la implementación de medidas y acciones contenidas en los Decretos Leyes.

¹² Interpretando el alcance de este artículo del Convenio, la OIT ha indicado: “En la mayoría de los casos, la acción coordinada y sistemática es un proceso de largo plazo que necesita varios pasos simultáneos y complementarios: (...) Establecer instituciones específicas para promover e implementar los derechos de los pueblos indígenas o, particularmente en países con una gran población indígena, instituciones para coordinar la implementación, en todos los sectores y niveles de gobernanza; Establecer mecanismos permanentes en todos los niveles de gobernanza a los fines de procurar la participación de los pueblos indígenas en los procesos de toma de decisiones, incluyendo la planificación, implementación, monitoreo, evaluación y generación de informes sobre las medidas de implementación (...)” (OIT, 2009)

- II. Debilitamiento de las dependencias a cargo de los asuntos étnicos o su abierto reemplazo por otras dependencias, creadas para finalidades distintas.
- III. Desagregación del presupuesto en proyectos de inversión, que no cuentan con productos claramente orientados a las medidas dirigidas a la población víctima étnica y utilización de promedios o ponderaciones para presentar el presupuesto dirigido a las víctimas étnicas.
- IV. Expedición de actos administrativos que buscan sustituir los contenidos de los Decretos Leyes o desconocerlos.
- V. Mínimos porcentajes de participación en la distribución presupuestal, cuando los universos a ser atendidos son mayoritariamente étnicos, esto es evidente en el caso de sujetos colectivos o la ocurrencia de emergencias humanitarias.
- VI. Delegación en contratistas de las responsabilidades institucionales dirigidas a la materialización de los Decretos Leyes.
- VII. Una profunda centralización y la persistente responsabilización a las entidades territoriales cuando se presentan resultados deficientes, toda vez que la generalidad de los departamentos y municipios étnicos, que requieren mayor énfasis en la implementación de los Decretos Leyes, no cuentan con una robusta capacidad fiscal y tienen debilidades en su desempeño. Así como la inaplicación del Decreto 2460 de 2015 y las dificultades para acceder a recursos en desarrollo de los principios de subsidiariedad y complementariedad.

La persistencia de estas prácticas en las administraciones preocupa de cara a la prórroga de los Decretos Leyes, y considerando que la materialización y sostenibilidad de toda política pública depende del concurso de todas las entidades y las autoridades étnicas, inquieta a la CSMDL los resultados obtenidos en el seguimiento a las acciones de asistencia técnica por parte del Gobierno Nacional a las alcaldías y gobernaciones.

En consideración a lo anterior, la PGN dio inicio al Caso Preventivo E2019-343622, dirigido a evaluar la implementación de los Decretos Leyes por parte de las entidades territoriales, este ejercicio consistió en requerir a todos los alcaldes y gobernadores del país por medio de un cuestionario que permitía establecer concretamente tanto el conocimiento que se tiene de la normatividad, como las medidas adoptadas en consecuencia.



La CSMDL realizó seguimiento y análisis de las respuestas obtenidas, observando que de 1.122 entidades territoriales entre alcaldías y gobernaciones que concluyeron sus mandatos en 2019, tan solo en 41 casos se informó sobre la realización de acciones y la incorporación de recursos para las víctimas étnicas. Las entidades territoriales restantes, no respondieron o incluso negaron contar en su jurisdicción con víctimas étnicas.

Esos elementos fueron tenidos en cuenta para acompañar la revisión de los borradores de planes de desarrollo de las entidades territoriales priorizadas, observando que los resultados fueron incluso más desalentadores. Pese a haber sido remitida comunicación en el mes de enero de 2020 por parte de la Procuraduría Delegada para Asuntos Étnicos, instando a alcaldes y gobernadores a la incorporación de acciones dirigidas a las víctimas étnicas, estos no respondieron los requerimientos de la PGN.

Por otra parte, al revisar los borradores de planes de desarrollo territorial, no se encontró en la mayoría de ellos la incorporación de las recomendaciones realizadas. Esto llevó a requerir al Ministerio del Interior y al DNP sobre las acciones de asesoría técnica brindada a los entes territoriales y la implementación de medidas al interior de las entidades. Sin embargo, los resultados permitieron establecer que al igual que con los entes territoriales, existe desconocimiento de la victimización étnica y de las responsabilidades legales en el conjunto de la institucionalidad.

De manera errónea las entidades del Gobierno Nacional, y en particular la UARIV, han sostenido que definir proyectos de inversión específicos y oficinas especiales en la estructura administrativa supone duplicidad institucional. Sin embargo, a consideración de la CSMDL si bien, no se busca disponer de entidades públicas paralelas, sí se requiere que al interior de las entidades del SNARIV sean precisados de manera clara y acorde con la norma, los responsables públicos y sus competencias, teniendo como marco de interpretación los Decretos Leyes.

Adicionalmente se requiere clarificar en los instrumentos de planeación y presupuesto, los productos y metas concretas dirigidas a víctimas étnicas, y que estos sean congruentes con su realidad cuantitativa, no como sucede en la actualidad, que se planifican de manera marginal y acorde con las limitadas interpretaciones y escasos conocimientos sobre las comunidades étnicas de algunos servidores públicos. Si se suma a esto, la debilidad en materia de la información de costos y presupuestos para los Decretos Leyes, el escenario es aún más crítico.

Una de las conclusiones a la que ha llegado la CSMDL, consiste en considerar que la institucionalidad ha destinado sus esfuerzos técnicos, capacidades y sobre todo tiempo al auto



diseño de estructuras, cuyo principal resultado ha sido la generación de acciones poco efectivas, sin objetivos claros y sin el concurso de los pueblos étnicos, prácticas que terminan invisibilizando las víctimas étnicas y desconociendo los Decretos Leyes.

La CSMDL considera que existe falta de claridad en el debate actual sobre la prórroga de los Decretos Leyes. La pregunta principal no es si se prorrogan o no los instrumentos normativos, sino en qué condiciones deberían ser prorrogados. Por tal razón, no solo las autoridades públicas, también los partidos políticos y las autoridades y organizaciones étnicas, deben permitirse una discusión de fondo sobre la manera cómo se entiende la violencia generalizada en los territorios étnicos, cómo debe ser atendida y reparada y cómo se continuará el camino en la superación de la larga noche de la violencia en Colombia.

2.1 Coordinación Nación - Territorio para la implementación de los Decretos Leyes

El Grupo de Víctimas del Ministerio del Interior¹³, reportó a la CSMDL, que entre 2015 y junio de 2020, realizó 226 acciones de asistencia técnica dirigidas a la implementación de los Decretos Leyes. Estas se realizaron en 93 entidades territoriales (12 departamentos y 81 municipios) y considerando su denominación pueden ser divididas en dos conjuntos de acciones:

Actividades que no se relacionan con la implementación de los Decretos Leyes, pero que el Ministerio presenta como tales:

- I. Apoyo técnico en la formulación de proyectos orientados a materializar la implementación de medidas diferenciadas, susceptibles de ser financiadas por diferentes fuentes de financiación y cofinanciación. (2018)
- II. Taller sobre los lineamientos para la inclusión de la política de víctimas en los informes de gestión (cierre de gobiernos 2015).
- III. Estrategia nuevos mandatarios fases: I) informes de gestión; II) procesos de empalme; III) Elaboración de Planes de Desarrollo 2020 – 2023. (2019-2020)

Actividades orientadas a la implementación de los Decretos Leyes:

- I. Jornada de transferencia metodológica de los maletines divulgadores de los Decretos Ley 4633 y 4635. (2017)

¹³ Oficio OFI2020-16893-GTV-1001 de mayo de 2020

- II. Socialización de los lineamientos técnicos para la inclusión de acciones diferenciales para la implementación de los Decretos Ley 4633 y 4635 en el Plan de Desarrollo 2016-2019 (sic).
- III. Fortalecer la institucionalidad a nivel territorial, generando una mayor apropiación de los Decretos Ley 4633 y 4635 (sic). (2015)
- IV. Asistencia técnica para la inclusión de acciones diferenciales de prevención, atención, asistencia y reparación de víctimas pertenecientes a grupos étnicos en la actualización del Plan de Acción Territorial (PAT) para el 2019 (sic). (2018)
- V. Proceso de caracterización en compañía de la entidad territorial para establecer la capacidad institucional, necesidades y avances en la incorporación del enfoque étnico (sic). (2018)
- VI. Jornadas de asistencia técnica en términos de formación a funcionarios, instancias de participación, líderes y organizaciones étnicas en temas de ley 1448 de 2011, enfoque diferencial étnico, Decretos Leyes 4633 y 4635 de 2011, identificación(sic). (2017)
- VII. Capacitación en formulación y gestión de proyectos orientados a población étnica víctima del conflicto armado. (s.f)

Ahora bien, en su respuesta, el Ministerio reportó los impactos de estas actividades, los cuales han sido clasificados en ocho (8) categorías:

Tabla 6. Impacto de acciones con entidades territoriales para la implementación de los Decretos Leyes Étnicos por parte del Ministerio del Interior.

CATEGORÍA DE LOS IMPACTOS	NÚMERO DE ACCIONES	PORCENTAJE SOBRE EL TOTAL DE ACCIONES	OBSERVACIÓN
Capacitación y talleres en Decretos Leyes	56	25,6%	Realizado durante 2015, 2016 y 2017
Entrega de ficha de caracterización étnica	49	21,5%	Realizado 2018 (es decir a un año del cierre de los mandatos locales)
Capacidades territoriales	44	19,4%	Indica que: "Se fortalecieron las capacidades de la entidad territorial respecto a los Decretos Ley 4622 y 4635 con el objetivo de generar medidas diferenciales para la población étnica en el PAT 2019" (sic), sin embargo, esto no se sustenta en datos. Corresponden todos a 2018

CATEGORÍA DE LOS IMPACTOS	NÚMERO DE ACCIONES	PORCENTAJE SOBRE EL TOTAL DE ACCIONES	OBSERVACIÓN
Entrega de propuesta	28	12,3%	Realizado entre 2019 y 2020, sin embargo, no precisa los efectos cualitativos ni cuantitativos
Ningún impacto	24	10,5%	Realizado en 2016, correspondiente al primer año de gobierno local del periodo pasado
Divulgación	19	8,3%	Realizado en 2015 y 2016, repetido para el caso de la Gobernación de Antioquia
Construcción de política	3	1,2%	Consiste en el apoyo en la construcción a la política pública y planes de Desarrollo con enfoque étnico en Riohacha, Caquetá y Córdoba.
Formulación de proyectos	3	1,2%	No precisa su naturaleza, tampoco si fueron llevados a la práctica

Fuente: elaboración propia con base en la información suministrada por parte del Ministerio del Interior.

Con base en la respuesta brindada por el ente ministerial, se puede concluir que la gestión concreta del Ministerio del Interior, en lo que se refiere a la asistencia técnica a entidades territoriales, ha consistido en entregar información y realizar talleres de socialización de los Decretos Leyes, con un impacto muy reducido en contraste con la información suministrada por los entes territoriales a la PGN en el marco del caso preventivo descrito anteriormente.

Asimismo, la información aportada por el Ministerio no permite establecer los resultados de la implementación de acciones, con excepción de tres (3) casos en los cuales se apoyó la formulación de políticas públicas del nivel territorial y la elaboración de tres (3) proyectos, de los cuales no se conoce si fueron implementados. Considerando que se trata de información que recoge cinco años de avances, es un resultado poco significativo.

Por otra parte, la información aportada por el Ministerio del Interior ha sido contrastada con los resultados del Caso Preventivo. El resultado de los casos más notables, encontrados en el análisis comparado es el siguiente:

- Entre 2015 y 2017, las gobernaciones de Chocó y Nariño recibieron cinco acciones de asistencia técnica tanto a nivel general como específico en los Decretos Leyes, sin embargo, no respondieron el requerimiento de la PGN.
- Entre 2017 y 2020, las alcaldías de Quibdó (Chocó) y La Montañita (Caquetá) recibieron cinco acciones de asistencia técnica tanto a nivel general como específico en los Decretos Leyes, sin embargo, no respondieron el requerimiento de la PGN.



- Entre 2015 y 2020, la gobernación de Sucre y las alcaldías de Montería y Pasto recibieron cada uno seis asistencias técnicas, tanto en aspectos generales como específicos de los Decretos Leyes; sin embargo, al momento de ser requeridos por la PGN para que informaran sus acciones para la implementación de los Decretos Leyes, Sucre y Montería no respondieron y Pasto se limitó a informar las acciones adelantadas con la Kumpania del Pueblo Rrom que se ubica en su jurisdicción.
- El municipio de Florencia en Caquetá, recibió asistencia técnica en ocho oportunidades tanto en aspectos generales de la política pública de víctimas como en específicos de los Decretos Leyes, esto ocurrió desde 2015 hasta 2020, informando el Ministerio del Interior que los impactos de estas acciones habían sido: 1. Cinco proyectos formulados y radicados a las diferentes ofertas nacionales o territoriales y tres proyectos identificados y formulados, 2. Funcionarios capacitados en la construcción de informes de gestión con énfasis en la inclusión de los Decretos Leyes 4633 y 4635, 3. Entrega de 2 maletines divulgadores a la secretaria de gobierno de Florencia, 4. Cuatro talleres de formación sobre los Decretos Leyes 4633 y 4635, 5. Se fortalecieron las capacidades de la entidad territorial respecto a los Decretos Leyes 4622 (sic) y 4635 con el objetivo de generar medidas diferenciales para la población étnica en el PAT 2019, 6. La entidad recibió la ficha de caracterización del enfoque étnico con recomendaciones para el fortalecimiento institucional, 7. Se entregó una propuesta con siete componentes para ser integrados en los PDT, y 8. Funcionarios capacitados en la Ley 1448 y los Decretos Leyes 4633 y 4635 con el objetivo de incidir en la actualización del PAT 2018. Pese a todo este esfuerzo institucional al momento de ser requerida esta alcaldía por parte de la PGN, esta se limitó a acusar el recibo del requerimiento.

En la práctica, parece que las denominaciones o conceptos de las asistencias técnicas adelantadas no se reflejan en la información institucional de las entidades territoriales, como lo muestra el mínimo nivel de respuesta que ofrecieron departamentos y municipios al Caso Preventivo presentado por la PGN.

2.2 Planeación y Gestión Presupuestal

Debe tenerse presente que, así como la Ley 1448 de 2011, el Decreto Ley 4633 del mismo año también requiere un desarrollo institucional apropiado, en ese sentido contar con proyectos de inversión y productos concretos en las fichas de planeación correspondientes, sería congruente con una mejora efectiva en su implementación y aportaría a la transparencia en los reportes a órganos de control y a la ciudadanía.

Se ha indicado de manera recurrente por parte de la CSMDL, la necesidad de fortalecer los mecanismos para la implementación del Decreto Ley, esto pasa por definir al interior de las entidades del SNARIV herramientas para la implementación de las acciones que la norma



exige. Esto es aún más urgente para la institucionalidad creada de manera expresa en la norma.

La UARIV informó en la reunión realizada el 7 de julio de 2020 con la CSMDL, indicó que por decisión del DNP a partir de 2018, se optó por un modelo de transversalización en los proyectos de inversión de las acciones contenidas en los Decretos Leyes, lo cual como se indicó en el Sexto Informe de Seguimiento implicó un retroceso en la asignación de recursos específicos para los pueblos étnicos, dado que el proyecto inversión existente hasta esa vigencia que buscaba principalmente, la incorporación del enfoque diferencial no tuvo continuidad.

A su vez, como se pudo constatar en la información presupuestal allegada por la UARIV¹⁴, se han observado inconsistencias y vacíos de información, que son atribuibles al modelo de transversalización:

- En el proyecto de inversión “Implementación de las medidas de reparación individual y colectiva nacional” resulta insuficientes los recursos específicos dirigidos a los pueblos y comunidades indígenas víctimas que son sujetos de reparación colectiva, así como las metas establecidas y su avance.
- El proyecto de “Implementación de medidas de prevención y asistencia para víctimas del conflicto armado nacional” dirigido a la prestación de atención humanitaria acumula la mayor parte de los recursos dirigidos a las víctimas indígenas (57%) en la UARIV, por lo cual se requiere de la desconcentración de recursos en la fase de asistencia y el fortalecimiento de los recursos orientados a las medidas de reparación integral.
- El proyecto de “Mejoramiento de los canales de atención y orientación para las víctimas del conflicto armado nacional” se centra en la atención a los pueblos indígenas a través de canales telefónicos, virtuales y presenciales en los centros de atención, lo cual no resulta adecuado a las condiciones territoriales y culturales de las comunidades indígenas. Se requiere un mayor acercamiento y dinamismo de la institucionalidad en la atención y verificación de la situación y necesidades de las comunidades indígenas.
- El proyecto de “Implementación de procesos de retorno o reubicación de víctimas de desplazamiento forzado, en el marco de la reparación integral a nivel nacional” que ejecuta recursos para las comunidades y personas indígenas retornadas opera sin tener en cuenta el enfoque diferencial. Además, la prestación de servicios y disposición de bienes públicos, como, por ejemplo, los EEA se realizan bajo la modalidad de demanda de las entidades territoriales, lo cual afecta la completa ejecución de

¹⁴ Oficio radicado 20207201382991



recursos, pese a las ingentes necesidades de los pueblos indígenas víctimas del desplazamiento forzado.

2.3 Gestión de Información en el Registro

Se encuentra una divergencia conceptual en la UARIV¹⁵ esta entidad indica que para el año 2019, se realizaron 67.399 entrevistas de caracterización donde al menos un integrante del hogar se autor reconoció con alguna pertenencia étnica (negro, afrocolombiano, indígena, raizal, palenquero y rrom); para el 2020, se han realizado 12.994 entrevistas de caracterización con estas mismas características.

De las mencionadas entrevistas en 2019, se identificaron un total 266.398 medidas de asistencia y para el año 2020, un total de 28.812 de medidas de asistencia y se remitieron en su totalidad a la Dirección de Gestión Interinstitucional (DGI), para adelantar el procedimiento de gestión de oferta.

Sin embargo, se ha constatado durante la visita administrativa del mes de junio, realizada por medios virtuales, que la gestión de oferta identificada para víctimas étnicas por la DGI corresponde a tan solo el 3% de la totalidad de ofertas institucionales, de una base de datos con cerca de 5.400 registros. Esto supone, que el direccionamiento a la oferta, posterior a la caracterización no tiene relación con oferta específica, así mismo en esta misma respuesta, la CSMDL no logra constatar cual es el ejercicio concreto de gestión de oferta para víctimas étnicas.

Adicionalmente y en la evaluación realizada para el periodo 2020, al revisar el reporte de la Red Nacional de Información en la página de la UARIV, encontramos nuevamente diferencias importantes en comparación con la información reportada por la Defensoría del Pueblo en lo corrido del año respecto de víctimas pertenecientes a pueblos indígenas así:

Tabla 7. Cifras de Enfoque Diferencial - 2020 - RNI.

ETNIA	HECHO	VIGENCIA	VICTIMAS OCURRENCIA	EVENTOS
Indígena	Amenaza	2020	1	1
	Desplazamiento forzado	2020	8	8

Fuente: Tomado del RUV. <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>

¹⁵ Oficio radicado 202072013829911

Tabla 8. Hechos victimizantes en 2020 para indígenas (DP).

HECHO VICTIMIZANTE	2020
Confinamiento	3.267
Desplazamiento	7.384

Fuente: Tomado de la información reportada por la Defensoría del Pueblo.

En tanto la Red Nacional de Información es el instrumento que garantiza al SNARIV la información sobre la violación a los DD.HH y DIH de la población víctima del país, requiriendo que esta sea rápida y efectiva, para la exitosa coordinación de las diferentes entidades del orden nacional y territorial, teniendo en cuenta la evaluación realizada, esto podría obedecer a: 1. Demoras en la toma y remisión de las declaraciones, 2. Demoras en la valoración y 3. No inclusión en el registro; es necesario verificar las causas de la brecha.

A lo anterior se suman las condiciones generadas por la contingencia del COVID 19, a raíz de múltiples quejas por parte de los personeros municipales sobre la dificultad de allegar las declaraciones, la UARIV se comprometió a generar un mecanismo especial de recepción de declaraciones e informó a la CSMDL que se puso a disposición una ventanilla única en Bogotá, lo que dista de ser un mecanismo idóneo, toda vez que las medidas de confinamiento han limitado potencialmente el tránsito en los territorios.

2.4 Prevención y Ayuda Humanitaria

En este apartado, se indicarán algunos ejemplos sobre las deficiencias técnicas que presentan las entidades del SNARIV, en la manera de implementar y presentar a los órganos de control las acciones en el marco de los Decretos Leyes. Las cuales para la CSMDL tienen que ver con las debilidades propias del modelo de transversalización de los asuntos étnicos, para esto serán consideradas respuestas de la Subdirección de Prevención y Atención de Emergencias y de la Dirección de Gestión Social Humanitaria de la UARIV.

La Subdirección de Prevención y Atención a Emergencias¹⁶, aseguró que los obstáculos en materia de prevención que han observado son los siguientes:

- Baja capacidad de respuesta de los entes territoriales, como primeros respondientes de la atención ante situaciones de emergencia. No obstante, la UARIV de manera concurrente y subsidiaria atiende la totalidad de las emergencias que ocurren.
- Falta de oportunidad en la coordinación inmediata de los procesos de atención de emergencias humanitarias masivas, en los cuatro momentos de la respuesta humanitaria (verificación, coordinación, atención y seguimiento). Esto debido a que los Comités

¹⁶ Oficio radicado 202072012764051 de julio 7 de 2020



Territoriales de Justicia Transicional o no se convocan, o se convocan tardíamente, retrasando la respuesta humanitaria y dificultando la activación de los mecanismos de apoyo subsidiario.

- Ausencia de gobernabilidad en las entidades territoriales, para adelantar la respuesta humanitaria. En algunos casos se identificó que la falta de respuesta por parte de los municipios obedeció a situaciones de anormalidad institucional o administrativa, como, por ejemplo, la ausencia o la interinidad de las autoridades locales.

Esto mismo fue ratificado por la dependencia en mención durante la visita administrativa que por medios virtuales se realizó el 23 junio de 2020. Por tanto, se consideró oportuno requerir ampliación de esta información para conocer: 1. En qué consiste la asistencia técnica que se ofrece a las entidades territoriales, 2. Cuáles son los métodos de trabajo y mecanismos, 3. Cuáles han sido los municipios específicos en los cuales se recogían los obstáculos mencionados por la entidad, 4. Precisar las acciones de mejoramiento que han sido introducidas y 5. Indicar si esto se había informado de manera formal a la CSMDL.

En oficio 202072013829911 de julio 7 de 2020, esta Subdirección no aportó su respuesta a ninguno de estos interrogantes, por tanto, no se conocen las directrices dadas a las entidades territoriales como responsables de los obstáculos en materia de prevención y ayuda humanitaria, sin el suministro de evidencia concreta.

Por otra parte, en desarrollo de estas diligencias administrativas la Dirección de Gestión Social Humanitaria, al ser indagada por la CSMDL respecto del mejoramiento de canales de atención y orientación, se limitó a dar la cifra de Centro Regionales (33) y puntos de atención (189) y a indicar que se cuenta en todo Colombia con siete (7) orientadores étnicos contratados para la vigencia 2020 (2 menos que en 2019, de acuerdo con la misma respuesta).

Considerando las anteriores cifras, la UARIV cuenta con orientadores étnicos en el 3,15% de los lugares de atención, no mencionó nada respecto de las Oficinas Especializadas, creadas por medio de los Decretos Leyes para la atención a las víctimas étnicas, y en todo caso, tal proporción está muy por debajo de la composición de víctimas individuales étnicas, que en el RUV representan el 17% de la población víctima a nivel nacional.

Si se tiene en cuenta, que las víctimas étnicas tienden a permanecer en lugares cercanos a sus territorios de origen, aun habiendo sido desplazados por la violencia, la información de la UARIV no precisa de manera diferenciada como se brinda la atención de acuerdo a las particularidades de cada entidad territorial. Claramente todo esto no se puede denominar como “Mejoramiento de los Canales de Atención”.

Respecto a la coordinación que se debe realizar frente a la ayuda humanitaria y en consideración a la brecha existente entre la información reportada por la Red Nacional de



Información en contraste con la registrada por la Defensoría del Pueblo, solo para el hecho victimizante de desplazamiento forzado la diferencia entre las dos fuentes corresponde a 7.376 personas, esto aunado a la ausencia de reportes de confinamientos en la RNI que según la Defensoría corresponde a 3.267 personas, por lo cual preocupa la oportunidad de las acciones que se estén adelantando frente a la magnitud de la necesidad.

2.5 Participación

La Honorable Corte Constitucional indicó en el Auto 373 de 2016, que se considera superado el umbral de inconstitucionalidad en materia de participación merced a los avances establecidos por la Ley 1448 de 2011 refiriendo que :“(…) esta Sala Especial observa que las falencias frente al contenido de este derecho ya no giran en torno a la creación de los escenarios y condiciones apropiadas para la participación en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de la política pública, sino, principalmente, en las garantías y niveles de incidencia frente a los ejercicios adelantados, en especial, en el orden territorial”. (Constitucional, 2016)

En lo referido a pueblos étnicos resulta preocupante la persistencia de situaciones alertadas desde el quinto informe de la CSMDL, en donde se hizo referencia a dos aspectos:

“el primero tiene que ver con el alcance de las resoluciones 388 de 2013 y 677 de 2017 de la UARIV, dado que su ámbito se circunscribe únicamente a las mesas de víctimas, dejando por fuera los demás espacios de participación definidos por el Decreto 4800 de 2011 en su artículo 263. El segundo tiene que ver con el alcance previsto por el artículo 194 de la Ley 1448 de 2011 que establece que el protocolo de participación efectiva debe dar cuenta de los mecanismos de: participación efectiva de las víctimas, remisión anticipada de las decisiones proyectadas en materia de atención y reparación a víctimas, presentación de observaciones de las víctimas, a las decisiones proyectadas, presentación a las mesas de víctimas de la justificación de los rechazos a las observaciones. Tanto en la resolución de 2013 como en la de 2017 se observa ausencia de estos mecanismos dirigidos a grupos étnicos, lo cual no puede atribuirse de manera exclusiva a la ausencia de un protocolo específico.” (Étnicas, 2017)

La vulneración al derecho a la participación de los pueblos étnicos es preocupante habida cuenta de que pese a la existencia formal de espacios y mecanismos; claramente no se cuenta con acceso a la totalidad de espacios de participación y en los que en teoría tienen asiento, su participación no tiene la posibilidad de generar impacto alguno en las decisiones que allí se tomen.

Finalizado el periodo de vigencia de los Decretos Leyes, la UARIV no generó instrumentos que permitieran la participación efectiva en de estos pueblos. De cara a la prórroga, se hace

urgente la construcción de los protocolos que permitan subsanar este déficit en materia de participación, brindado como lo indica la misma Corte, garantías e incidencia en los diferentes espacios de discusión, dado que esta omisión se constituyó en un elemento adicional de revictimización para esta población.

2.6 Reparación Colectiva

Como ya habíamos referenciado una de las mayores preocupaciones de la CSMDL es la aplicación de términos externos a la norma e inobservancia del marco jurídico aplicable a pueblos étnicos, que pone en riesgo la garantía de derechos de las comunidades étnicas víctimas del conflicto armado, ejemplo de ello es la Resolución 3143 de 2018, marco en el cual nos permitimos realizar el siguiente análisis:

El artículo 2° de la Resolución 03143 de 2018, acude al artículo 2.2.7.8.2 del Decreto 1084 de 2015 (correspondiente al artículo 223 del Decreto 4800 de 2011), estableciendo que:

“Para la implementación del Programa de Reparación Colectiva, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas verificará que los sujetos de reparación colectiva hayan sufrido afectaciones o impactos negativos como consecuencia del conflicto armado sobre alguno o la totalidad de los siguientes atributos: 1. Autorreconocimiento y/o reconocimiento por parte de terceros (...), 2. Proyecto colectivo (...), 3. Prácticas colectivas (...), 4. Formas de organización y relacionamiento (...), 5. Territorio (...).”

Sobre esta definición debe observarse que:

- I. La Ley 1448 establece en su ámbito, contenido en el artículo 2° que:

“Las medidas de atención, asistencia y reparación para los pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas, harán parte de normas específicas para cada uno de estos grupos étnicos, las cuales serán consultadas previamente a fin de respetar sus usos y costumbres, así como sus derechos colectivos, de conformidad con lo establecido en el artículo 205 de la presente ley”.

El proceso de consulta previa consecuente con este mandato se concretó en la expedición del Decreto Ley 4633 de 2011, configurándose como el marco jurídico aplicable de manera preferente a las víctimas pertenecientes a los pueblos indígenas, siendo la Ley 1448 y sus Decretos Reglamentarios, complementarios y subsidiarios de este.

- II. El artículo 223 del Decreto 4800 de 2011, reglamentario de la Ley 1448 de 2011, citado en el artículo 2 de la Resolución 03143 de 2018, define que son 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 3° de la Ley 1448 de 2011”

Para el caso de las comunidades étnicas, el parágrafo 1° de este artículo, establece que:

“Los pueblos y comunidades indígenas, Rrom, negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras como sujetos de reparación colectiva serán destinatarios de las medidas de atención, asistencia, reparación integral y restitución contenidas en decretos con fuerza de ley expedidos por el Presidente de la República en virtud de las facultades extraordinarias otorgadas por el artículo 205 de la Ley 1448 de 2011.”

De lo anterior se desprenden tres conclusiones: i) La Ley 1448, ratifica el carácter especial y preferente de la aplicación de los Decretos Leyes a las víctimas étnicas ii) La Resolución 03143 de 2018, desconoce las normas especiales sobre reparación colectiva establecidas en los Decretos Leyes para víctimas pertenecientes a pueblos étnicos y iii) El sustento normativo para la expedición de la Resolución 03143 de 2018, se basa en una interpretación errada, restrictiva y regresiva de los derechos de las víctimas pertenecientes a los pueblos étnicos contenidos en los referidos Decretos Leyes.

Por lo anterior, en concepto de la CSMDL, el artículo 2° de la Resolución 03143 de 2018, supone un importante desconocimiento de la aplicación del Decreto Ley 4633 de 2011, en atención a que:

Por otra parte, el Decreto 4800 de 2011 en su artículo 223, indica que la definición de los sujetos de reparación está vinculada de manera cercana a la noción de “víctima” establecida por los Decretos Leyes, no a al concepto de atributos como pretende la Resolución 03143 de 2011. Esto había sido alertado por la CSMDL en su Sexto Informe de la siguiente manera:

“El artículo 3° de los Decretos Leyes Étnicos 4633, 4634 y 4635 de 2011 define a las víctimas de los grupos étnicos como los pueblos y comunidades indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, al pueblo Rrom o Gitano, y las Kumpaño, como sujetos colectivos y a sus integrantes individualmente considerados, que hayan sufrido daños como consecuencia de violaciones graves y manifiestas de normas internacionales de derechos humanos, derechos fundamentales y colectivos, crímenes de lesa humanidad o infracciones al derecho internacional humanitario por hechos ocurridos a partir del 1° de enero de



1985 y que guarden relación con factores subyacentes y vinculados al conflicto armado interno.”

Con la aplicación del concepto “atributo”, se da una clara desnaturalización del derecho de las víctimas al reconocimiento de sus afectaciones en el marco del conflicto armado, orientándose a aspectos de mera descripción, que en nada se relacionan con la definición de víctima, este desconocimiento se agrava por el recurso que hace el artículo 2° de la Resolución 03143 de 2018 a la definición “impactos negativos”, cuando el artículo 3° de los Decretos Leyes refiere “afectaciones a derechos”. En ese sentido, existe una grave distorsión en la relación existente entre los “atributos” y los “impactos negativos”, respecto del sentido que existe en la relación entre derechos y afectaciones a los derechos, abiertamente desconocida por esta Resolución.

Por más que la Resolución 03143 advierta que los atributos se “armonizan” con los derechos colectivos de los pueblos étnicos, esta alusión no subsana el hecho que, de facto, existe una sustitución de los contenidos acordados en el marco de la consulta previa de los Decretos Leyes y del texto mismo aprobado por el Congreso de la Republica en 2011 por medio del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011, en tanto las resoluciones, como está previsto para la función administrativa, son los mecanismos de actuación del poder ejecutivo en su relación con los ciudadanos, que a su vez son titulares de derechos y deberes, no de atributos.

En ese sentido, es claro que la utilización de los términos “atributo” e “impactos negativos” para referirse al enfoque de derechos, son contrarios al espíritu de la consulta previa, desconocen la realidad de las vulneraciones de derechos de las comunidades como resultado del conflicto armado y por tanto su aplicación es contraria a lo establecido en la norma, no solo para las comunidades étnicas víctimas, sino para las víctimas colectivas en su conjunto.

El sentido del derecho fundamental a la consulta previa se deriva de su doble carácter, por una parte, como derecho a un tipo específico de procedimiento, en tanto que la consulta previa es una manera de relacionamiento de los actores públicos y privados con los pueblos étnicos, dada su condición especial y protección constitucional y por otra parte como garantía del reconocimiento y de los derechos colectivos de los pueblos étnicos al territorio, el gobierno propio y la identidad cultural.

A su vez, de manera concreta, la concertación debe verse como la posibilidad que tiene el Estado de enriquecer la aplicación de sus actuaciones por medio del diálogo con comunidades étnicas, en aras de mejorar la sostenibilidad de las medidas, la adecuación institucional de las mismas y su apropiación por parte de las comunidades, que son en últimas, las directas beneficiadas y que gozan del derecho a la participación en su diseño e implementación.

Acorde con esto, el Decreto Ley 4633 de 2011 establece en el artículo 133 que:



“El Plan Integral de Reparaciones Colectivas para Pueblos y Comunidades Indígenas es el instrumento técnico a cargo de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación a Víctimas, por medio del cual se consultan con las autoridades y organizaciones indígenas respectivas, las medidas de reparación colectiva construidas por los pueblos y comunidades que hayan sufrido daños como consecuencia de las violaciones e infracciones contempladas en el artículo 3º del presente decreto, que respondan a sus necesidades concretas”.

De este mandato normativo, destacamos:

- El PIRC es un instrumento técnico que contiene las medidas acordes con la situación de victimización, establecidas en el marco de la consulta previa, que como se ha mencionado deben ser congruentes con el reconocimiento expreso de las afectaciones a derechos.
- Se concreta su elaboración acorde con metodologías construidas de común acuerdo entre la UARIV y las comunidades, basándose en la concertación y el derecho de las víctimas a la participación en sus propios procesos.

Pese a la claridad de la norma específica para víctimas étnicas, la Resolución 03143 de 2018, establece en el párrafo 1º de su artículo 7º que “la ruta de reparación colectiva se desarrollará atendiendo los lineamientos del enfoque de marco lógico de acuerdo con lo desarrollado en el anexo técnico de la resolución.” Sobre esto es importante señalar lo siguiente:

- I. Requerida la UARIV en diciembre de 2019, para que allegara los correspondientes planes de reparación colectiva étnicos, formulados en la vigencia anterior y los documentos que los soportan, fueron reportadas actas de protocolización y matrices en formato Excel, pero no se aportó ningún plan integral de reparación colectiva étnica, por lo que no se puede constatar en que consiste la aplicación concreta de los “lineamientos del enfoque de marco lógico” para la formulación de los PIRC.
- II. La formulación de los PIRC está amparada en la consulta previa, por tanto la administración está llamada a procurar consistencia en el establecimiento de las razones de la aplicación del enfoque de marco lógico, indicando los estudios y/o criterios que den cuenta de la conveniencia de su aplicación por encima de los principios que los Decretos Leyes han establecido.
- III. Así mismo, se observa que esta Resolución, contiene decisiones de carácter administrativo, que debilitan el derecho a la consulta previa, suponen un carácter

regresivo respecto de los contenidos definidos en los Decretos Leyes y contrarían el diseño institucional establecido.

El párrafo 5° del artículo 11 de la Resolución 3143 de 2018, crea un Comité Técnico para la revisión y aprobación de la propuesta de acciones y presupuesto de los PIRC, como parte del desarrollo de la fase de formulación y previo a la protocolización de la consulta previa. Dicho comité no solo es ajeno a la estructura institucional definida por los Decretos Leyes, sino que supone una acción institucional externa al proceso de consulta de los PIRC, en tanto los criterios de aprobación y revisión deben ser adelantados con la concurrencia de los titulares de los derechos colectivos étnicos. La administración debe precisar cuál es el alcance de la revisión, cuáles son los criterios de aprobación de los PIRC y porqué están sujetos a un Comité externo al proceso de consulta previa. Así mismo este comité está definido para actuar únicamente sobre los procesos de víctimas colectivas étnicas, demostrando una enorme barrera institucional que puede entenderse como un sesgo hacia las comunidades étnicas, en tanto que se imponen requisitos, instancias y procedimientos ajenos a las normas y únicamente dirigidos a los pueblos étnicos.

El párrafo del artículo 6°, establece que:

“Para el caso de los Sujetos de Reparación Colectiva con pertenencia étnica, y de acuerdo con los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011, la Dirección de Asuntos Étnicos será la encargada de realizar las acciones que permitan avanzar en la ruta de reparación colectiva en lo que se refiere a la concertación, caracterización de daños, garantía al derecho fundamental a la consulta previa, propuesta de los Planes Integrales de Reparación Colectiva, y seguimiento de las medidas contenidas en dichos planes. Dichas acciones se deberán adelantar de acuerdo con lo establecido en la presente resolución. Por su parte, la implementación de lo concertado dentro de los Planes Integrales de Reparación Colectiva de este tipo de sujetos de reparación colectiva estará a cargo de la Dirección de Reparación.”

Si bien, la administración puede entender esto como un avance, en tanto permite un desarrollo parcial de las funciones de la institucionalidad en materia de implementación de los Derechos Leyes, es realmente un retroceso, en tanto que las funciones en materia de reparación colectiva étnica siguen siendo asumidas por una dependencia que no es la llamada para hacerlo, como es el caso de la Dirección de Reparaciones. Sobre esta situación la CSMDL ya había alertado en los informes segundo y quinto. En tanto la Dirección de Asuntos Étnicos es sustraída de sus funciones de coordinación y se le vincula a un comité extralegal, se observa el desconocimiento de lo ordenado en el Decreto Ley 4633 de 2011.



CAPÍTULO 3. REGISTRO Y REPARACIÓN COLECTIVA DE PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS.

3.1 Los sujetos colectivos étnicos y el modelo de reparación colectiva.

En el Séptimo Informe de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación del Decreto Ley 4633 de 2011, se analizaron algunos aspectos específicos del RUV, dentro de los cuales está el número de Sujetos Colectivos Étnicos (SCE) incluidos en dicho registro diferenciando por pueblo étnico, cuántas organizaciones o asociaciones étnicas están en el Registro cómo víctimas étnicas, y el tema de las notificaciones de los actos administrativos de inclusión en el RUV, planteando algunas preocupaciones al respecto. Igualmente se analizó el estado de avance de los procesos de reparación colectiva de aquellos sujetos que están incluidos en el RUV según las diferentes etapas del proceso.

En esta ocasión, teniendo en cuenta la inminente prórroga de los Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011, por sentencia C-588 de 2019 de la Corte Constitucional; la CSMDL hace una reflexión sobre algunos aspectos estructurales del modelo de reparación colectiva, teniendo en cuenta que a pesar de los esfuerzos institucionales, los avances en esta materia son mínimos desde el punto de vista cuantitativo y cualitativo¹⁷, si se tiene en cuenta el universo total de sujetos colectivos de reparación, en relación con el número de PIRC formulados e implementados o en proceso de implementación de acuerdo con lo planteado por la UARIV.

En este sentido la CSMDL, planteará algunas preocupaciones estructurales sobre el modelo y hará algunas recomendaciones, entre ellas el diálogo con las organizaciones con el objeto de fortalecer la reparación colectiva y armonizar los Decretos leyes con los autos de la Corte Constitucional 004 y 005 de 2009 y 266 de 2017, como desafíos para la prórroga. Además de la prelación que debería tener la revisión del modelo de reparación colectiva en el marco de la estructuración del Plan de Choque anunciado en el PND 2018-2022.

El presente capítulo se fundamenta en las respuestas institucionales a los requerimientos de la CSMDL, entre ellas de la UARIV a las recomendaciones realizadas en los informes de seguimiento de 2015 a 2019. Igualmente, es resultado la información suministrada en espacios técnicos con la UARIV y el Ministerio del Interior citados por la CSMDL¹⁸. También están incluidas las preocupaciones planteadas por los pueblos y comunidades en el trabajo de seguimiento en territorio que adelanta la Defensoría del Pueblo.

Igualmente, el informe hace una reflexión sobre los desafíos de la política de reparación en el contexto del Acuerdo de Paz, una realidad que sin duda ha transformado la situación de

¹⁷ Con corte a 30 de julio 2019 había 30 Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC) formulados y en implementación parcial y 523 sujetos colectivos étnicos de reparación, lo cual equivale a un avance del 5,7%.

¹⁸ Se realizó una reunión técnica el 01 de mayo de 2020 entre la CSMDL la UARIV y el Ministerio del Interior, igualmente la Procuraduría adelantó una visita administrativa el 24 de junio de 2020.



DD.HH de los pueblos y comunidades étnicas, como se profundizará en el capítulo de prevención protección de este informe, y ha planteado nuevos desafíos para la reparación colectiva. Más aún si se tiene en cuenta que el 60% de los pueblos y comunidades étnicas que se encuentran en los municipios PDET son Sujetos de Reparación Colectiva.

3.2 Estado actual de los procesos de reparación colectiva étnica.

De acuerdo con la matriz de control que administra la Delegada para los Grupos Étnicos de la Defensoría del Pueblo hay 664 sujetos colectivos que han declarado a través de la Defensoría desde el mes de junio de 2014 (fecha en la cual se dispuso de un instrumento específico para el recaudo de la información de la población étnica), hasta el mes de mayo de 2020.

Entre las 664 declaraciones hay una variedad de sujetos colectivos. Encontramos quince (15) organizaciones u asociaciones étnicas, once (11) son organizaciones de comunidades negras, afrocolombianas y palenqueras, y cuatro (4) son indígenas. Hay diez (10) casos donde el sujeto colectivo es el pueblo indígena, y otros que son la mayoría, donde el sujeto colectivo es el resguardo o la comunidad, para el caso afro es el Consejo Comunitario. En el año 2019, la Defensoría del Pueblo realizó (53) tomas de declaración colectiva (19 afro y 34 indígenas) incluida la del pueblo Nukak en el departamento del Guaviare. Existe otro número de declaraciones tomadas por algunas personerías municipales del país cuya información actualizada reposa en la Unidad para las Víctimas.

El uso de diferentes nociones del sujeto colectivo (pueblo, comunidad, resguardo), sin tener en cuenta su especificidad en los pueblos y territorios indígenas ha implicado ciertas dificultades y ha aumentado exponencialmente el número de sujetos colectivos étnicos de reparación en el caso indígena.¹⁹

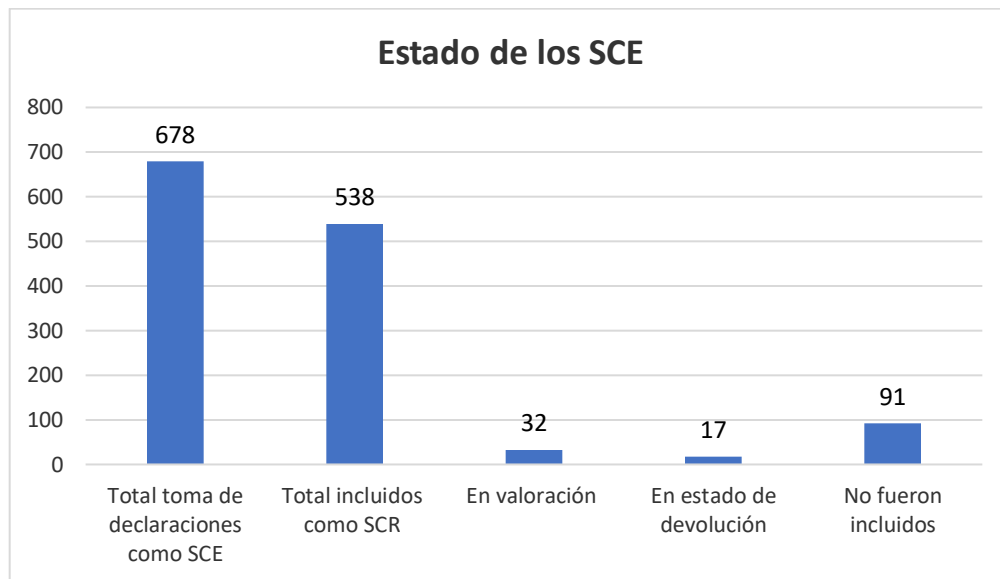
Por ejemplo, la CSMDL observa que, en algunos casos, la toma de declaración de SCE bajo la figura de comunidad, no fue pertinente desde el punto de vista territorial y político organizativo de los pueblos indígenas. Esta situación se puede evidenciar en las primeras tomas de declaraciones en el Amazonas que se realizaron por comunidad y no por pueblo y en casos como el pueblo Wayuu, donde se abordó desde el concepto de comunidad el cual no es propio de su organización política y territorial.

Por el contrario, la toma de declaración como pueblo, como ocurrió en los casos de los Misak, los Kankuamo, los Kwisgó en el Cauca y Motilón Barí en Norte de Santander, en cumplimiento del Auto 266 de 2017, o los Nukak y los Hitnü en Guaviare y Arauca, ha permitido un trabajo articulado entre entidades con el objeto de armonizar el Auto 004 de 2009 y el Decreto Ley 4633 de 2011.

¹⁹ Por ejemplo, para las autoridades de los pueblos y las organizaciones indígenas de la Amazonía, la toma de declaración bajo la noción de comunidad en esta región desconocía las dinámicas territoriales y político organizativas de los pueblos, fragmentaba el proceso de reparación colectiva.

De acuerdo con la matriz compartida por el área de Registro y Gestión de la Información de la Unidad para las Víctimas para el mes de mayo de 2020²⁰, existen 678 tomas sujetos que han hecho la declaración como SCE. De los cuales 538 están incluidos, 32 se encuentran en valoración, 17 en estado de devolución y 91 no han sido incluidos.

Gráfica 3. Estado de los Sujetos Colectivos Étnicos en el RUV.



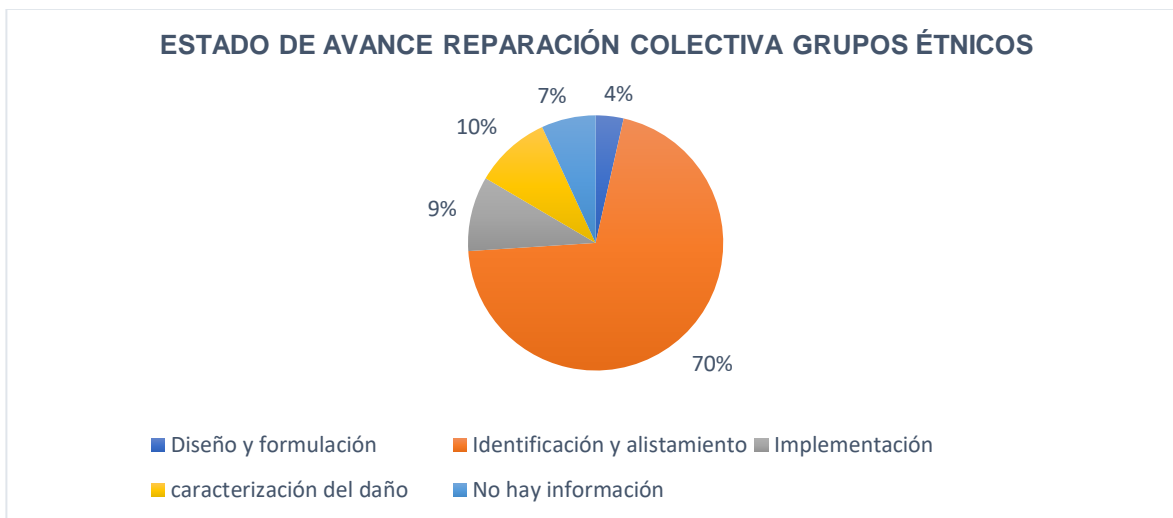
Fuente: Elaboración propia, información respuesta UARIV área de Registro y Gestión de la Información radicado 202072013803341 del 06 de julio de 2020

De los 538 casos de SCE incluidos en el RUV (15 más que en el año 2019), 346 casos corresponden a sujetos colectivos pertenecientes a comunidades indígenas, 191 a comunidades afrocolombianas, negras, raizales o palenqueras, y 1 al pueblo Gitano o Rrom.

A junio de 2020, el 70% se encuentran en etapa de identificación y alistamiento, el 10% en la caracterización del daño, el 4% en la fase de diseño y formulación, el 9% en la implementación y del 7% no se tiene información sobre el estado de avance.

²⁰ Respuesta UARIV, radicado 202072013803341 del 06 de julio de 2020

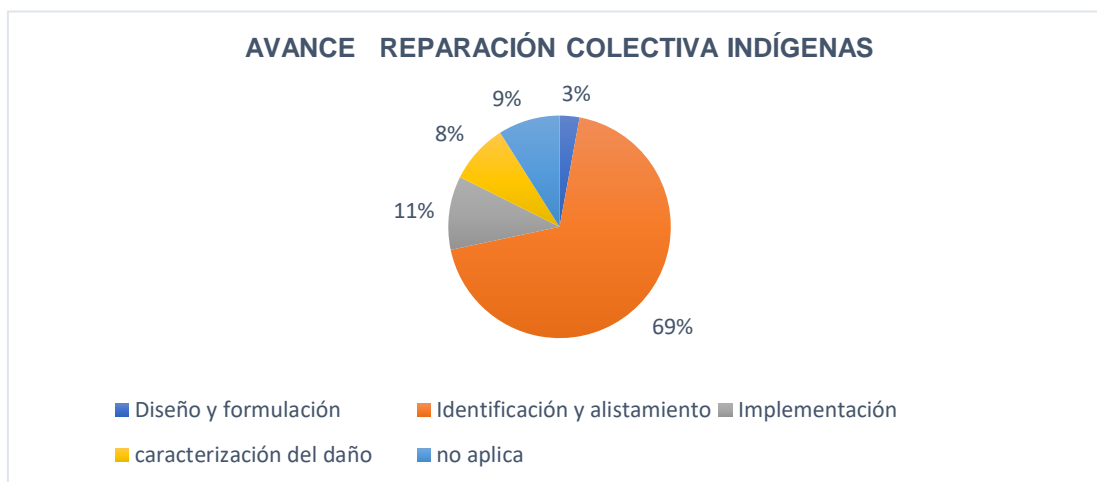
Gráfica 4. Estado de avance Reparación colectiva grupos étnicos.



Fuente: Elaboración propia, información respuesta UARIV área de Registro y Gestión de la Información radicado 202072013803341 del 06 de julio de 2020.

En relación con el avance de los 346 SCR indígena, 238, que equivale al 69% se encuentran en etapa de identificación y alistamiento; 30 que equivalen al 9% en caracterización del daño; 10 que equivale al 3 % en diseño y formulación; y 37 que equivale al 11 % en implementación. Este último, ligeramente por encima del avance en materia de implementación de los SCR negros y afrocolombianos. Finalmente, no se tiene información de 31 casos lo que equivale al 9%.

Gráfica 5. Estado de avance reparación colectiva indígena.



Fuente: Elaboración propia, información respuesta UARIV área de Registro y Gestión de la Información radicado 202072013803341 del 06 de julio de 2020.



En materia de reparación colectiva de pueblos y comunidades indígenas evidencian que, no obstante, los esfuerzos institucionales, el avance es mínimo nueve años después de la expedición del Decreto Ley 4633 de 2011. No hay un correlato entre los avances cualitativos y los cuantitativos de la reparación integral.

Esta fotografía actual de la reparación integral preocupa a la CSMDL, más aún si se tiene en cuenta que el porcentaje de avance reportado en 2020, en relación con 2019, en materia de implementación es del 4%.

Teniendo en cuenta el desfase que existe entre las tomas de declaración, el registro y el avance de los PIRC, existe el riesgo de que en los próximos diez años un número importante de SCR, no logren ver cumplida su expectativa frente a reparación integral. Esto teniendo en cuenta el avance de los últimos nueve años, y el hecho de que persisten problemas estructurales técnicos y financieros.

Por otro lado, la ejecución de los presupuestos apropiados para la reparación colectiva por parte de la UARIV es **baja**. De acuerdo con la entidad, en el proyecto “Implementación de las Medidas de Reparación Individual y Colectiva Nacional”, durante el 2019 los recursos programados se comprometieron en un 68,5%.²¹

Para la CSMDL este déficit en la ejecución es preocupante y evidencia otra dificultad en términos de la capacidad institucional para garantizar la ruta de reparación colectiva conforme está establecido el modelo actual.

En las respuestas de la UARIV a las recomendaciones realizadas por la CSMDL en diferentes informes, así como en las reuniones interinstitucionales para la elaboración del presente, no se prevé una ruta de adecuación institucional que permita resolver un problema estructural, que pone en duda la sostenibilidad del modelo a largo plazo. Se limita a plantear que el avance dependerá de la capacidad de las instituciones, cuando está advertido que esa capacidad no es suficiente y no obstante los esfuerzos de la UARIV y las adecuaciones cualitativas, no se evidencia en el avance cuantitativo de los PIRC implementados, como se planteó en el capítulo de adecuación institucional.

Esa falta de adecuación institucional se expresa entre otros en el escaso número de entidades que cuentan con rubros de inversión específicos para población víctima indígena que son únicamente cinco (5) de las aproximadamente cincuenta (50) que conforma el SNARIV, como se señala en el capítulo de presupuesto de este informe.

²¹ Ibid.



En cuanto al planteamiento sobre los principios de gradualidad y progresividad que, según la UARIV, están fundamentados en unos límites financieros y técnicos que implican la atención de un número de casos para cada año, parece retórica cuando se contrasta con la realidad financiera. En los seis (6) proyectos de inversión que tiene a cargo la UARIV y que tienen asignados recursos específicos para atender a la población víctima étnica, los mismos se redujeron entre 2019 y 2020 de \$223.595 a \$137.074 millones, lo que equivale al 38%. No obstante, los SCR y las obligaciones en materia de reparación aumentan más aún, si el Decreto se entiende prorrogado por (10) diez años más²².

3.3 La consulta previa y los PIRC.

En su respuesta a las recomendaciones realizadas por la CSMDL, la UARIV reporta un trabajo en conjunto con el Ministerio del Interior, para viabilizar los procesos de consulta previa, bajo el entendido de que no hay una comprensión clara de la consulta en los procesos de reparación colectiva.

Con base en esta articulación la UARIV establece la fase de formulación de los PIRC como “la etapa donde se definen las acciones/medidas mediante las cuales se accederá colectivamente a las inversiones que permitan el resarcimiento de los daños y afectaciones ocurridos en el marco del conflicto”.

Sin embargo, las medidas de reparación integral no son lo mismo que las medidas para acceder a la inversión. Esta definición preocupa a la CSMDL en tanto desconoce los principios de la consulta previa establecidos por el Convenio 169 de la OIT y la jurisprudencia de la Corte y la naturaleza y alcance de este derecho fundamental en el marco del cumplimiento de los Decretos Leyes, perdiendo de vista el fin esencial del proceso de consulta que es definir el Plan de Reparación Integral.

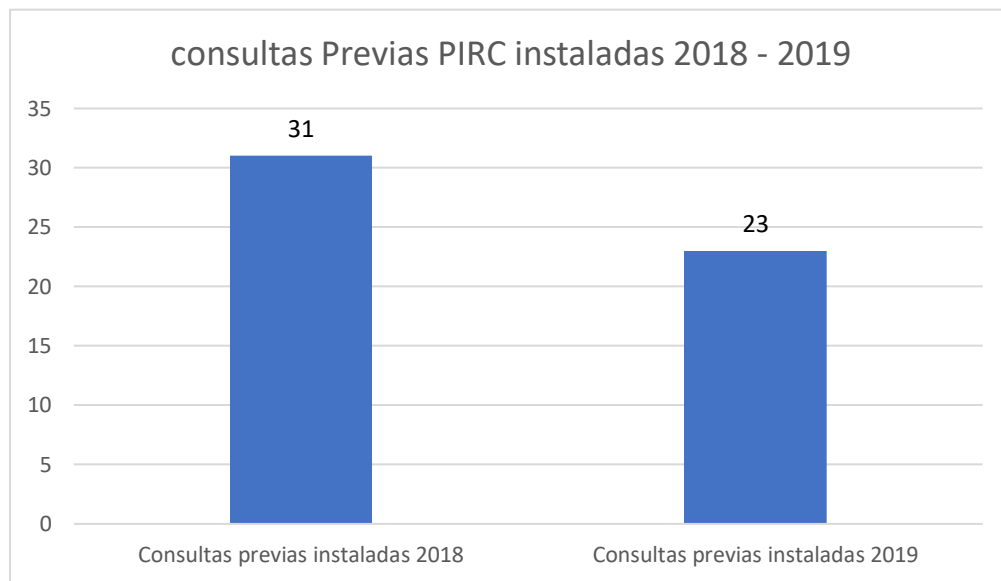
Por otro lado, la manera como se plantean las medidas de reparación en el marco de la consulta previa para la formulación e implementación de los PIRC está desprovista de un principio de proporcionalidad, en el sentido que le da la OIT y el artículo 35 del Decreto 4633 de 2011. De acuerdo con la respuesta de la UARIV, estas medidas y su posibilidad de ser concretadas depende de la oferta institucional más que de la proporcionalidad con el daño a reparar. Este aspecto es importante, toda vez que las medidas deben ser proporcionales con los hechos victimizantes objeto de la reparación integral y responder a la especificidad del pueblo o comunidad sujeto de reparación, lo cual no siempre ocurre con la oferta institucional previamente establecida. Adicionalmente, al aplicar este enfoque, la UARIV desconoce su rol de coordinadora del SNARIV, además de limitar el sentido de la reparación colectiva a las

²² Respuesta a requerimiento radicado No. 20207115459832 Código LEX: 4835224 Oficio No: 1110710000010 E-2020-290816-LGC

gestiones propias de la oferta institucional, perdiendo de vista el enfoque integral de la reparación.

De acuerdo con la información suministrada por la DAE²³, el número de instalaciones de consultas previas con sujetos de reparación colectiva con pertenencia étnica en el 2019, fue más bajo que en 2018. En el año 2018, la DAE instaló 31 consulta previas: 13 con sujetos de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y 18 con sujetos de comunidades y pueblos Indígenas, mientras que, en el año 2019, la DAE avanzó con la instalación de 23 consultas previas: 16 con sujetos de comunidades y pueblos indígenas y 7 con comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

Gráfica 6. Número de consultas previas para la formulación de PIRC instaladas en los años 2018-2019.



Fuente: Elaboración propia información, Respuesta de la UARIV a las recomendaciones de CSMDL 16 de junio de 2020.

Los procesos de consulta previa instalados entre 2018 y 2019 han ido en aumento, no obstante, existen procesos que desde 2015 no han superado la etapa de alistamiento (en el caso de indígenas llegan a ser 52), se suma a esto que la mayoría de las instituciones no cuentan con recursos específicos para el cumplimiento de los Decretos Leyes, lo que resulta en un obstáculo para avanzar en la ruta de reparación colectiva. Adicionalmente, no se puede desconocer que en el año 2020 no se reportan avances cuantitativos por la emergencia económica y social por el COVID -19.

²³ Respuesta a las recomendaciones deCSMDL 16 de junio de 2020.



En este sentido, el indicador de consultas instaladas no puede perder de vista el fin esencial de los Decretos Leyes, que es la reparación integral, sobre la cual existen esfuerzos institucionales técnicos y financieros pero pocos avances en términos del goce efectivo de los derechos de los pueblos y comunidades étnicas.

3.4 Adecuaciones institucionales al modelo de reparación, Resolución 03143 de 2019, Modelo de Gestión.

En concordancia de lo planteado en el capítulo de adecuación institucional de este informe, respecto a la Resolución 03143 de 2019 y de acuerdo con la respuesta de la UARIV frente a los requerimientos realizados, la CSMDL considera que, algunos artículos de la Resolución pueden imponer restricciones o implicar modificaciones de los derechos de las víctimas en aspectos, como:

- I. La modificación de la definición de víctimas,
- II. La introducción del concepto de atributos de las víctimas, en detrimento del uso del concepto de derecho, llevando de facto a un reemplazo del bloque de constitucionalidad y la teoría de los Derechos Fundamentales de las Víctimas y de los Derechos Colectivos de las comunidades étnicas,
- III. La creación de instancias no contempladas en la norma para controvertir los acuerdos establecidos en el marco de la Consulta Previa de los Planes de Reparación Colectiva.

Para la CSMDL, este tipo de adecuaciones debe garantizar el derecho fundamental a la consulta previa de acuerdo con las disposiciones del Convenio 169 de la OIT. Frente a la respuesta de la UARIV a las recomendaciones y observaciones presentadas por la CSMDL y la Procuraduría, es importante recordar que el mencionado convenio, en su artículo 33, capítulo VIII, sobre la administración dice:

- “i) La autoridad gubernamental responsable de las cuestiones que abarca el presente Convenio deberá asegurarse de que existen instituciones u otros mecanismos apropiados para administrar los programas que afecten a los pueblos interesados, y de que tales instituciones o mecanismos disponen de los medios necesarios para el cabal desempeño de sus funciones.
- ii) Tales programas deberán incluir:
 - (a) la planificación, coordinación, ejecución y evaluación, en cooperación con los pueblos interesados, de las medidas previstas en el presente Convenio;



(b) la proposición de medidas legislativas y de otra índole a las autoridades competentes y el control de la aplicación de las medidas adoptadas en cooperación con los pueblos interesados”

En virtud de lo anterior y de acuerdo con las diferentes recomendaciones de la OIT, la acción coordinada y sistemática implica que toda acción relacionada con las disposiciones del Convenio debería emprenderse con la participación de los pueblos indígenas y con el debido respeto a su integridad social y cultural, costumbres, tradiciones, aspiraciones y formas de vida.

3.5 La reparación colectiva y el acuerdo de paz.

En el marco de la consulta previa del Decreto 893 de 2017, se acordó que la formulación e implementación de los PDET, se debían armonizar con instrumentos como los Planes de salvaguarda Étnicos, los Planes Integrales de Reparación Colectiva y los Planes de ordenamiento territorial:

“En los casos donde el PDET cuya realización esté proyectada para hacerse en las regiones establecidas a través del presente decreto, que incluyan territorios y zonas con presencia de pueblos, comunidades y grupos étnicos, los PATR se armonizarán con los planes de vida, planes de salvaguarda, etnodesarrollo, planes de manejo ambiental y ordenamiento territorial o sus equivalentes (art. 6, parágrafo).” (Decreto 893 de 2017).

Lo anterior es fundamental para no duplicar acciones, de manera que, en el caso de los grupos étnicos, los PDET permitan hacer realidad, iniciativas por mucho tiempo postergadas que transformen sus condiciones actuales de vida salvaguardando y protegiendo su integridad étnica y cultural. En el marco de los Planes de salvaguarda y los PIRC los grupos étnicos han desarrollado rutas e implementado acciones que deben ser fortalecidas y continuadas como parte del desarrollo con enfoque territorial.

Sobre este punto la meta trazadora en el Plan Marco de Implementación (PMI) fue la siguiente:²⁴

Meta trazadora

A 2027 el 100% de los PDET, PATR que se implementen en territorios, pueblos y comunidades indígenas, negros, afrocolombianos, raizales,

²⁴ Plan Marco de Implementación, Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.
[https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3932_Anexo%20B_Plan%20Marco%20de%20Implementaci%C3%B3n%20\(PMI\).pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3932_Anexo%20B_Plan%20Marco%20de%20Implementaci%C3%B3n%20(PMI).pdf)



palenqueros y Rrom son concertados, consultados, diseñados, formulados, ejecutados y en seguimiento, con las autoridades étnico territoriales acorde con los planes de vida, etnodesarrollo, manejo ambiental, ordenamiento territorial y sus equivalentes en el maco reparador del enfoque étnico, racial, de mujer, familia, género y generación

Y el indicador de implementación:

Porcentaje de medidas, programas y proyectos de los PATR que desarrolla los planes de vida, etnodesarrollo, manejo ambiental, ordenamiento territorial o sus equivalentes, implementados

De acuerdo con la información reportada por la UARIV, 283 Sujetos se encuentran ubicados en municipios PDET, lo que representa el 60,1% de los sujetos étnicos. Si bien este ejercicio es importante, no es clara la estrategia para la armonización de estos dos instrumentos y en qué medida la implementación de los PDET ha contribuido a la reparación integral.

En el informe balance a la implementación del capítulo étnico del Acuerdo de Paz,²⁵ presentado por el Gobierno Nacional en julio del año en curso, la información que reporta la UARIV sobre reparación colectiva, no menciona el avance de esta meta trazadora y del respectivo indicador. Se limita a mencionar el número de Sujetos Colectivos ubicados en municipios PDET y el estado del proceso de consulta para la reparación colectiva. Sin embargo, no indica si hay implementación de proyectos y/o programas que hacen parte de los PATR que desarrollen los Planes de Reparación Colectiva de los pueblos y comunidades étnicas que se encuentran en las subregiones priorizadas en el Acuerdo Final.

Sin embargo, para la CSMDL no es claro cómo se articula la reparación colectiva con la ruta de gestión de oferta de la Agencia para la Renovación del Territorio (ART) en el marco de los PDET, más allá de un cruce de información. En este sentido persiste el riesgo de una presencia institucional desarticulada que implica poca eficiencia y bajo impacto de las acciones institucionales, un desgaste de los pueblos y las comunidades y un impacto negativo en sus dinámicas culturales y organizativas.

²⁵ Primer informe de avances implementación capítulo étnico del plan marco de implementación. Julio de 2020. Presidencia de la República.

CAPÍTULO 4. INDEMNIZACION ADMINISTRATIVA INDIVIDUAL A PUEBLOS INDÍGENAS.

El presente capítulo describe la ejecución de la indemnización administrativa individual para las víctimas de los pueblos indígenas, con énfasis en el periodo comprendido entre 2019 a 30 de abril de 2020; para su elaboración se revisó la información entregada por la UARIV en respuesta a los requerimientos de la CSMDL. Se presenta además la información general histórica del presupuesto en contraste con los demás pueblos étnicos del país, para mostrar el balance de la política diferencial para las poblaciones étnicas, víctimas del conflicto armado.

Gráficas 9. Consolidado histórico asignaciones presupuestales por etnias para indemnización administrativa.



Fuente: elaboración propia con base en la información suministrada por la UARIV a corte 31 de abril de 2020.

Como se muestra en la gráfica anterior, el presupuesto ejecutado para las víctimas de los pueblos indígenas de 2011 a 2020 corresponde a \$114.404 millones, de los cuales el 19% corresponden a recursos de inversión de la UARIV y el restante a recursos de funcionamiento.²⁶ Se destaca que el presupuesto orientado a indemnizar víctimas indígenas individualmente a oscilado año a año, con un aumento apreciable durante 2020.

²⁶ Estos datos se extraen a partir de las bases de datos entregadas por la UARIV, en oficio con Número de radicado 202072012166581 de 08/06/2020. Excel Anexo 24 - Indemnizaciones Indígenas Histórico – Inversión y Anexo 25 - Indemnizaciones Indígenas Histórico Funcionamiento con la relación de indemnizaciones otorgadas con recursos de inversión y funcionamiento respectivamente. Anexo 48 - NARP Indemnización Inversión y Anexo 49 – NARP

Conforme a lo informado por la UARIV²⁷, el número de personas con pertenencia étnica susceptibles de ser indemnizadas de manera individual es de 549.800, de estas solo han sido indemnizadas 10.895, lo que corresponde al 1,98% del total del universo, de los cuales corresponde a miembros de los pueblos indígenas el 0,34% con 1.875 personas.

Tabla 10. Distribución por etnias de giros de indemnización administrativa

(1 marzo 2019 - 30 marzo 2020)

Pueblo étnico	Número de Personas susceptibles de indemnización	Giros	Personas
Rrom	4.253	323	304
Indígenas	139.020	2.004	1.875
Negros / Afrocolombianos	400.111	9.101	8.574
Palenquero	1.808	45	44
Raizal/Archipiélago San Andrés y Providencia	4.608	108	98
Total	549.800		10.895

Fuente: Información reportada por la UARIV con corte 30 de abril de 2020.

Frente a lo anterior y teniendo en cuenta que en 9 años fueron indemnizados un total 18.361 personas indígenas, lo que correspondería a un promedio anual de 2.040 personas indemnizadas, de continuar con esta tendencia de ejecución de indemnizaciones y considerando que el universo se mantuviese igual, se requerirían 68 años para satisfacer este derecho al total de las víctimas indígenas.

Es preciso advertir la no correspondencia de los datos informados por la UARIV, a través de diversos medios, tanto en documentos escritos, como en las bases de datos, lo cual exige de dicha entidad la revisión del registro de la información en lo que corresponde a la ejecución de esta medida o a los reportes entregados en diferentes momentos.

Tal como se muestra en la siguiente tabla, según los registros en las bases de datos, se pagó la indemnización a un total de 18.361 personas indígenas entre 2011 a 2020, con un monto de \$114.404 millones.

Indemnización Funcionamiento con la relación histórica de las indemnizaciones otorgadas a la población NARP con recursos de inversión y funcionamiento respectivamente. Anexo 62 – Rrom Inversión y Funcionamiento Histórico.

²⁷ Oficio con número 202072012486451 de fecha 12 de junio de 2020.

Tabla 11. Indemnización a víctimas individuales de pueblos indígenas 2011 a 2020 por marco normativo.

Marco normativo	Total de giros	Total de personas	Total Valor
Decreto 1290 de 2008	14	3.250	\$22.164
Ley 1448 de 2011	3.194	14.929	\$87.225
Ley 418 de 1997	1	51	\$389
Judicial	3.209	131	\$4.627
Total	6.418	18.361	\$114.404

Fuente: Información reportada por la UARIV con corte 30 de abril de 2020.

Según la tabla anterior el 81% de las personas pertenecientes a pueblos indígenas han sido indemnizadas en el marco de la Ley de víctimas, el 18% en cumplimiento del Decreto 1290 de 2008, el 1% a través de vía judicial y el restante en cumplimiento de la Ley 418 de 1997. Según información remitida por la UARIV a la PGN, entre el periodo del 1º de abril de 2019 a 31 de marzo de 2020 se pagaron \$15.363 a 1.875 personas indígenas por vía administrativa y \$1.460 millones a 42 personas indígenas.

Ejecución de la indemnización para miembros de comunidades indígenas por departamento en 2019 y 2020²⁸:

En relación con el reconocimiento de la indemnización por el rubro de inversión para los miembros de comunidades indígenas, se informa el presupuesto ejecutado en cada departamento y el número de personas beneficiadas²⁹; con respecto a los registros por el rubro de funcionamiento, se presenta la información conforme a la ejecución presupuestal para cada departamento, dado que en la base de datos no se incluyó la variable de personas beneficiadas³⁰.

Ejecución presupuestal departamental para comunidades indígenas (2019 – 2020)

En el año 2019, se ejecutó por el rubro de inversión un total de \$3.492 millones para 419 personas, destacándose la mayor ejecución en el departamento del Cauca, con \$527.5 millones, para 63 personas; le sigue Nariño, con \$ 529.5 millones, para 55 personas; en tercer lugar, el departamento del Putumayo, con \$376.4 millones, para 46 personas; en cuarto lugar, Antioquia con una ejecución de \$26.4 millones, para 28 personas.

²⁸Información reportada en bases de datos anexas a oficio UARIV con 202072012166581 de 08/06/2020

²⁹ Ibidem

³⁰ Ibidem.

Tabla 12. Indemnizaciones por rubro de inversión en 2019 por departamento.

DEPARTAMENTO	PERSONAS INDEMNIZADAS INDÍGENAS	TOTAL VALOR INDEMNIZACIÓN
AMAZONAS	3	\$ 31.743.508
ANTIOQUIA	28	\$ 264.619.499
ARAUCA	1	\$ 22.359.132
ATLANTICO	5	\$ 26.713.449
BOGOTA, D. C.	12	\$ 137.877.588
BOLIVAR	19	\$ 202.985.641
CALDAS	4	\$ 12.461.904
CAQUETA	11	\$ 75.173.803
CASANARE	1	\$ 15.485.769
CAUCA	63	\$ 527.546.495
CESAR	24	\$ 143.802.509
CHOCO	2	\$ 36.437.104
CORDOBA	10	\$ 69.904.087
GUAINIA	5	\$ 17.374.950
GUAVIARE	3	\$ 14.546.768
HUILA	10	\$ 100.856.827
LA GUAJIRA	32	\$ 253.874.363
MAGDALENA	6	\$ 56.945.926
META	6	\$ 35.236.998
NARIÑO	55	\$ 529.579.188
NORTE DE SANTANDER	2	\$ 18.631.865
PUTUMAYO	46	\$ 376.431.059
QUINDIO	1	\$ 7.038.986
RISARALDA	3	\$ 40.577.684
SANTANDER	4	\$ 26.084.163
SIN INFORMACION	13	\$ 48.473.190
SUCRE	16	\$ 137.211.451
TOLIMA	12	\$ 113.872.078
VALLE DEL CAUCA	20	\$ 139.030.573
VAUPES	2	\$ 9.384.376
TOTAL	419	\$ 3.492.260.935

Fuente: elaboración propia con base en información de la UARIV con corte a 30 de abril de 2020.

Para 2020, se destacan los siguientes datos: en el rubro de inversión, nuevamente mayor reconocimiento al departamento del Cauca con 292 personas y un presupuesto de 2.026 millones, siguiéndole Nariño, con 197 personas y un presupuesto de \$1.339 millones, en tercer lugar Sucre con 141 personas y un presupuesto de \$760.7 millones, posteriormente Córdoba, con 117 personas y una ejecución de \$671.9 millones, Antioquia con 106 y una ejecución de \$716.4 millones, para un total hasta el periodo de corte en todo el país de 1.713 personas miembros de comunidades indígenas, con una ejecución presupuestal total de \$11.040 millones.

Tabla 13. Indemnizaciones individuales por rubro de inversión en 2020 por departamento.

DEPARTAMENTO	PERSONAS INDEMNIZADAS INDÍGENAS	TOTAL VALOR INDEMNIZACIÓN
AMAZONAS	4	\$ 36.279.949
ANTIOQUIA	106	\$ 716.418.392
ARAUCA	5	\$ 33.340.889
ATLANTICO	10	\$ 60.454.995
BOGOTA, D. C.	65	\$ 358.139.586
BOLIVAR	57	\$ 367.798.140
BOYACA	1	\$ 3.384.457
CALDAS	28	\$ 171.731.799
CAQUETA	29	\$ 193.150.543
CASANARE	2	\$ 13.824.607
CAUCA	292	\$ 2.026.641.370
CESAR	79	\$ 406.466.767
CHOCO	93	\$ 617.780.634
CORDOBA	117	\$ 671.919.837
CUNDINAMARCA	10	\$ 71.282.432

GUAINIA		\$ 105.124.722
	22	
GUAVIARE		\$ 48.456.306
	7	
HUILA		\$ 179.300.216
	28	
LA GUAJIRA		\$ 394.401.891
	65	
MAGDALENA		\$ 169.123.671
	19	
META		\$ 184.676.847
	23	
NARIÑO		\$ 1.339.519.917
	197	
NORTE DE SANTANDER		\$ 47.084.826
	7	
PUTUMAYO		\$ 598.245.743
	74	
QUINDIO		\$ 38.439.696
	8	
RISARALDA		\$ 164.163.469
	28	
SANTANDER		\$ 65.475.326
	7	
SIN INFORMACION		\$ 24.388.089
	6	
SUCRE		\$ 760.759.118
	141	
TOLIMA		\$ 499.675.927
	79	
VALLE DEL CAUCA		\$ 620.137.623
	91	
VAUPES		\$ 41.838.110
	9	
VICHADA		\$ 11.337.528
	4	
Total		\$ 11.040.763.422
	1.713	

Fuente: elaboración propia con base en información de la UARIV con corte a 30 de abril de 2020.

Con el rubro de funcionamiento en el año 2019 para comunidades indígenas, el departamento con mayor ejecución correspondió al departamento de Cesar con \$1.375 millones; el segundo mayor presupuesto en Antioquia \$1.074 millones; en tercer lugar, el departamento de Nariño,

con \$911.9 millones; en cuarto lugar, registra Putumayo con \$495.4 millones, y una ejecución presupuestal total de \$ 9.716 millones para la vigencia contando a la totalidad de departamentos.

Tabla 14. Indemnizaciones indígenas por departamento (rubro de funcionamiento) 2020.

DEPARTAMENTO	TOTAL GENERAL
ANTIOQUIA	\$ 1.075
ARAUCA	\$ 29
ATLANTICO	\$ 118
BOGOTA, D. C.	\$ 492
BOLIVAR	\$ 383
CALDAS	\$ 130
CAQUETA	\$ 175
CASANARE	\$ 20
CAUCA	\$ 867
CESAR	\$ 1.376
CHOCO	\$ 95
CORDOBA	\$ 373
CUNDINAMARCA	\$ 140
GUAINIA	\$ 51
GUAVIARE	\$ 53
HUILA	\$ 158
LA GUAJIRA	\$ 534
MAGDALENA	\$ 275
META	\$ 234
NARIÑO	\$ 912
NORTE DE SANTANDER	\$ 156
PUTUMAYO	\$ 495
QUINDIO	\$ 43
RISARALDA	\$ 154
SANTANDER	\$ 24
SIN INFORMACION	\$ 258
SUCRE	\$ 393
TOLIMA	\$ 251
VALLE DEL CAUCA	\$ 409
VAUPES	\$ 97

VICHADA	\$	3
Total 2019	\$	9.717

Fuente: elaboración propia con base en información de la UARIV con corte a 30 de abril de 2020.

En el rubro de funcionamiento para 2020, cuenta con ejecución mayor para el departamento de Cauca, con \$1.761 millones; luego Nariño, con \$1.158 millones; en tercer lugar, se registra al departamento de Putumayo, con \$885.5 millones, le sigue Valle del Cauca, con \$882.6 millones; posteriormente, Antioquia con una ejecución presupuestal de \$832 millones, para una ejecución presupuestal total sumada para la vigencia con el resto de los departamentos de \$10.944 millones.

Tabla 15. Indemnizaciones individuales por rubro de funcionamiento por departamento 2020.

DEPARTAMENTO	TOTAL GENERAL
AMAZONAS	\$ 35
ANTIOQUIA	\$ 832
ARAUCA	\$ 34
ATLANTICO	\$ 143
BOGOTA, D. C.	\$ 451
BOLIVAR	\$ 229
CALDAS	\$ 97
CAQUETA	\$ 176
CASANARE	\$ 21
CAUCA	\$ 1.762
CESAR	\$ 548
CHOCO	\$ 547
CORDOBA	\$ 557
CUNDINAMARCA	\$ 91
GUAINIA	\$ 31
GUAVIARE	\$ 85
HUILA	\$ 178
LA GUAJIRA	\$ 375
MAGDALENA	\$ 161
META	\$ 187
NARIÑO	\$ 1.158
NORTE DE SANTANDER	\$ 76
PUTUMAYO	\$ 886

QUINDIO	\$	97
RISARALDA	\$	336
SANTANDER	\$	23
SIN INFORMACION	\$	165
SUCRE	\$	625
TOLIMA	\$	266
VALLE DEL CAUCA	\$	883
VAUPES	\$	46
VICHADA	\$	16
Total 2020	\$	10.945

Fuente: elaboración propia con base en información de la UARIV con corte a 30 de abril de 2020.



CAPÍTULO 5. BALANCE GENERAL Y PERSPECTIVAS DE LOS PROCESOS DE PROTECCIÓN Y RESTITUCIÓN DE DERECHOS TERRITORIALES EN EL MARCO DEL DECRETO LEY 4633 DE 2011

En la presente sección, la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación del Decreto Ley 4633 de 2011 (CSMDL), expone sus consideraciones, en torno a aspectos cuantitativos y cualitativos sobre los avances y rezagos en la implementación de la política pública de protección y restitución de derechos territoriales de los pueblos indígenas. Además de hacer un breve balance en torno a las cifras generales correspondientes a la gestión de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras (URT) en el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2019 y el 31 de mayo de 2020, de acuerdo con las respuestas dadas por esta entidad a los requerimientos formulados por la Comisión y los datos publicados por la misma en el documento titulado “Informe de gestión 2019”³¹.

La Comisión toma nota de los avances que se aprecian, fruto de un acumulado de más de ocho años de gestión de la URT y de los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras, pero también hace patentes sus preocupaciones respecto de algunas situaciones persistentes, de carácter estructural, que rodean la implementación integral de la política de restitución de derechos territoriales, para los pueblos étnicos en general y los pueblos indígenas en particular.

De acuerdo con lo señalado por la Corte Constitucional en los Autos 622 y 266 de 2017, de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, la implementación de la restitución de derechos territoriales, como componente de la reparación a los pueblos étnicos, se ha producido en un escenario de persistencia del Estado de Cosas Inconstitucional en relación con la situación de sus derechos territoriales, ante una institucionalidad incapaz de garantizar una reparación verdaderamente transformadora.

Así, de cara a la inminente finalización del periodo de 10 años previsto en el Decreto Ley 4633 de 2011 para la duración de las medidas de justicia transicional y con independencia de la eventual prórroga que se consulte con los pueblos y organizaciones indígenas en el marco de la MPC o que esta opere automáticamente como lo advirtió la Corte Constitucional³² hasta el 7 de agosto del año 2030, después de más de ocho años de implementación de la política de restitución, los resultados obtenidos hasta ahora no son los más alentadores ni transformadores.

Por lo anterior, se impone la necesidad de formular algunas recomendaciones que permitan mejorar o corregir el rumbo de la política, en procura no solo de materializar el derecho fundamental de restitución como componente central de la reparación integral a los pueblos y

³¹ Tomado de <https://www.restituciondetierras.gov.co/informes-de-gestion>

³² Cfr. H. Corte Constitucional, sentencia C-588 de 2019.



comunidades afectados en sus derechos territoriales como consecuencia o con ocasión del conflicto armado y sus factores subyacentes y vinculados, sino de vislumbrar rutas y proyecciones claras para atender en un marco temporal finito, el enorme volumen de territorios y pueblos afectados.

El ritmo relativamente más ágil que a partir de la vigencia 2017 exhiben los procesos de protección y/o restitución con pueblos y comunidades indígenas, no obsta para que esta Comisión mantenga las preocupaciones formuladas en el informe anterior, en relación con una gestión institucional estructuralmente lenta, muchas veces inefectiva, y desbordada ante el recrudecimiento y las reconfiguraciones del conflicto armado en los territorios étnicos, pese a la firma del Acuerdo de Paz. Todas estas circunstancias se han agudizado con ocasión de la pandemia del COVID-19, emergencia que ha afectado de manera desproporcionada a los pueblos indígenas.

El cuerpo normativo principal que contiene los derechos territoriales indígenas está integrado, entre otros, por la Constitución Política, el Convenio 169 de la OIT y las Declaraciones Americana (2016) y de Naciones Unidas (2017) sobre Derechos de los Pueblos Indígenas. En cuanto a su contenido y alcance, organismos internacionales de protección de Derechos Humanos, se han pronunciado mediante instrumentos, informes, decisiones cuasi judiciales e incluso judiciales. Por su jerarquía normativa (prevalente en el orden interno de acuerdo con el artículo 93 constitucional) y su amplitud, el Convenio 169 es la piedra angular en la consagración de los derechos territoriales indígenas.

En cuanto a la plena aplicabilidad del Convenio en el marco de la implementación de la política de restitución, se tiene no solamente la jurisprudencia de la Corte Constitucional que inequívocamente lo ha situado como parte del bloque de constitucionalidad, sino las menciones expresas contenidas en los artículos 11 y 141 del Decreto Ley 4633 de 2011. Por ello, el ámbito sustantivo protegido por el marco constitucional actual, que constituye el objeto de la política de restitución para los pueblos indígenas, incluye al menos los siguientes derechos territoriales:

- Autonomía y gobierno propio.
- Relación espiritual con el territorio.
- Propiedad y posesión colectiva sobre la tierra, incluyendo su determinación y protección.
- Uso, acceso y utilización de sus tierras tradicionales, así no estén exclusivamente habitadas por los pueblos étnicos.
- Retorno a sus territorios en casos de reasentamientos forzosos o no voluntarios.



- Restitución de tierras involuntariamente perdidas a través de procedimientos apropiados.
- Ejercicio y aplicación de modalidades especiales de transmisión de derechos sobre sus tierras.
- Asignación de tierras adicionales cuando las que posean sean insuficientes.
- Otorgamiento de medios para el desarrollo de los territorios poseídos.
- Utilización, administración y conservación de los recursos naturales existentes en sus tierras.
- Consulta previa en casos de explotación de dichos recursos naturales; participación en los beneficios derivados de su explotación y, eventualmente, indemnización, si en ese proceso sufren daños.

Los derechos territoriales reseñados, huelga decirlo, implican el concepto de territorio, categoría medular que articula esta amplia y plural gama de garantías, reconocimientos y prerrogativas de los indígenas y que se afirma como una verdadera fuente de derecho. El Decreto Ley 4633 de 2011, no en vano, estatuye que el territorio también se reputa como víctima, “(...) teniendo en cuenta su cosmovisión y el vínculo especial y colectivo que los une con la madre tierra. Sin perjuicio de lo anterior, se entenderá que los titulares de derechos en el marco del presente decreto son los pueblos y comunidades indígenas y sus integrantes individualmente considerados”.³³

Ese vínculo especial de que trata la norma referida, -en sintonía con el Convenio 169 de la OIT-, se deriva justamente de la concepción del territorio, no tanto como un espacio, sino como una *relación*, material e inmaterial, que ha sido catalogada como especial, única, singular³⁴, fundadora de derechos y de formas diversas de territorialidad que no se agotan en aquellas de carácter perimetral, pudiendo incluir territorios de configuración radial, ámbitos subterráneos, aéreos, marítimos, entre otros. La restauración o restitución de aquella relación o vínculo especial, en todas las facetas materiales e inmateriales que comporta, en la medida que haya sido lesionada por el conflicto armado y sus factores subyacentes y vinculados, debe ser la guía primordial del quehacer institucional involucrado en la política de restitución. Este desafío interpela especialmente a las agencias de tierras del Estado, en este caso la URT y la Agencia Nacional de Tierras (ANT), adscritas al Ministerio de Agricultura.

³³ Cfr. Decreto Ley 4633 de 2011, artículo 3.

³⁴ “De ahí, la importancia de ampliar el concepto de territorio de las comunidades étnicas a nivel jurídico, para que comprenda no sólo las áreas tituladas, habitadas y explotadas por una comunidad –por ejemplo bajo la figura del resguardo, sino también aquellas que constituyen el ámbito tradicional de sus actividades culturales y económicas, de manera que se facilite el fortalecimiento de la relación espiritual y material de estos pueblos con la tierra y se contribuya a la preservación de las costumbres pasadas y su transmisión a las generaciones futuras. Esta visión contrasta con la de la cultura occidental, para la que el territorio es un concepto que gira en torno al espacio físico poblado en el que la sociedad se relaciona, coopera y compite entre sí, y sobre el que se ejerce dominio.” H. Corte Constitucional, sentencia T-693 de 2011.



Hechos los anteriores planteamientos, procede esta Comisión, en primer lugar, a reseñar y valorar las cifras puestas a su consideración por parte de las entidades competentes; posteriormente, hará aproximaciones cualitativas a las tendencias, e incluso sesgos, que exhibe la política a 8 años de su implementación, la persistencia de las situaciones estructurales de vulneración y afectación para los pueblos indígenas en el todavía vigente Estado de Cosas Inconstitucional.

5.1 Balance general de las cifras suministradas por la URT³⁵⁻

5.1.1. Ámbito o etapa administrativa

La restitución de derechos territoriales fue concebida como una unidad sustantiva, con una etapa o ámbito administrativo en cabeza de la URT y una etapa o ámbito judicial a cargo de los jueces y tribunales especializados en restitución de tierras (cfr. Título VI del Decreto Ley 4633 de 2011). En estos dos ámbitos pueden concurrir, de manera complementaria, medidas de protección (ruta étnica, medidas cautelares, ahora último el RUPTA) y/o de restitución (focalización para caracterización de afectaciones y presentación de demanda).

El común denominador de cualquiera de las acciones que se desplieguen, o incluso cuando se considere que ninguna medida de protección o restitución es procedente, es el “estudio preliminar” del caso, reglado en el artículo 149 del Decreto Ley 4633 de 2011, que lo define como la herramienta que sirve “de base para la adopción de medidas de protección, cautelares y el inicio de la caracterización de afectaciones territoriales, pero de ninguna manera sustituye dicha caracterización”. De acuerdo con el mismo artículo, la URT “incluirá esta información básica en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente”. Las medidas cautelares pueden tramitarse con independencia del Estudio preliminar, incluso sin él, en cualquiera de las etapas.

De acuerdo con el acumulado histórico reportado por el modelo analítico de restitución de tierras de la PGN³⁶, se registra un universo de 477 casos de territorios indígenas en las diferentes etapas del proceso. Según la información remitida por la URT³⁷ y procesada por el

³⁵ El presente informe utiliza como fuente, la información reportada por el modelo analítico de restitución de tierras de la Procuraduría General de la Nación, con base en la información remitida por la URT con corte a 30 de junio de 2020 en la “Matriz de gestión étnica” y en las matrices excel de monitoreo al cumplimiento de sentencias y autos de medidas cautelares. Además, se fundamenta en el análisis realizado por la CSMDL del Radicado PGN E-2020-099955 de 14 de febrero de 2020, respuestas URT-DAE-00114 de 27 de abril de 2020, DSC2-202002925 de 30 de marzo de 2020, comunicación de la Oficina de Tecnologías de la Información remitida vía correo electrónico de 22 de julio de 2020.

³⁶ Con base en datos suministrados por la URT.

³⁷ Pese a que la URT en comunicación de 22 de julio de 2020 manifestó que el Módulo Étnico se encuentra actualmente operativo, la entidad no remitió soportes documentales diferentes de las matrices Excel en las que la Dirección de Asuntos Étnicos y el Grupo COJAI registran la información asociada a los procesos de protección y restitución de derechos territoriales.



modelo analítico de la PGN, actualmente hay en etapa administrativa un total de 405 casos, ya sea con caracterización o estudio preliminar adoptado o en elaboración.

Del número global de 477 casos, el 86% de procedimientos se han iniciado de oficio, el 11% por solicitud de cualquiera de los sujetos relacionados en los artículos 143 y 147 del Decreto Ley 4633, y el restante por orden judicial.

A. Estudios preliminares

La fase de elaboración de estudios preliminares a cargo de la URT reviste una gran importancia en el marco del trámite administrativo, puesto que dicho documento es la base para determinar la procedencia de adoptar medidas de protección y/o restitución de derechos territoriales para las comunidades indígenas. Actualmente, de acuerdo con el modelo analítico de restitución de tierras de la PGN, 172 casos se encuentran “en elaboración” de estudio preliminar, es decir, sin acto administrativo de adopción con base en el cual activar las medidas de protección y/o restitución regladas en el título VI del Decreto Ley 4633 de 2011. Esto preocupa a esta Comisión, por cuanto la ausencia de adopción del estudio impide activar medidas inmediatas de prevención y aun de restitución para esos territorios.

Según el reporte del modelo analítico, para el año 2019, la URT adoptó un total de 89 estudios preliminares. Sin embargo, según lo señalado en el Informe de gestión 2019 de esa Unidad, “en la vigencia 2019 se dio la adopción de un total de 76 estudios preliminares que tuvieron inicio tanto en esta anualidad como en vigencias anteriores, correspondiendo 57 a comunidades indígenas y 19 a comunidades negras.”³⁸ (Subrayado propio).

Tal inconsistencia preocupa a esta Comisión, por cuanto son cifras bastante disímiles, algo que, de acuerdo con las normas constitucionales sobre acceso y transparencia en la información pública, no debería suceder. Por otro lado, algunos casos reportados por la URT no tienen ID de restitución asignado, lo cual no resulta coherente con la afirmación realizada por la URT según la cual, el módulo étnico del Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (RTDAF) se encuentra en funcionamiento pleno³⁹.

Así mismo, en la información remitida por esa Unidad, se observa una falta de claridad respecto de la fecha de inicio de cada una de las solicitudes, lo cual impide llevar una trazabilidad adecuada de los tiempos que está tomando para la URT para elaborar los estudios preliminares. El hecho de que la mayor parte de las solicitudes de restitución se inicien de oficio, no es óbice para que la URT atienda lo dispuesto en el artículo 149 del Decreto Ley

³⁸ URT, Informe de gestión 2019, pág. 50. Disponible en <https://www.restituciondetierras.gov.co/informes-de-gestion>

³⁹ Comunicación remitida por la URT a la PGN el 22 de julio de 2020.



4633 de 2011, según el cual, el plazo para la elaboración del estudio preliminar es de 2 meses tras la radicación de la solicitud.

Esta circunstancia, además de preocupante, dificulta la evaluación de esta Comisión sobre las medidas de prevención y protección derivadas del estudio preliminar, en especial, lo relativo a la “Ruta de protección de derechos territoriales étnicos”, concebida como un “mecanismo administrativo de carácter tutelar, que adelanta la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, con el fin de prevenir afectaciones territoriales o, una vez consumadas, facilitar la restitución y formalización al constituirse como prueba sumaria”⁴⁰, dado que la misma está asociada a que se agote “el estudio preliminar del que trata el artículo 149 de este decreto”.

Frente al balance general de los casos, con corte a 30 de junio de 2020, la Dirección de Asuntos Étnicos de la URT registra un total global acumulado de 624 casos de protección y/o restitución de derechos territoriales de comunidades étnicas (incluidos los de comunidades negras). Es decir, 312 solicitudes más que en marzo de 2019.

En cuanto a la ubicación de los procesos de protección y/o restitución, iniciados por solicitud de las comunidades y otros sujetos habilitados, de oficio por la URT o por orden judicial, se expresa un insoslayable patrón de concentración de los mismos en territorios formalizados. Esto se puede concluir, por ejemplo, revisando los casos en fase judicial. De un total de 49 casos en esta etapa, 44 corresponden a resguardos⁴¹. De manera similar, de los 16 casos que han llegado a sentencia, un total de 12 eran resguardos antes del fallo restitutivo⁴². Aunque en algunos casos las pretensiones y órdenes de restitución tuvieron ingredientes de formalización, la unidad de análisis imperante durante el proceso restitutivo gravitó alrededor de los territorios formalizados *ex ante*. Un panorama similar se presenta en cuanto a caracterizaciones de afectaciones territoriales reportadas como adoptadas.

La ostensible preponderancia de esta tendencia llama la atención de esta Comisión, dado que, si bien es cierto esta tipología territorial está enlistada en las tierras susceptibles de restitución, conforme al artículo 141 del Decreto Ley 4633 de 2011, no lo es menos que el mismo artículo señala una importante variedad de tierras con comunidades sin derechos formalizados sobre

⁴⁰ Art. 150, Decreto Ley 4633 de 2011.

⁴¹ Resguardos de Chidima Tolo, Pescadito, Arara-Bacatí-Caruru y Lagos de Jamaicuru, Llanos de Yará - Yaguará II, San Pablo El Pará, Nueva Bellavista y Partidero, La Laguna y Guamaka, Socorpa, El Rosario-Bellavista y Yukatán, La Laguna-El Coso-Cinco Caminos, Caño Padilla, Bochoromá Bochoromacito, Ríos Catru-Dubasa y Ancoso, Quebrada Cañaverál, Caño Ovejas, La Fuga, Barrancón, La María, Awalibá, Walliani, Domo Planas, Gran Rosario, Inga de Aponte, Río Satinga, Pipalta-Palbi-Yaguapi, Planadas-Telembí, Tortugaña-Telembí-Punde-Pitadero-Bravo-Tronquería y Zabaleta, Tronquería- Pulgande-Palícito, Awa Nambí Piedra Verde, Motilón Barí, Gabarra Catalaura, Agua Negra, Buenavista, Calenturas, San Miguel de La Castellana, Vegas de Santana, Resguardo Paez de Gaitanía, Resguardo La Sortija, Triunfo Cristal Páez, Kwet Wala, Guayacan Santa Rosa, La Albania, Cañamomo-Lomapieta, Gitó Dokabú

⁴² Resguardos de Cutí, Tanela, Eyaquera – Dogibí, Arquia, Menkue-Misaya y La Pista, Iroka, Ette Enaka, Andagueda, Mondo – Mondocito, Río Curiche, Cabildo Central Kwe'sx Yu Kiwe, San Lorenzo



ellas, que por principios de justicia, vulnerabilidad y afectación mayores, tendrían que ser priorizadas en la implementación de la política de restitución de derechos territoriales.

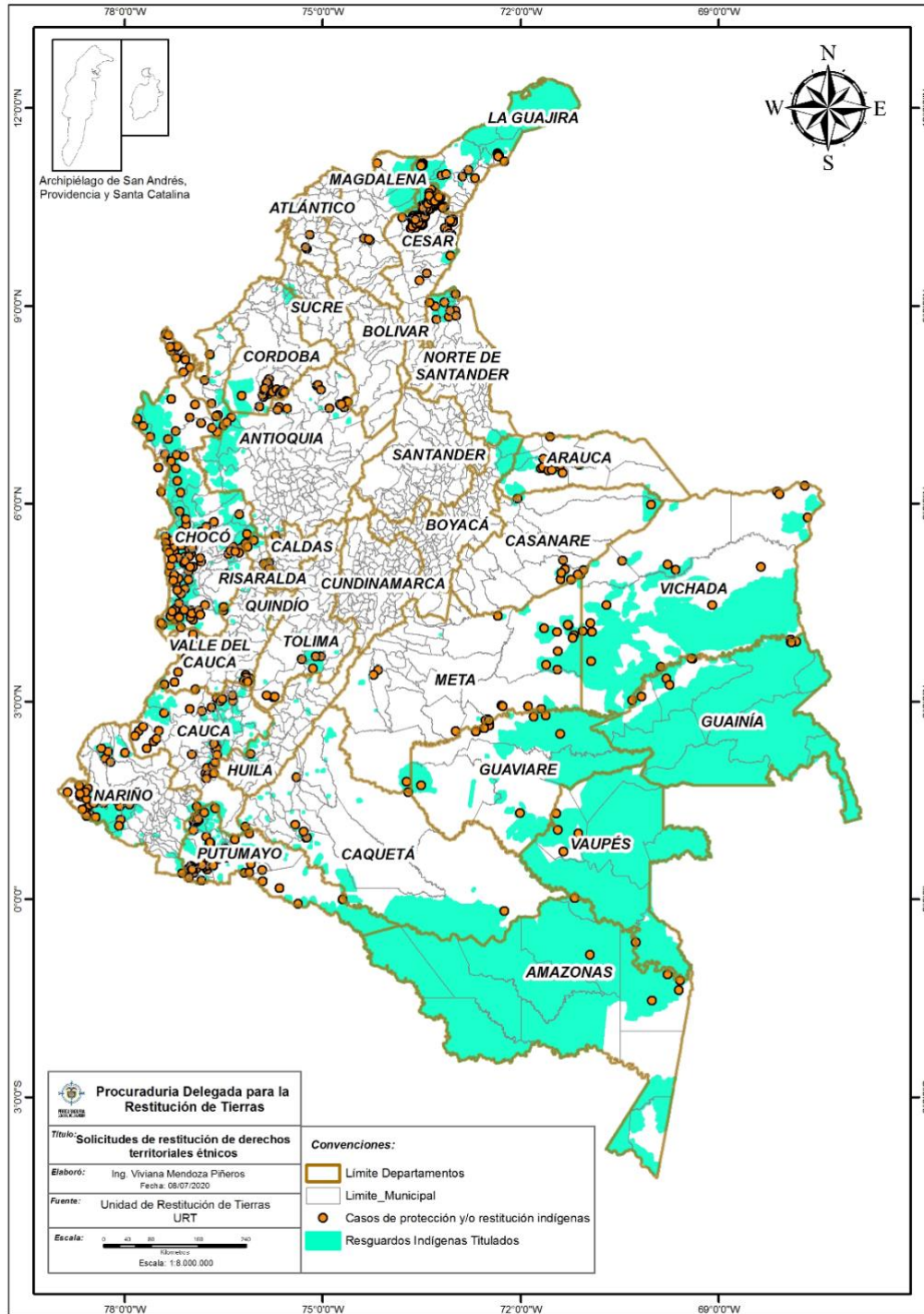
Lo anterior contribuye, además, a cierta distorsión de los reportes de hectáreas restituidas, pues siendo la mayoría de las tierras objeto de los procesos de restitución “áreas de resguardo”, que por tanto gozan de la protección constitucional de los artículos 63 y 329, en estricto sentido no son hectáreas que *jurídicamente* hayan perdido los pueblos y comunidades indígenas. Así, esta Comisión entiende que las tierras de resguardo también han sido afectadas en el marco del conflicto armado, y que de suyo están relacionadas como tierras objeto de la acción de restitución. Sin embargo, en aras de la claridad en el debate público sobre los impactos transformadores de la política de restitución de derechos territoriales, estas precisiones deben hacerse.

De las 381.880 “hectáreas con sentencia restitutiva” que reporta la URT con corte a 30 de junio de 2020⁴³, aproximadamente el 59% (225.104 ha) corresponden a las 18 sentencias de territorios étnicos producidas hasta la misma fecha. Si consideramos que el 99% de las hectáreas restituidas corresponden a tierras étnicas previamente formalizadas (14 de esos 18 fallos recaen sobre territorios formalizados sumando un total de 224.430 ha del total de las 225.104 ha restituidas a pueblos étnicos), es dable concluir que, en materia de transformación de las relaciones de tenencia y formalidad de la tierra en general y los territorios étnicos en particular, el acumulado de más de 8 años de gestión de la URT es realmente exiguo.

A continuación, se presenta un mapa en el cual se puede ubicar la distribución geográfica de los casos de restitución de derechos territoriales de las comunidades indígenas. El mapa permite identificar que hay un número importante de casos de restitución que coinciden con territorios formalizados. Respecto a los territorios no formalizados es importante considerar que el rezago de la autoridad agraria en los procesos de formalización de los mismos, incrementa la vulnerabilidad de estas comunidades y ha sido funcional al despojo y abandono forzado de sus tierras, lo que refuerza la necesidad de que la URT avance en la gestión de su protección y/o restitución.

⁴³ Tomado de <https://www.restituciondetierras.gov.co/estadisticas-de-restitucion-de-tierras> recuperado el 12 agosto de 2020.

Mapa 1 Distribución geográfica de las solicitudes de restitución de derechos territoriales de pueblos y comunidades indígenas.



Fuente: Procuraduría General de la Nación con base en información suministrada por la URT y la ANT. 30 junio 2020.



B. Medidas de prevención y protección

En atención a las disposiciones de los artículos 149 y 150 del Decreto Ley 4633 de 2011, la etapa administrativa del proceso de protección y/o restitución indígena prevé la emisión de medidas preventivas y de protección de carácter administrativo por parte de la URT, con apoyo en el estudio preliminar del territorio respectivo. De manera complementaria, y en armonía con la Ley 387 de 1997 (artículo 19), el Decreto 2365 de 2015 (artículo 28, parágrafo 1), la Ley 1955 de 2019 (artículo 84) y los autos de seguimiento de la Corte Constitucional, el último de ellos el 266 de 2017, la URT tiene a su cargo la administración y gestión del Registro Único de Predios y Territorios Abandonados (RUPTA), administrado anteriormente por el INCORA-INCODER.

Contrastando la información reportada en respuesta a los requerimientos hechos para elaborar este informe y lo consignado en el precitado Informe de gestión 2019 de la URT, esta Comisión valora los importantes esfuerzos adelantados por la URT para cumplir con las órdenes de la Corte Constitucional, encaminadas a la integración y articulación funcional entre el RTDAF y el RUPTA. De suyo, se destaca tanto la creación del procedimiento de “RUPTA Étnico” al interior del Sistema Integrado de Gestión -SIG- de la URT, como el importante número de territorios indígenas registrados en el RUPTA que, de acuerdo con lo reportado, alcanzó una cifra de “56 resoluciones de protección preventiva”⁴⁴. Sin embargo, no es claro si esas 56 resoluciones son distintas a las que se debieron adoptar para gestionar la “Ruta de protección de derechos territoriales étnicos” del artículo 150 del Decreto Ley 4633 de 2011, ni por qué no corresponde esta cifra con el número total de estudios preliminares adoptados en el año 2019 (que en todo caso no es claro si fueron 89 o 57, como se señaló más arriba, conforme a las diferencias según la fuente que se consulte).

Con base en los datos reportados por la URT y sistematizados por el modelo analítico de restitución de tierras de la PGN (Corte junio 2020), durante 2019 la URT inscribió 78 comunidades en el RUPTA, de las cuales 71 corresponden a comunidades indígenas. No obstante, esta cifra varía, dependiendo de la fuente de información proveniente de la URT que se consulte e incluso difiere del reporte enviado por la propia Unidad con corte a mayo 2020.

A su turno, la URT afirmó que “en temas étnicos, por ejemplo, se logró la definición de requerimiento sobre el flujo de atención indígena y afrodescendiente articulado con la estrategia de caracterización del proceso de protección que adelanta la Dirección de Asuntos Étnicos”⁴⁵. Frente a esta situación, la Comisión advierte la falta de espacios de participación y de concertación con las organizaciones indígenas en el marco de la MPC, de conformidad con el artículo 145 del Decreto Ley 4633 de 2011.

⁴⁴ Ibíd. Pág. 51.

⁴⁵ Ibíd. Pág. 140.



Además, de acuerdo con esta norma, la política de restitución de derechos territoriales debe orientar su focalización, respecto de las “comunidades que al momento de la expedición de este decreto hayan presentado solicitudes de protección vía ruta étnica o de restitución, atendiendo criterios de afectación, vulnerabilidad y condiciones de seguridad”⁴⁶. Por lo tanto, resulta desconcertante para la CSMDL que la URT reporte para la vigencia 2019 un “plan piloto” para focalizar solicitudes de restitución respecto de las comunidades con solicitudes de protección vía ruta étnica. Según el Informe de Gestión 2019:

“La UAEGRTD adelantó un plan piloto en el que un equipo de profesionales inició el conocimiento de las solicitudes de protección preventiva elevadas por las comunidades indígenas ante el extinto INCODER, estos casos fueron trasladados documentalmente a la UAEGRTD, reactivando así el mecanismo administrativo de protección de derechos territoriales en departamentos como Putumayo, Antioquia, Cauca, Chocó y Nariño”.⁴⁷

Aun cuando la URT afirma que la anterior acción la emprendió siguiendo los lineamientos del auto 266 de 2017 proferido por la Corte Constitucional, no debe perderse de vista que, con antelación, el mismo Tribunal Constitucional había ordenado la mencionada articulación entre el RUPTA y las medidas de restitución (Cfr. Autos 094 de 2015, 373 de 2016, entre otros), así como lo dispuesto de manera expresa por el artículo 145 del Decreto Ley 4633 de 2011 en el mismo sentido.

Es así como, además de las inconsistencias en las cifras oficialmente reportadas a la ciudadanía y a esta Comisión, se mantienen las preocupaciones, ante la ausencia de una clara estrategia de apropiación dirigida por la URT a los pueblos, autoridades, organizaciones y comunidades indígenas, mediante la cual se contribuya al conocimiento del RUPTA su naturaleza y alcance, así como la articulación entre el mencionado registro de prevención y la política de protección y restitución de derechos territoriales contemplada en el Decreto Ley 4633 de 2011. Con base en las claridades que aporta, por ejemplo, el auto 373 de 2016 de la Corte Constitucional, puede realizarse la divulgación y apropiación comunitaria indígena que aquí se echa de menos.

La imperiosa necesidad de avanzar con determinación, mediante el uso de todas las herramientas de prevención y protección con que dispone la URT, para que las comunidades las apropien como herramientas de defensa de sus derechos, reside en la persistencia del riesgo de arrasamiento de los pueblos y comunidades indígenas de todo el territorio nacional. En ese sentido, la Corte Constitucional se pronunció a través del Auto 266 de 2017 de la siguiente manera:

⁴⁶ Ibíd. Pág. 140.

⁴⁷ Ibíd. Pág. 51.

“(…) Este problema que ha sido identificado por los órganos de control y la sociedad civil, sin embargo, se somete a la población indígena en una situación de déficit de protección cuando, a pesar de contar con las medidas dispuestas en el auto 004 de 2009 y el Decreto 4633 de 2011, se les excluye de las iniciativas de prevención y protección que tienen que ser utilizadas frente a situaciones de emergencia e inminente riesgo. En primer lugar, por la inaplicación de la ruta étnica de protección de los territorios colectivos, medida que indudablemente, de acogerse, contribuiría a la protección de los derechos territoriales. A pesar que hay una obligación clara en cabeza de la Unidad de Restitución de Tierras, con la puesta en marcha del Decreto 4633 de 2011 (art. 150), existe un evidente incumplimiento en la gestión de esta ruta, como consta con las recomendaciones hechas por el Sistema de Alertas Tempranas y las conclusiones de la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas (CIAT)…”⁴⁸

Así las cosas, de acuerdo con la información analizada por esta Comisión, se vislumbra como una necesidad, fortalecer el seguimiento al cumplimiento de lo dispuesto en las medidas de prevención y protección que a título de ‘Ruta de protección de derechos territoriales étnicos’ gestiona la URT ante entidades como la ANT, las ORIP, o el propio IGAC. Lo anterior, con el fin de que la Unidad active efectivamente las facultades del artículo 150 del Decreto Ley 4633 de 2011, enfatizando en su carácter obligatorio y prevalente, por tratarse de acciones a favor de población víctima del conflicto armado, que arrastra además el lastre de la discriminación estructural (Art. 3, DL-4633), que este marco normativo se propone superar.

C. Medidas de restitución: caracterización de afectaciones territoriales

La caracterización de afectaciones territoriales, que al igual que las medidas de prevención y protección tienen sustento en un estudio preliminar, y que así mismo integra la etapa administrativa, es el paso previo y *sine qua non* para fundamentar la inscripción en el RTADF del territorio indígena (artículo 156 del Decreto Ley 4633 de 2011) y la posterior presentación de la demanda de restitución.

En la gestión de 2019 se observa una tendencia de parte de la URT, a concluir esta etapa respecto de solicitudes de restitución provenientes de vigencias anteriores, conocidas por esta Comisión. No obstante, al igual que ocurre con las cifras de estudios preliminares adoptados en la vigencia 2019, en materia de caracterizaciones, la URT ha publicado cifras contradictorias.

A la luz del Modelo Analítico de Restitución de la PGN, se tiene que, un total de 27 caracterizaciones de territorios indígenas fueron adoptadas en 2019. Para el mismo periodo, de acuerdo con el Informe de gestión 2019 de la URT, se da cuenta de un total de 34 caracterizaciones realizadas, de las cuales 23 corresponden a comunidades indígenas, sin

⁴⁸ Cfr. H. Corte Constitucional, auto 266, pág. 49.



contar que, aunque fue un solo documento de caracterización, la del pueblo Bari se adoptó dos veces, una para el resguardo Motilón Bari y otra para el resguardo Catalaura la Gabarra. Se observa entonces, que la URT caracteriza varios territorios en un solo esfuerzo y a través de un único documento que, no obstante, se adopta tantas veces como territorios se haya caracterizado.

Esta práctica, desde la perspectiva de la Comisión, debería revisarse, en la medida en que distorsiona los análisis sobre el impacto cuantitativo y cualitativo de la variable que contabiliza las caracterizaciones hechas, al dar cuenta de territorios que fueron objeto de un proceso de restitución y no propiamente del número de informes de caracterización producidos. Lo mismo ocurre con los datos y cifras de demandas. Si bien es cierto que este tipo de prácticas no comenzaron en la vigencia 2019, la Comisión le traslada esta preocupación a la actual administración de la URT.

Reseña esta Comisión, que la mayoría de los casos que reportan haber adoptado el informe de caracterización de afectaciones en el periodo que comprende el presente informe, corresponden a solicitudes que venían de vigencias anteriores. De esta manera, en el caso de comunidades y pueblos indígenas, apenas 5 de los casos caracterizados corresponden a solicitudes impulsadas en los últimos dos años. Esta situación preocupa a la Comisión, no solo porque no se compadece con la velocidad de las dinámicas de violencia que han tenido lugar, en perjuicio de los derechos territoriales de las comunidades indígenas, sino además, porque no se corresponde con el inminente cierre de la política de restitución, de acuerdo al plazo de 10 años previsto en la norma, escenario en el que, contrario *sensu*, deberían hacerse esfuerzos ingentes para cobijar, proteger y restituir el mayor número de pueblos y territorios posible. Por lo anterior, concluye esta Comisión, que es razonable aportar al cierre de casos abiertos, no obstante, ese propósito no debe cumplirse en perjuicio de la atención de nuevos sujetos y territorios étnicos colectivos afectados, siendo estos tan numerosos.

Finalmente, siguen siendo patentes las demoras y dilaciones entre el inicio o focalización de los territorios para las medidas de restitución y la fecha de adopción o cierre de los informes de caracterización, aspecto que sin duda debe corregirse. Esta situación, puesta de presente en pasados informes de esta Comisión, ha sido identificada por la Corte Constitucional como uno de los factores que contribuyen al “déficit injustificado de protección” que prolonga o hace persistir el Estado de Cosas Inconstitucional en la materia. En ese sentido, en el Auto 266 de 2017, la Corte identificó que,

“(iii) se han presentado demoras en la elaboración de las caracterizaciones, no solo por los factores señalados, sino también por la limitada capacidad administrativa, presupuestal y técnica de las entidades con responsabilidad en la materia (URT, INCODER, ahora ANT, IGAC), así como por la complejidad de los casos”.⁴⁹

⁴⁹ Corte Constitucional, auto 266 de 2017.

En general, muchos de los casos reportados por la URT en el Informe de gestión 2019 exhiben intervalos de años entre la fecha de focalización y la de adopción del informe de caracterización; sin embargo, existen casos que preocupan a esta Comisión, como los de las comunidades indígenas *Gito Dokabú* o los de los resguardos Motilón Bari y Catalaura, que presentan intervalos equivalentes a tres años entre la focalización y la adopción, aun cuando el Decreto Ley 4633 de 2011 dispone un plazo de dos meses prorrogable por otros dos solo en caso que existan controversias inter o intra étnicas.

Es absolutamente desproporcionado emplear 3 años, de un total de 10 que se dispusieron como marco temporal para la política, culminando la caracterización de 2 casos que, *a fortiori*, por su nivel de afectación y vulnerabilidad, debieron ser gestionados de manera prioritaria y urgente, tal vez no en los dos meses que prevé la norma, -un plazo ciertamente corto, teniendo en cuenta la complejidad-, pero tampoco en 3 años.

D. Medidas cautelares

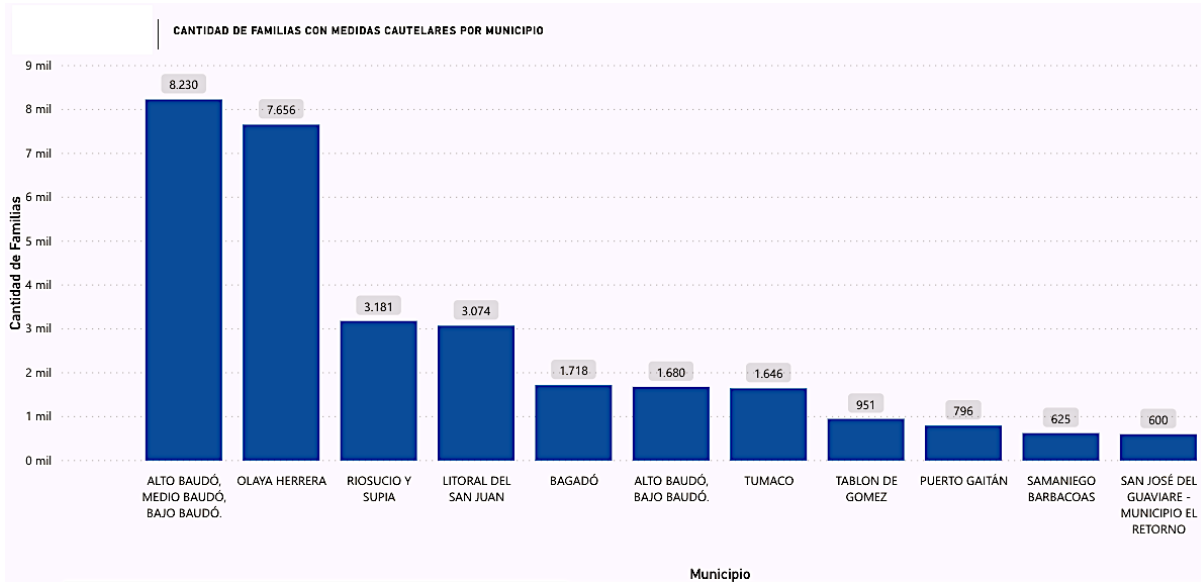
Entre 2012 y 2020 (corte 31 de mayo) los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras se han pronunciado a través de 52 autos que han dictado medidas cautelares de protección de derechos territoriales de comunidades étnicas, de los cuales 35 han protegido comunidades indígenas pertenecientes a 28 pueblos o etnias. A través de estas decisiones judiciales se ha buscado proteger aproximadamente 59.089 familias de las cuales 33.355 son familias indígenas.

Cantidad de etnias	Número de familias	Total autos de medidas cautelares
28	33.355	35

En 2019 la URT realizó siete solicitudes de protección de medidas cautelares ante los jueces especializados, es decir, 50% menos que en 2018, algo que preocupa a esta Comisión, no tanto porque exista una tasa anual deseable de medidas cautelares, sino porque las dinámicas de violencia en regiones como el Pacífico nariñense, caucano y chocono, el Catatumbo, Putumayo, Córdoba, Urabá antioqueño, solo por mencionar algunas, se han incrementado, afectando desproporcionadamente a las comunidades étnicas.

A través de autos de medidas cautelares, los jueces especializados en restitución de tierras han dictado órdenes para la protección de comunidades indígenas ubicadas en los municipios del Alto, Medio y Bajo Baudó, Bagadó, Alto San Juan, en el Chocó; Olaya Herrera, Barbacoas, Samaniego, Tablón de Gómez y Tumaco en Nariño; Puerto Gaitán en el Meta; y San José del Guaviare y El Retorno en el departamento del Guaviare, entre otros. Esto se muestra en la gráfica siguiente:

Gráfica 7. Municipios con mayor número de familias indígenas históricamente protegidas con medidas cautelares.



Fuente: Modelo analítico de restitución de tierras de la PGN con base en datos suministrados por la URT. Junio de 2020.

En este sentido, cabe destacar que la Defensoría del Pueblo expidió el 7 de junio de 2019 la Resolución Defensorial número 071, “Crisis Humanitaria en la Región Pacífica Colombiana”, por la cual exhorta a las diferentes entidades del Estado a adelantar acciones para la protección de los derechos humanos de las comunidades de los municipios que conforman el andén pacífico colombiano, caracterizados por las graves problemáticas estructurales y de conflicto armado que impiden el goce efectivo de los derechos de la población, ampliamente representada por comunidades negras e indígenas.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación, emitieron la Directiva Conjunta 012 de 22 de agosto de 2019, a través de la cual se constató, que en la Región Pacífico persiste un escenario de grave amenaza para los derechos de los pueblos étnicos, asociado entre otras, a las siguientes razones:

- La presencia, control de los territorios y confrontación de grupos armados, que “ha originado una crisis humanitaria, principalmente por la interposición de la población civil en los combates, lo que genera desplazamientos forzados en esta zona y afectación en los usos y costumbres de las comunidades étnicas, limitando el ejercicio del derecho a la autonomía, el gobierno propio”.



- La comisión de conductas vulneratorias de los derechos humanos, que infringen los principios del Derecho Internacional Humanitario, como son amenazas individuales y colectivas; los homicidios selectivos y de configuración múltiple; el confinamiento o las restricciones a la movilidad; ataques indiscriminados con artefactos explosivos improvisados; desapariciones forzadas; desplazamientos forzados masivos y de menor escala; reclutamiento forzado y utilización ilícita de niños, niñas y adolescentes y violencia sexual contra las mujeres.

Sumado a lo anterior, los órganos de control constataron en la citada Directiva,

“que las condiciones de vulnerabilidad de los pobladores del pacífico no se han superado, a pesar de los esfuerzos institucionales, por lo cual se mantienen los altos niveles de pobreza, marginalidad, exclusión, desprotección social y económica, como también los graves problemas de desnutrición infantil, salubridad pública, inasistencia en salud, precariedad en la cobertura y calidad educativa, y el agravamiento de las condiciones ambientales de la región”.

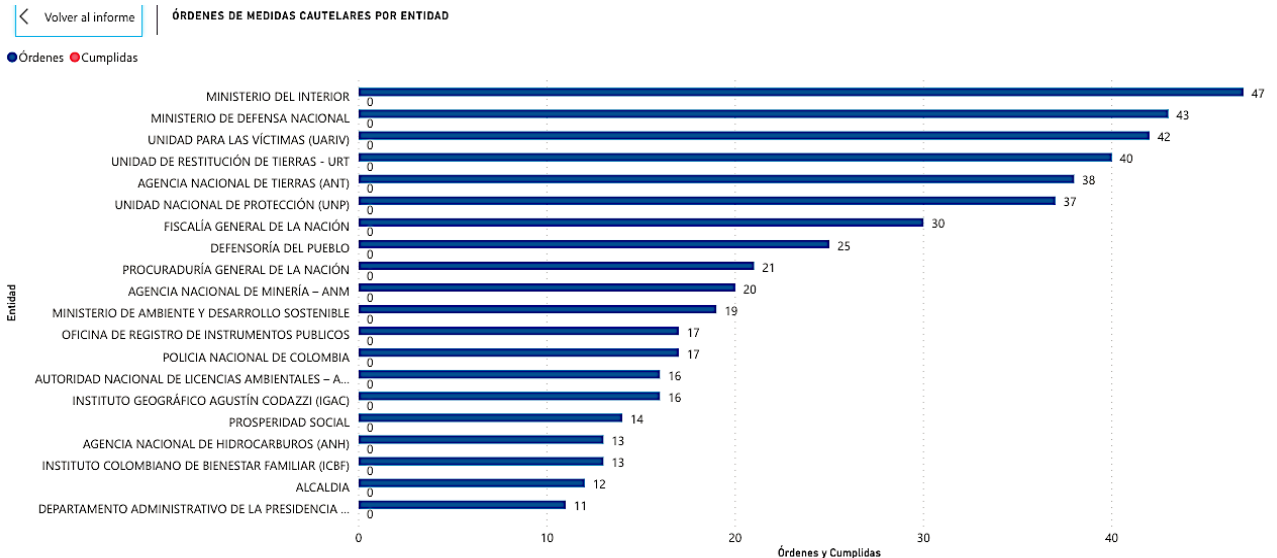
Pese a los exhortos realizados por la Defensoría, la Procuraduría y la Contraloría, las medidas adoptadas por las entidades del Estado han sido insuficientes para superar la crisis humanitaria advertida en la Resolución Defensorial 071 de 2019. Estas situaciones hacen no solamente procedente, sino imperativo, realizar las solicitudes judiciales de protección ante los hechos graves y urgentes que perpetúan la amenaza de desaparición física y cultural de los pueblos indígenas.

De manera complementaria, esta Comisión tuvo conocimiento de la emisión de tres providencias judiciales de medidas cautelares decretadas por los jueces y tribunales especializados en restitución, para proteger la integridad, la vida y la subsistencia de comunidades indígenas en La Guajira, Guaviare y Cesar, ante los devastadores efectos del COVID-19. Una de ellas fue solicitada por la Procuraduría 10 Judicial II de Restitución de Tierras de Bogotá y las restantes proferidas por la Sala Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal de Cartagena. En ninguno de estos casos la URT fungió como solicitante de tales amparos, a pesar de ostentar la representación judicial de los tres territorios protegidos⁵⁰.

Ante una situación de violencia que se recrudece en los territorios étnicos, sumada a la contingencia del COVID 19 se activan deberes de protección para todas las entidades estatales, y especialmente para la URT, frente al empleo de las herramientas constitucionales y legales que están a su alcance, como la tramitación ante los jueces, de las medidas cautelares.

⁵⁰ En su orden, resguardos de Nuevo Espinal, Barrancón e Iroka.

Gráfica 8. Estadística General: Órdenes de medidas cautelares por entidad, dictadas durante toda la vigencia del Decretos Ley 4633 de 2011 y estado de cumplimiento.



Fuente: Modelo Analítico de Restitución de Tierras de la Procuraduría General de la Nación con base en información suministrada por la URT. 30 de junio de 2020.

Teniendo en cuenta que, tanto en sede de cautela como en sede de restitución, una de las entidades más ordenadas por los jueces de restitución es la Agencia Nacional de Tierras, es posible constatar que el problema agrario respecto de los pueblos indígenas continúa sin resolverse estructuralmente, generando la necesidad de proteger cautelarmente las comunidades, desprovistas de garantías institucionales y jurídicas básicas para ejercer sus derechos territoriales, especialmente el de la propiedad colectiva.

La falta de una gestión adecuada y oportuna por parte de la Agencia Nacional de Tierras, como autoridad agraria adscrita al Ministerio de Agricultura, motivó a los representantes indígenas de la Comisión Nacional de Territorios Indígenas (CNTI), instancia de conformación mixta entre los pueblos indígenas y el Estado colombiano, creada a través del Decreto 1397 de 1996 y convertida en órgano asesor del sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural a través del Decreto 1071 de 2015⁵¹, a advertir que la situación de falta de formalización y garantía jurídica de los derechos territoriales indígenas, atribución constitucional en cabeza de la ANT, reúne todos los elementos de crisis y emergencia, para ser catalogada como un verdadero Estado de Cosas Inconstitucionales⁵².

⁵¹ Cfr. Decreto 1071 de 2015, artículo 1.1.2.1.

⁵² Disponible en <http://cntindigena.org/wp-content/uploads/2019/12/ESTADO-DE-COSAS-INCONSTITUCIONAL-DE-LOS-DERECHOS-TERRITORIALES-DE-LOS-PUEBLOS-INDIGENAS.pdf>



De acuerdo con el monitoreo realizado por la URT en relación con el cumplimiento de autos de medidas cautelares, 98,78% de las órdenes proferidas se encuentran todavía pendientes de cumplimiento, 1,1% han sido canceladas o levantadas por los jueces especializados en restitución de tierras y apenas 0,2% han sido archivadas al darse por cumplidas por los jueces.

La falta de garantías jurídicas y materiales en relación con la tenencia de los territorios indígenas profundiza la persistencia del riesgo de desaparición física y cultural, en los términos señalados por la Corte Constitucional mediante Auto 266 de 2017, cuyo diagnóstico, al igual que el de la CNTI tienen como unidad de análisis un elemento común: el territorio y la falta de garantías para su pleno disfrute por parte de los pueblos indígenas.

Teniendo en cuenta, entre otras, las razones que se acaban de exponer, esta Comisión entiende que a pesar de los esfuerzos institucionales y de algunos avances que se destacan, la aplicación de la política de restitución en el periodo objeto del presente informe, y aun en los más de ocho años acumulados, no ha contribuido a remover, superar o mitigar las causas estructurales que, imbricadas con el conflicto armado y sus factores subyacentes y vinculados, están en la base del problema territorial indígena. Por ello, de cara a la inminente prórroga de esta política, es menester formularse preguntas sobre el rumbo y los fines que deben guiar los años finales de esta histórica oportunidad de reparar y hacer justicia con los pueblos y territorios indígenas afectados de manera aguda por el conflicto armado.

E. Demandas de restitución de derechos territoriales

En relación con el balance de casos de restitución que han llegado a sede judicial, durante todo 2019 y hasta mayo 31 de 2020, la URT presentó 26 demandas ante los jueces especializados, de las cuales 16 se dirigen a solicitar la restitución de derechos territoriales de comunidades indígenas según se muestra en la siguiente tabla. Preocupa a esta Comisión que se hayan reportado como dos demandas lo que fue una sola (caso Barí), así como dilaciones de al menos 6 años en algunos casos, entre el ingreso de la solicitud y la fecha de radicación de la demanda (por ejemplo, el territorio Inga Calenturas), lo cual resulta injustificado y ante todo desproporcionado, tratándose de sujetos colectivos víctimas del conflicto armado, cuyas solicitudes se enmarcan en una política de restitución de derechos territoriales inicialmente prevista para 10 años.

Por otro lado, todas las demandas presentadas en 2019 y 2020 (corte 31 de mayo), corresponden invariablemente, a solicitudes cuyo trámite se inició entre los años 2013 y 2017, según se muestra en la tabla a continuación. Es correcto asegurar la culminación de los procesos que venían en marcha, pero siendo la política de restitución una política gradual y progresiva, preocupa a esta Comisión que en el periodo bajo estudio no se haya avanzado en intervenciones que terminen en demanda de restitución sobre nuevos territorios.

Tabla 16. Demandas de restitución de derechos territoriales presentadas en todo 2019 y 2020 con corte 31 de mayo de 2020.

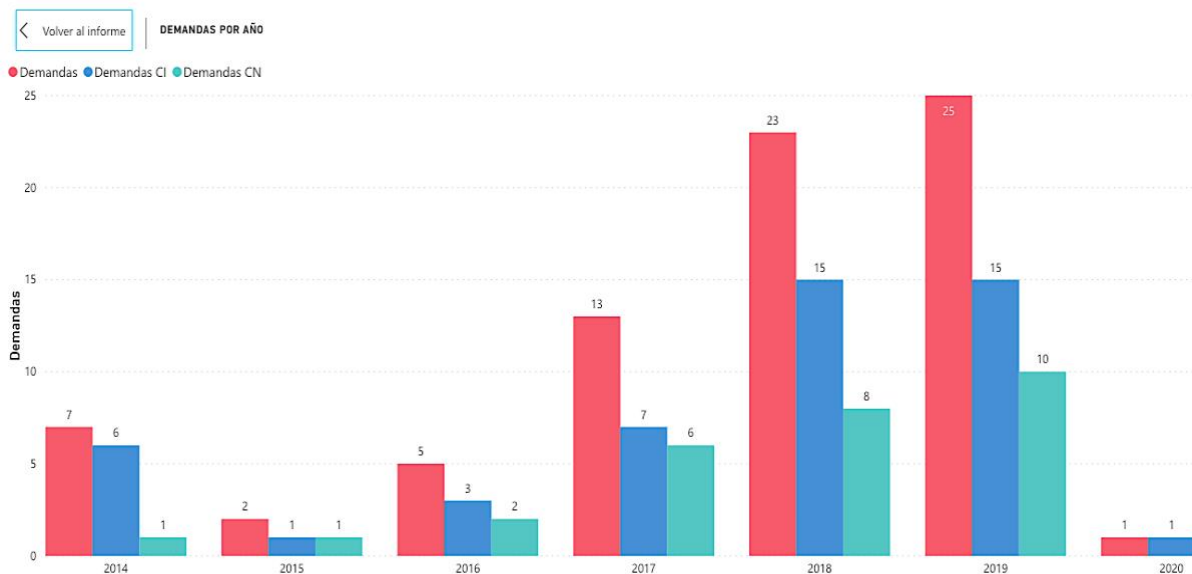
#	Territorio	Pueblo	Fecha ingreso solicitud	Fecha radicación demanda	Departamento	Hectáreas
1	COMUNIDAD GUAYAQUIL	PIJAO	18/08/2017	29/01/2020	Tolima	150,257281
2	GITÓ DOKABÚ	EMBERA CHAMÍ	19/05/2017	11/12/2019	Risaralda	2456,06086
3	QUEBRADA CAÑAVERAL Y TERRITORIO ANCESTRAL	EMBERA KATÍO	18/11/2016	04/12/2019	Córdoba	2632,5782
4	CALENTURAS	INGA	01/08/2013	18/12/2019	Putumayo	2344,5072
5	NUEVA BELLAVISTA Y PARTIDERO	EPERARA SIAPIDARA	23/10/2016	26/11/2019	Cauca	42,6934
6	LA LAGUNA Y GUAMAKA	WIWA	27/10/2017	21/10/2019	La Guajira	8444
7	AGUA NEGRA	MURUI	06/07/2017	02/10/2019	Putumayo	3553,0702
8	GUAYACAN SANTA ROSA	WOUNAAN	19/05/2017	04/10/2019	Valle del Cauca	229,89408
9	MOTILÓN BARÍ	BARÍ	01/02/2014	17/10/2019	Norte de Santander	160.047,72
10	GABARRA CATALAURA	BARÍ	01/02/2014	17/10/2019	Norte de Santander	33100,23
11	RÍOS CATRU-DUBASA Y ANCOSO	EMBERA DÓBIDA	30/08/2017	23/09/2019	Chocó	569.00,1401
12	ÑUKANCHIPA LLAKTA	KICHWA	06/07/2017	08/08/2019	Putumayo	11.032,4561
13	WALLIANI	SIKUANI	25/04/2016	01/08/2019	Meta	156.89,04611
14	BARRANCÓN	JIW	15/12/2015	09/07/2019	Guaviare	2.769,674552

#	Territorio	Pueblo	Fecha ingreso solicitud	Fecha radicación demanda	Departamento	Hectáreas
15	RESGUARDO ARARÁ, BACATÍ, CARURÚ Y LAGOS DE JAMAICURÚ	CUBEO, TUCANO, DESANO, TUYUCA, TATUYO, WANANO, CARAPANO, PIRATAPUYO, TARIANO, MAKUNA, SIRIANO, MAKÚ, JIW, YURUTÍ Y BARÁ	30/03/2017	31/05/2019	Vaupés, Guaviare	2.903.85,6745
16	LLANOS DE YARÍ - YAGUARÁ II	PIJAO, PIRATAPUYO, TUKANO	01/01/2016	03/05/2019	Caquetá, Meta, Guaviare	1.98992,2441

Fuente: Modelo Analítico Restitución de Tierras – Procuraduría General de la Nación, con base en datos de la URT.

La tendencia creciente que comienza en el año 2017 en cuanto a número de demandas presentadas, que se mantiene y consolida en los años 2018 y 2019, viene a presentar un abrupto descenso en los primeros 5 meses del año 2020. Cabe señalar que la emergencia sanitaria que desde mediados de marzo ha dificultado la gestión estatal en los territorios, se hace de este modo patente, en relación con la implementación de la política de restitución de derechos territoriales, tanto en relación con la gestión de la URT, como respecto de la suspensión *pro tēmpore* de la actividad judicial. No obstante, antes de las medidas de emergencia dictadas por el gobierno nacional, hubo cerca de tres meses efectivos (enero-marzo) en los que se pudo avanzar de manera más certera. Incluso, en el marco de las medidas de aislamiento y suspensión de algunas actividades, pudieron concluirse procesos de caracterización y validación de pretensiones ya culminados en sus fases de campo.

Gráfica 9. Demandas de restitución de derechos territoriales presentadas por año.



Fuente: Modelo Analítico Restitución de Tierras – Procuraduría General de la Nación con base en datos suministrados por la URT

5.1.2. Ámbito o etapa judicial

Al revisar el avance del trámite judicial frente a las demandas de restitución de derechos territoriales de comunidades indígenas, la CSMDL encontró, con base en la información reportada por la URT, que existen 6 procesos de restitución de derechos territoriales en sede judicial desde 2014, 1 desde 2015, 3 desde 2016, 11 desde 2017, y 16 desde 2018, tal y como se muestra en la tabla a continuación. Resulta altamente preocupante e injustificado desde todo punto de vista, que un proceso previsto en la norma para surtirse máximo en un semestre (en caso de oposiciones), complete 6 años o más en manos de un despacho judicial. No solo a la judicatura le compete obrar con diligencia y responder a los reclamos de las víctimas, sino a la URT impulsar de manera permanente los procesos, a través de las figuras procesales contempladas en el ordenamiento jurídico.

En el documento “Informe de gestión 2019”, la URT menciona que, “(...) a lo largo de la vigencia de la restitución de derechos territoriales étnicos, se ha establecido, en concomitancia con el Consejo Superior de la Judicatura, unos planteamientos para que el número de sentencias se incremente.”⁵³ Pues bien, el categórico retraso que expresa la siguiente tabla, desdice lo anunciado por la URT. Además, interesa a esta Comisión que tales acuerdos involucren a las autoridades y organizaciones indígenas, cuyo derecho de participación resulta transversal a todas las etapas, trámites y procedimientos asociados a la implementación de la política. Lo anterior, además del mandato legal establecido en el Decreto Ley 4633, obedece

⁵³ Tomado de <https://www.restituciondetierras.gov.co/informes-de-gestion>. Pág. 60.

a la obligación convencional de naturaleza constitucional contenida en el Convenio 169 de la OIT, según la cual, la acción del estado en relación con los derechos de los pueblos indígenas debe ser coordinada, sistemática y participativa⁵⁴. Por lo tanto, tal acción debe concentrarse en la celeridad y agilidad del trámite global (práctica de pruebas o pretermisión de estas cuando se cuente con suficiente evidencia del grado de afectación, controversias intra o interétnicas, audiencias de alegatos, etc.), no únicamente en la emisión de sentencias.

A continuación, se presentan las demandas de restitución de derechos territoriales indígenas que se encuentran actualmente en sede judicial.

Tabla 17. Territorios indígenas con demanda de restitución de derechos territoriales.

Nro.	TERRITORIO/COMUNIDAD	PUEBLO	FECHA INGRESO SOLICITUD URT	FECHA RADICACIÓN DEMANDA	TIEMPO DEL PROCESO EN ETAPA JUDICIAL (MESES)	JUZGADO/ TRIBUNAL
1	CAÑO OVEJAS	SIKUANI	01/01/2014	09/06/2014	73	JUZGADO 2 ESP. EN REST. DE TIERRAS VILLAVICENCIO
2	AWA ÑAMBÍ PIEDRA VERDE (ZONA TELEMBÍ)	AWÁ	11/02/2013	01/12/2014	67	TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE CALI
3	TORTUGAÑA, TELEMBI, PUNDE, PITADERO, BRAVO, TRONQUERIA Y ZABALETA (ZONA TELEMBÍ)	AWÁ	11/02/2013	01/12/2014	67	TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE CALI
4	PIPALTA-PALBI-YAGUAPI (ZONA TELEMBÍ)	AWÁ	11/02/2013	01/12/2014	67	TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE CALI
5	PLANADAS TELEMBÍ (ZONA TELEMBÍ)	AWÁ	11/02/2013	01/12/2014	67	TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO

⁵⁴ Cfr. Convenio 169 de la OIT, preámbulo y artículos 2, 4, 5, 7, 33, entre otros.

Nro.	TERRITORIO/COMUNIDAD	PUEBLO	FECHA INGRESO SOLICITUD URT	FECHA RADICACIÓN DEMANDA	TIEMPO DEL PROCESO EN ETAPA JUDICIAL (MESES)	JUZGADO/ TRIBUNAL
						JUDICIAL DE CALI
6	TRONQUERIA, PULGANDE-PALICITO (ZONA TELEMBÍ)	AWÁ	11/02/2013	01/12/2014	67	TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE CALI
7	LA FUGA	JIW, TUCANO ORIENTAL	01/01/2014	02/12/2015	55	JUZGADO SEGUNDO 2 ESP. EN REST. DE VILLAVICENCIO
8	SIKUANI DE AWALIBÁ Y TERRITORIO ANCESTRAL LA CAMPANA	SIKUANI	09/09/2015	23/11/2016	44	TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D. C.
9	TRIUNFO CRISTAL PÁEZ	NASA	27/03/2015	15/12/2016	43	JUZGADO 1 CIVIL ESP. EN REST. DE TIERRAS SANTIAGO DE CALI
10	LA ALBANIA	EMBERA CHAMÍ	29/09/2016	04/09/2017	34	JUZGADO 1 ESP. EN REST. DE PEREIRA
11	FLORIDA KAWINANAE	SIKUANI, PIAPOCO	02/07/2015	10/10/2017	33	JUGADO 1 ESP. EN REST. TIERRAS DE VILLAVICENCIO
12	SOCORPA	YUKPA	11/12/2014	10/11/2017	32	JUZGADO 2 ESP. EN REST. VALLEDUPAR

Nro.	TERRITORIO/COMUNIDAD	PUEBLO	FECHA INGRESO SOLICITUD URT	FECHA RADICACIÓN DEMANDA	TIEMPO DEL PROCESO EN ETAPA JUDICIAL (MESES)	JUZGADO/ TRIBUNAL
13	BOCHOROMÁ BOCHOROMACITO	EMBERA KATÍO	07/10/2016	12/12/2017	31	JUZGADO 1 ESP. EN REST. DE TIERRAS DE QUIBDÓ
14	TUGUEKA	KOGUI	30/01/2015	15/12/2017	31	JUZGADO 1 ESP. EN REST. DE VALLEDUPAR
15	BUENAVISTA	SIONA	04/04/2014	15/12/2017	31	JUZGADO 1 ESP. EN REST. DE TIERRAS DE MOCOA
16	SAN MIGUEL DE LA CASTELLANA	INGA	27/12/2013	19/12/2017	31	JUZGADO 1 ESP. EN REST. DE MOCOA
17	GRAN ROSARIO	AWÁ	12/07/2016	11/01/2018	30	JUZGADO 2 ESP. EN REST. DE PASTO
18	JIW DE LA MARÍA	JIW	15/12/2015	23/03/2018	28	JUZGADO 2 ESP. EN REST. DE VILLAVICENCIO
19	RÍO SATINGA (BACAO TURBÍO RÍO SATINGA)	EPERARA SIAPIDARA	29/08/2016	13/04/2018	27	JUZGADO 4 ESP. EN REST. DE PASTO
20	RESGUARDO LA SORTIJA	PIJAO	19/05/2017	22/05/2018	26	JUZGADO 1 ESP. EN REST. DE IBAGUÉ
21	KWET WALA (PIEDRA GRANDE)	NASA	18/12/2014	22/05/2018	26	JUZGADO 2 ESP. EN REST. DE SANTIAGO DE CALI
23	CAÑO PADILLA	YUKPA	07/03/2016	13/07/2018	24	JUZGADO 2 ESP. EN REST.

Nro.	TERRITORIO/COMUNIDAD	PUEBLO	FECHA INGRESO SOLICITUD URT	FECHA RADICACIÓN DEMANDA	TIEMPO DEL PROCESO EN ETAPA JUDICIAL (MESES)	JUZGADO/ TRIBUNAL
						DE VALLEDUPAR
24	LA LAGUNA, EL COSO, CINCO CAMINOS	YUKPA	07/03/2016	13/07/2018	24	JUZGADO 2 ESP. EN REST. DE VALLEDUPAR
25	EL ROSARIO BELLAVISTA Y YUKATÁN	YUKPA	07/03/2016	13/07/2018	24	JUZGADO 2 ESP. EN REST. DE VALLEDUPAR
26	MONAIDE JITOMA	MURUI	02/08/2013	17/07/2018	24	JUZGADO 1 ESP. EN REST. DE MOCOA
27	SAN PABLO EL PARÁ	EMBERA KATÍO	01/01/2016	19/07/2018	24	JUZGADO 1 ESP. EN REST. DE IBAGUÉ
28	CAÑAMOMO Y LOMAPRIETA	EMBERA CHAMÍ	25/09/2015	19/07/2018	24	JUZGADO 1 ESP. EN REST. DE PEREIRA
29	SIKUANI DE DOMO PLANAS	SIKUANI	25/04/2016	11/09/2018	22	JUZGADO 2 ESP. EN REST. DE VILLAVICENCIO
30	INGA DE APONTE	INGA	29/09/2016	17/10/2018	21	JUZGADO 3 ESP. EN REST. DE TIERRAS DE PASTO
31	CHIDIMA TOLO	EMBERA KATÍO	28/04/2015	12/12/2018	19	JUZGADO 1 ESP. EN REST. DE QUIBDÓ
32	PESCADITO	EMBERA KATÍO	28/04/2015	12/12/2018	19	JUZGADO 1 ESP. EN REST. DE QUIBDÓ

Nro.	TERRITORIO/COMUNIDAD	PUEBLO	FECHA INGRESO SOLICITUD URT	FECHA RADICACIÓN DEMANDA	TIEMPO DEL PROCESO EN ETAPA JUDICIAL (MESES)	JUZGADO/ TRIBUNAL
33	LLANOS DE YARÍ - YAGUARÁ II	PIJAO, PIRATAPUYO, TUKANO	01/01/2016	03/05/2019	14	JUZGADO 1 ESP. EN REST. DE IBAGUÉ
34	RESGUARDO ARARA, BACATÍ, CARURU Y LAGOS DE JAMAICURU	CUBEO, TUCANO, DESANO, TUYUCA, TATUYO, WANANO, CARAPANO, PIRATAPUYO, TARIANO, MAKUNA, SIRIANO, MAKÚ, JIW, YURUTÍ Y BARÁ	04/02/2016	31/05/2019	14	JUZGADO 1 ESP. EN REST. VILLAVICENCIO
35	BARRANCÓN	JIW	15/12/2015	09/07/2019	12	JUZGADO 2 ESP. EN REST. DE VILLAVICENCIO
36	WALLIANI	SIKUANI	25/04/2016	01/08/2019	11	JUZGADO 1 ESP. EN REST. DE VILLAVICENCIO
37	ÑUKANCHIPA LLAKTA	KICHWA	06/07/2017	08/08/2019	11	JUZGADO 1 ESP. EN REST. DE MOCOA
38	RÍOS CATRU-DUBASA Y ANCOSO	EMBERA DÓBIDA	05/08/2016	23/09/2019	10	JUZGADO 1 ESP. EN REST. DE QUIBDÓ
39	AGUA NEGRA	MURUI	06/07/2017	02/10/2019	9	NR
40	GUAYACÁN SANTA ROSA	WOUNAAN	19/05/2017	04/10/2019	9	NR

Nro.	TERRITORIO/COMUNIDAD	PUEBLO	FECHA INGRESO SOLICITUD URT	FECHA RADICACIÓN DEMANDA	TIEMPO DEL PROCESO EN ETAPA JUDICIAL (MESES)	JUZGADO/ TRIBUNAL
41	MOTILÓN y GABARRA BARÍ	BARÍ	1/02/2014	17/10/2019	10	JUZGADO 1 ESP. EN REST DE CÚCUTA
42	LA LAGUNA Y GUAMAKA	WIWA	27/10/2017	21/10/2019	10	JUZGADO 3 ESP. EN REST DE VALLEDUPAR
43	NUEVA BELLAVISTA Y PARTIDERO	EPERARA SIAPIDAARA	23/04/2015	26/11/2019	9	JUZGADO 1 ESP. EN REST DE POPAYÁN
44	QUEBRADA CAÑAVERAL Y TERRITORIO ANCESTRAL	EMBERÁ KATÍO	18/11/2016	4/12/2019	8	NR
45	GITÓ DOKABÚ	EMBERÁ CHAMÍ	19/05/2017	11/12/2019	8	NR
46	CALENTURAS	INGA	1/08/2013	18/12/2019	8	NR
47	COMUNIDAD GUAYAQUIL	PIJAO	18/08/2017	29/01/2020	7	JUZGADO 1 ESP. EN REST DE IBAGUÉ
48	VEGAS DE SANTANA	SIONA	28/10/2015	12/06/2020	2	NR

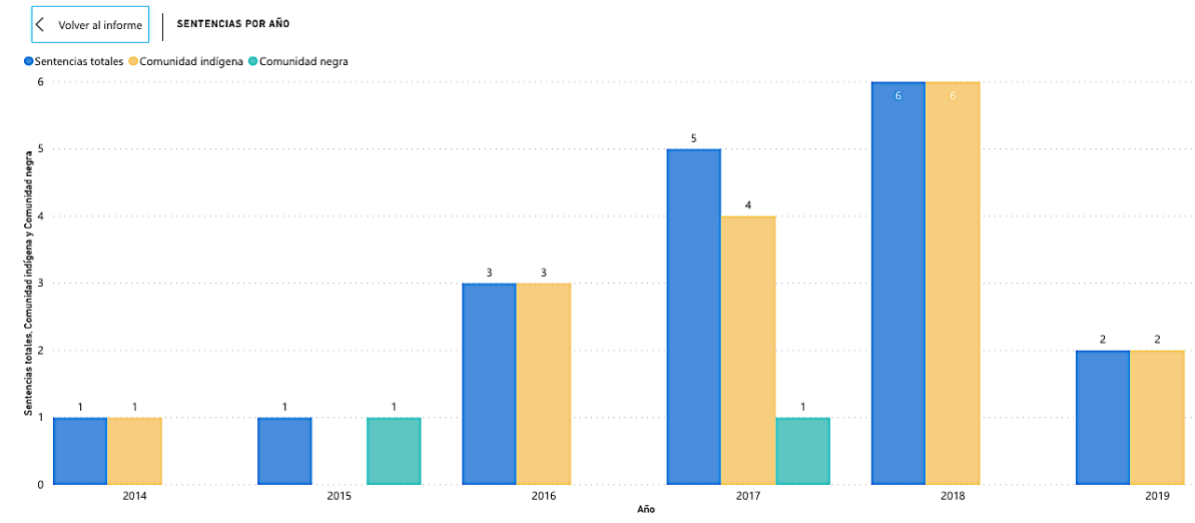
Fuente: Modelo analítico de restitución de tierras de la PGN con base en datos suministrados por la URT. Junio 30 de 2020.

5.1.3. Ámbito o etapa posfallo

Durante toda la vigencia de los Decretos Leyes étnicos y con corte a 30 de junio de 2020, se han dictado 18 sentencias de restitución de derechos territoriales, de las cuales 16 han ordenado la restitución para pueblos y comunidades indígenas. Durante 2019 se profirieron apenas 2 sentencias, números que cuestionan el aumento sostenido que se evidenciaba en las vigencias 2016 (3 sentencias), 2017 (5 sentencias) y 2018 (6 sentencias). En 2019, la primera de las sentencias se produjo a favor del resguardo pluriétnico (pueblos Amorúa,

Sikuani y Sáliva) de Kanalitojo en el municipio de Puerto Carreño y la segunda a favor del Cabildo Central Nasa Kwe's Yu Kiwe, en el municipio de Florida, Valle del Cauca.

Gráfica 10. Sentencias de restitución de derechos territoriales proferidas por año.



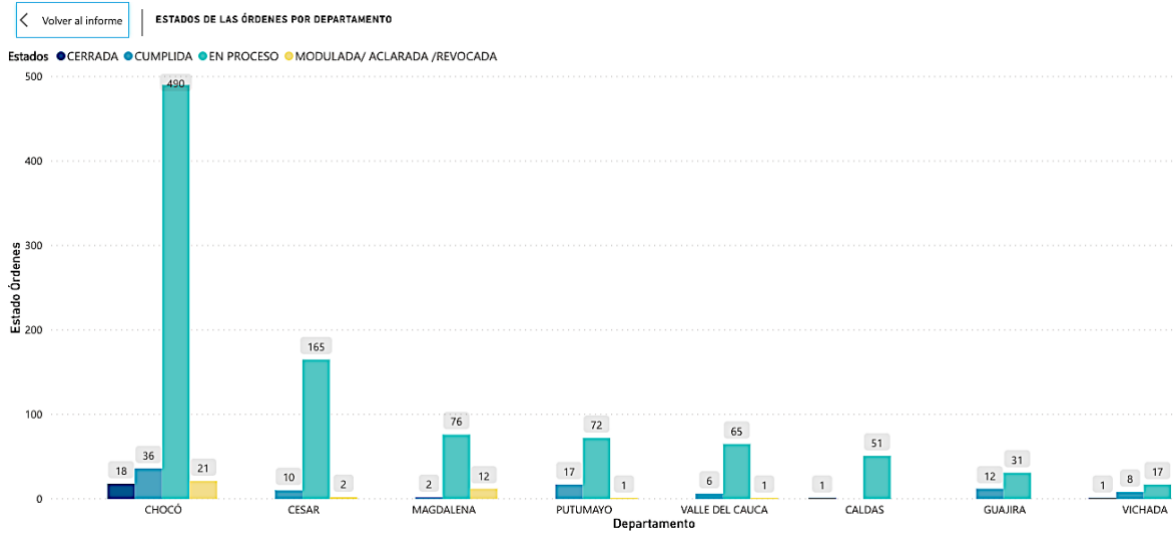
Fuente: Modelo Analítico Restitución de Tierras – Procuraduría General de la Nación, con base en datos suministrados por URT. 30 de junio de 2020.

Con corte a 30 de junio de 2020, las órdenes dictadas en las sentencias de restitución de derechos territoriales ascienden a 1265, de las cuales 1091, es decir, el 86% se encuentran en proceso de cumplimiento y apenas 27 han sido cerradas, al darse por cumplidas por la autoridad judicial.



El departamento en el que mayor número de órdenes de restitución de derechos territoriales étnicas se han proferido, es Chocó, seguido de Cesar, Magdalena, Putumayo, Valle del Cauca, Caldas, Guajira y Vichada.

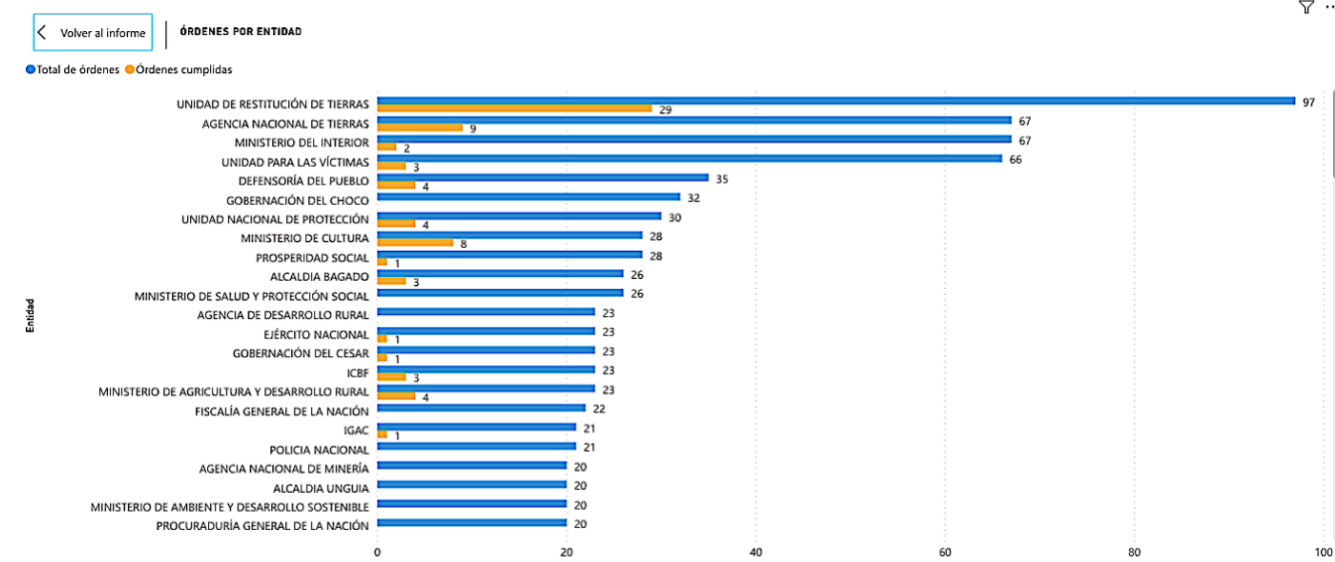
Gráfica 11. Órdenes dictadas en procesos de restitución de derechos territoriales de comunidades indígenas y estado de cumplimiento.



Fuente: Modelo Analítico Restitución de Tierras – Procuraduría General de la Nación, con base en datos suministrados por URT

Las entidades con mayor número de órdenes a su cargo son la URT, con 97 órdenes a cargo, de las cuales 29 se encuentran cumplidas, seguida de la Agencia Nacional de Tierras con 67 órdenes, de las cuales 29 se encuentran cumplidas; el Ministerio del Interior, con 67 órdenes a cargo, de las cuales 2 se encuentran cumplidas; la UARIV con 66 órdenes, de las cuales 3 se encuentran cumplidas, entre otras.

Gráfica 12. Principales entidades ordenadas en sentencias de restitución de derechos territoriales a favor de comunidades indígenas.



Fuente: Modelo Analítico Restitución de Tierras – Procuraduría General de la Nación, con base en datos suministrados por URT

5.2 En relación con el módulo o componente étnico del Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente –RTDAF– a cargo de la Unidad de Restitución de Tierras –URT–

La Comisión observa con preocupación, que luego de más de 8 años de vigencia de los Decretos Leyes Étnicos, el “Módulo Étnico” a cargo de la URT todavía no ha entrado en pleno funcionamiento. Esto quiere decir que, aunque sirve como repositorio de información ya generada, la herramienta no genera *stickers* o nubes de puntos ni consecutivos de actos administrativos. De acuerdo con la información recibida por la CSMDL, a diferencia de los casos campesinos, los consecutivos se administran manualmente en tablas de Excel, al igual que la totalidad de casos de intervención de la URT.

Lo anterior no permite realizar un seguimiento adecuado de la evolución de cada uno de los procesos y de los términos legales que deben cumplirse y no garantiza a plenitud el mandato legal contenido en el artículo 183 del Decreto Ley 4633 de 2011, según el cual “El Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente que trata el artículo 76 de la Ley 1448, tendrá un componente en el que se inscribirán para su protección y restitución los territorios de las comunidades afectados, de acuerdo a los términos del presente decreto.”

Esta Comisión toma nota de los esfuerzos que se han hecho para generar esta herramienta. Empero, aun cuando en las respuestas dadas para la elaboración del presente informe al



Congreso de la República, la URT afirma sin atisbo de duda que “el módulo étnico está operativo en la actualidad”⁵⁵ y que el “módulo salió a producción en el año 2016”, no lo es menos el hecho inadmisibles de que, estando cerca de cumplir 9 de los 10 años fijados por el Decreto Ley 4633 de 2011 como marco temporal de la política de restitución de derechos territoriales, esta herramienta, aunque presente una versión en producción, no opere plenamente para adelantar, de forma equivalente a como se hace en la gestión propia de la Ley 1448 de 2011, la totalidad del trámite restitutivo y de protección de las comunidades étnicas, sin tener que acudir o depender de herramientas de diligenciamiento manual, externas a un sistema encriptado de registro. No en vano los hallazgos con incidencia disciplinaria que en los años 2015 y 2017 formuló la Oficina de Control Interno (en adelante también, OCI), conocidos en vigencias anteriores por esta Comisión, dieron cuenta del cargue o migración de casos y de anexos, cuyos cuantiosos errores generaron cantidades equivalentes de incidencias.

También preocupa el hecho de que se esté empleando un solo módulo o componente étnico del RTDAF para pueblos indígenas y comunidades negras, a pesar de que los dos procedimientos son abiertamente diferentes en la etapa administrativa, de acuerdo con los Decretos Leyes 4633 y 4635 de 2011. Solo por mencionar algunas de tales diferencias, se tiene la naturaleza distinta de la focalización y el momento diferente de su aplicabilidad en uno y otro caso, la existencia de una ruta étnica de protección administrativa en el caso indígena a cargo de la URT, que no opera del mismo modo para comunidades negras, entre otras.

En efecto, situaciones como las descritas *ut supra* en torno a hallazgos de la OCI con incidencia disciplinaria por la no funcionalidad de la herramienta, o que los consecutivos de los actos administrativos del trámite sean asignados por la Dirección de Asuntos Étnicos mediante un consecutivo manual; que el reporte del total de casos se presente a los organismos de control en un archivo Excel alimentado también manualmente, o que ninguno de los actos administrativos del trámite indígena cuente con herramientas de “stickers o nube de puntos” que en cambio sí acompaña los actos administrativos del trámite que se adelanta en la gestión campesina o individual, que no se cuente con un componente para la implementación de cada uno de los Decretos Leyes 4633 y 4635 que tienen diferencias sustantivas en la etapa administrativa, confirman que, lejos de lo afirmado por la URT, el módulo étnico no está funcionando plena y cabalmente de acuerdo a los dictados legales que le sirven de base.

El hecho mismo de que no se cuente con una herramienta en pleno funcionamiento con la que sí cuentan víctimas de otros segmentos poblacionales, preocupa a esta Comisión, en tanto podría comprometer eventualmente la responsabilidad del Estado colombiano a la luz del artículo 2, literal a, del Convenio 169 de la OIT, según el cual los pueblos indígenas tienen

⁵⁵ Correo electrónico enviado el 22 de julio por la Oficina de Tecnologías de la Información de la URT, en respuesta a un requerimiento hecho por la Procuraduría General de la Nación, el día 04 de junio de 2020.



derecho a “gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población.”

5.3 En relación con los exiguos aportes de la política de restitución de derechos territoriales a la formalización de la propiedad colectiva indígena

La CSMDL ha advertido, que las órdenes de restitución de derechos territoriales dirigidas a la ANT, se suman al rezago histórico que la autoridad de tierras de la República tiene con los pueblos indígenas al menos desde la década de los 60 cuando se creó el INCORA⁵⁶. Un rezago que ha incrementado la vulnerabilidad de los pueblos indígenas ante el conflicto armado y sus dinámicas de despojo territorial. Las principales notas definitorias que permiten caracterizar a la institucionalidad agraria encargada de formalizar los derechos sobre la tierra y el territorio a los pueblos indígenas se concretan en lo siguiente:

- Presupuesto insuficiente a pesar de lo cual se crean nuevos procedimientos (por ejemplo, los contenidos en los Decretos 2333 de 2014, 632 de 2018 o 1382 de 2018), todo lo cual, sumado, solo amplifica el rezago histórico que arrastran y se han heredado de entidad en entidad en los tres momentos referidos (INCODER-INCORA - ANT).
- Bases de datos incompletas, desactualizadas e imprecisas.
- Frecuentes y variadas diferencias entre la información y bases del catastro con las bases de registro de la propiedad.

Con base en varios de los elementos descritos, la Comisión Nacional de Territorios Indígenas ha solicitado la declaratoria de un Estado de Cosas Inconstitucional en materia de tierras indígenas⁵⁷:

Ante la anterior crisis de los derechos territoriales de los pueblos indígenas que está estrechamente relacionada con la crisis de derechos humanos que se evidencia en el aumento del número de asesinatos y agresiones en contra de miembros de las

⁵⁶ El INCORA, creado mediante la Ley 135 de 1961, fue reemplazado por INCODER⁵⁶, el cual dio paso a la hoy existente Agencia Nacional de Tierras – ANT. En medio de estas mutaciones institucionales, ocurrió el desafortunado traslado de competencias en materia de tierras indígenas del INCODER al Ministerio del Interior a través de la Ley 1152 de 2007. La declaratoria de inconstitucionalidad de esta ley (por falta de consulta previa a los pueblos indígenas) se tradujo en que el INCODER recobrara la competencia en la materia, causando traumatismos y retrasos adicionales en los procesos de formalización de derechos territoriales indígenas.

⁵⁷ La CNTI menciona como causas las siguientes situaciones: violaciones sistemáticas al derecho de propiedad colectiva por parte del Estado (negligencia institucional en la atención del rezago histórico de las solicitudes de formalización de títulos de resguardo, desprotección de territorios ancestrales, exigencia de la tutela como requisito de priorización y atención, prácticas y omisiones que vulneran derechos –dentro de las que se destacan interpretaciones regresivas y exigencia de requisitos extralegales, deficiente gestión documental, falta de coordinación intra e inter institucional, asignación insuficiente de recursos-), sumado a la crisis generalizada de derechos humanos de los pueblos y sus autoridades y el incumplimiento de acuerdos de formalización.



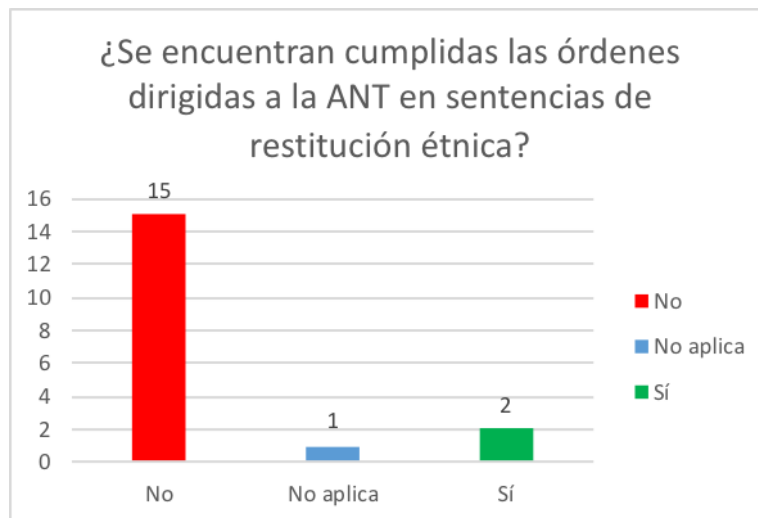
comunidades indígenas, hacemos un llamado público urgente al Gobierno Nacional de Colombia, al Ministerio Público, entidades de control, organismos internacionales, organizaciones defensoras de derechos humanos, academia, medios de comunicación y miembros de comunidades indígenas para que se revise la situación de negación sistemática, estructural y generalizada de los derechos territoriales de los pueblos indígenas y se formulen y adopten políticas, reformas normativas, planes y programas de inversión que mejoren esta situación y garanticen la no regresividad de los derechos humanos involucrados. Para lo anterior se recomienda la declaratoria de un Estado de Cosas Inconstitucional en materia territorial que a instancias de la Corte Constitucional declare la crisis de los derechos de los pueblos indígenas, y haga el llamado a la adopción de políticas estructurales que pongan fin a la denegación de derechos.⁵⁸

Por lo anterior, de cara a la prórroga de la vigencia de la política de restitución, no es solo en manos de la rama judicial que recaen las responsabilidades de asegurar un proceso judicial más ágil que contribuya a la restitución de derechos territoriales al tiempo que armoniza derechos de sujetos agrarios en los territorios. Debe ser un esfuerzo mancomunado entre las distintas ramas y sectores del poder público y, naturalmente, en cumplimiento de los artículos 2, 4, 5, 6 y 33 del Convenio 169 de la OIT, los pueblos y organizaciones indígenas con asiento y representación en la MPC, centrado en las raíces del problema agrario y las transformaciones y deformidades que le ha impreso a este problema el conflicto armado, y ante todo con una voluntad política clara que se exprese en la asignación de recursos suficientes, claramente adicionales a los que actualmente se destinan, tracen la ruta que permita cumplir con los fines de la política de restitución.

En lo que respecta a la ANT y de acuerdo con la información reportada por los Procuradores Judiciales de Restitución de Tierras, en ejercicio del seguimiento a las sentencias de restitución de derechos territoriales, el balance de cumplimiento de las órdenes con corte a 31 de mayo de 2020 no resulta alentador. Particularmente, preocupa la falta de cumplimiento cabal de las órdenes dirigidas a la ANT, por cuanto en muchas ocasiones, el cumplimiento de otras órdenes complementarias en materia de derechos a la alimentación, a la vivienda, al saneamiento básico, entre otros, depende de que existan garantías jurídicas y materiales en la tenencia de la tierra.

⁵⁸ Cfr. CNTI, 2019. Estado de Cosas Inconstitucional de los derechos territoriales de los pueblos indígenas. Pág. 14. Disponible en <http://cntindigena.org/wp-content/uploads/2019/12/ESTADO-DE-COSAS-INCONSTITUCIONAL-DE-LOS-DERECHOS-TERRITORIALES-DE-LOS-PUEBLOS-IND%C3%8DGENAS.pdf>

Gráfica 13 Cumplimiento de órdenes a cargo de la autoridad de tierras (hasta 2015 INCODER, en adelante ANT) por sentencia de restitución de derechos territoriales étnicos.



Fuente: PGN, junio 2020.

En 17 de las 18 sentencias de restitución de derechos territoriales étnicos se han dictado órdenes dirigidas a la Agencia Nacional de Tierras que implican adelantar procesos de constitución, ampliación, saneamiento o delimitación y señalización de resguardos indígenas. No obstante, únicamente en 2 de estas sentencias la ANT ha cumplido cabalmente con las órdenes a su cargo. En 15 de las sentencias proferidas a favor de comunidades étnicas, la ANT todavía tiene órdenes pendientes de cumplimiento; algunas de estas órdenes tienen más de 12, 24, e incluso 48 meses de haber sido proferidas, lo cual, advierte un detrimento de la garantía del goce efectivo del derecho al territorio por parte de los sujetos colectivos indígenas, e incluso resulta revictimizante.

Además de la gestión a cargo de la autoridad agraria, debe revisarse la marcada inclinación que en estos primeros 8 años de la política de restitución ha tenido la gestión de la URT y por tanto de los jueces en sus sentencias, la cual denota una predominancia de las acciones restitutivas e incluso de prevención y protección, sobre tierras ya formalizadas como resguardos, que por tanto se reputan destinatarias de las notas de los artículos 63 y 329 constitucionales. Lo anterior, teniendo en cuenta la limitación temporal del marco legal transicional, ha obrado en perjuicio de las comunidades cuyas tierras aún no se encuentran formalizadas como resguardos y que integran las territorialidades indígenas, debidamente reconocidas en el artículo 141 del Decreto Ley 4633 de 2011.

A continuación, se presenta una gráfica que da cuenta de que, tras la entrada en vigor del Decreto Ley 4633 de 2011, no ha habido un avance significativo en términos de la constitución o ampliación de resguardos. De hecho, no solo la mayor parte de las titulaciones de resguardos

en Colombia ocurrieron hasta el año 2003, sino que, en cuestión del área titulada, después de la entrada en vigor del Decreto Ley 4633 solo se ha formalizado un porcentaje menor del total de tierras de resguardo del país.

Gráfica 14 Resguardos indígenas constituidos y/o ampliados por año



Fuente: elaboración propia con base en cifras de la ANT, julio de 2020.

Este panorama preocupa especialmente a la CSMDL en los casos de comunidades indígenas como el pueblo Siona de Tëntëya (sentencia de 14.12.17) o el pueblo Inga de Selvas del Putumayo (sentencia de 12.12.17), ambas en el municipio de Orito, cuyas sentencias a la fecha todavía no han sido cumplidas por la Agencia. La situación de vulnerabilidad de estas comunidades indígenas del Putumayo enciende una alerta, puesto que se trata de comunidades que han sido reconocidas como víctimas del conflicto armado y que se encuentran en situación de desplazamiento forzado.

Así, por ejemplo, de acuerdo con la sentencia, en el caso de la comunidad Inga de Selvas del Putumayo, su líder y ex gobernador del Cabildo fue asesinado en 2003. Como resultado, la comunidad se vio obligada a desplazarse y asentarse de manera dispersa en el casco urbano del municipio de Orito, lo que ha impedido su reorganización. Esta comunidad presenta: (i) desintegración de la unión comunitaria; (ii) estigmatización social por su condición de desplazados; (iii) imposibilidad de seguir con el aprendizaje de la medicina tradicional; (iv) vivienda en zonas definidas como invasión o áreas subnormales; (v) la mayoría de las familias no tiene acceso a las chagras (cultivos), lo cual afecta su identidad como colectivo Inga; (vii) las familias están en condiciones de pobreza, indigencia y miseria; y (viii) sólo quedan vivos tres mayores.



No obstante, la Agencia Nacional de Tierras aún no ha cumplido con el proceso de constitución de resguardo a favor de la comunidad y tampoco incluyó este caso dentro de la llamada *priorización* para formalización de territorios indígenas de la vigencia 2020, socializada ante la Comisión Nacional de Territorios Indígenas el 10 de julio de 2020. En un sentido similar, los casos de la comunidad Emberá de Cuti (sentencia de 28.06.18) en el municipio de Unguía, departamento del Chocó y de la comunidad Ette Ennaka o Chimila (sentencia de 20.11.18) en Cesar y Magdalena, el resguardo Iroka del pueblo Yukpa en Agustín Codazzi, Cesar (sentencia de 27.04.17), de Mondó Mondocito, del pueblo Emberá en Tadó, (sentencia de 29.11.17), de la comunidad Amorúa, Sikuaní y Sáliba, en el municipio de Puerto Carreño, Vichada (sentencia de 2.07.19), pese a contar con sentencias que ordenan constitución o ampliación de resguardo, estas se encuentran pendientes de cumplimiento de parte de la ANT.

Resulta paradójico y absurdo, que luego de un proceso de restitución, con órdenes judiciales en firme, que ordenan adelantar procesos agrarios de manera celeré y eficaz, las comunidades indígenas se vean obligadas a someterse a los vaivenes y demoras propios de los procedimientos ordinarios administrativos de parte de la ANT. Esta entidad le ha venido exigiendo a las comunidades desplazadas (casos Inga Calenturas, Inga Selvas del Putumayo, Siona Tënteya, entre otros) al acopio de información institucional de carácter oficial, que reposa en las entidades SNARIV, sobre los posibles predios para la constitución o ampliación de sus resguardos. Lo anterior, contraría la naturaleza y vocación de esta norma de justicia transicional, pues no tiene en consideración la condición de víctimas del conflicto armado que padecen las comunidades, y que justamente es lo que este proceso busca remediar.

Por todo lo anterior, es posible para esta Comisión concluir que, transcurridos 8 años de la política de restitución de derechos territoriales, no se ha logrado un aporte significativo para la formalización de la propiedad de las comunidades étnicas que no cuentan con este derecho, pese a tratarse de una garantía fundamental, a la luz del Decreto Ley 4633 de 2011.

5.4 Sobre los tiempos de las solicitudes de restitución de derechos territoriales en sede judicial y la necesidad de fortalecer la judicatura especializada en restitución de tierras para la protección de los derechos étnico-territoriales

Incluso con el reconocimiento de opositores, de acuerdo con el Decreto Ley 4633 de 2011 y las normas aplicables de la Ley 1448 de 2011, el trámite judicial de una reclamación indígena en el marco de la política de restitución no debería ser superior a 6 meses. La experiencia de los primeros casi 9 años de aplicación de la norma permite concluir que en ninguno de los casos que ya fueron objeto de sentencia y previsiblemente en ninguno de los más de 50 que se encuentran en trámite con corte a mayo de 2020, se observaron estos términos.

La compleja variedad de causas que están en la base de esta problemática confluye en una misma raíz: una profunda conflictividad social por el acceso al territorio cimentada en la

ausencia histórica de garantías para el derecho a la propiedad colectiva de los pueblos y comunidades indígenas por parte de las sucesivas autoridades de tierras de la nación, de INCORA a INCODER y de este último a la actual ANT. Dilaciones de décadas en los procesos de reconocimiento de la propiedad colectiva, formalizaciones hechas sin la debida atención en los linderos, ubicación o áreas, presencia de terceros, entre muchos otros factores, que reverberan ahora en forma de oposiciones u ocupaciones no étnicas casi siempre signadas por la vulnerabilidad, la reconfiguración de las relaciones de tenencia de la tierra que han provocado décadas de conflicto armado en un contexto de abandono institucional de las regiones más apartadas del país en donde se asientan colectivos étnicos.

Los anteriores factores dificultan seriamente el despliegue ágil de la actividad judicial en sede de restitución. En efecto, de acuerdo con la Corte Constitucional, la cuestión de la tierra, las dilaciones y distorsiones en su formalización y las posibilidades de disfrute del derecho al territorio en el contexto de conflicto armado se caracterizan por su inmanente conflictividad. En este sentido, la Corte advirtió en el Auto 266 de 2017, los siguientes escenarios en torno a la titulación de los territorios étnicos, donde no ha habido una solución efectiva por parte de las autoridades públicas responsables:

- a) Conflictos recurrentes, notorios y prolongados entre integrantes de distintos pueblos indígenas y afrocolombianos y el INCODER, en liquidación, por los escasos avances en la constitución, ampliación y saneamiento de los resguardos indígenas, y en los trámites de titulación colectiva de las tierras de las comunidades afrodescendientes.

A partir de lo anterior, la Corte señala que “la falta de seguridad jurídica, a juicio de estos grupos, sigue potenciando el despojo territorial y el desarrollo de proyectos económicos inconsultos”. Además,

- b) Conflictos interétnicos, intra étnicos e interculturales por la ocupación, posesión, utilización y administración de los territorios, en los lugares donde la falta de reconocimiento jurídico y la persistencia del conflicto armado y la violencia generalizada, fomentan las prácticas de despojo y/o colonización de la propiedad colectiva. A través de varios casos, la Comisión de Seguimiento y Monitoreo de los Decretos Leyes y la Defensoría del Pueblo señalaron cómo, territorios étnicos, ante el abandono del Estado y, en consecuencia, vulnerables y afectados por el control de actores armados ilegales, presentan diversas disputas con “campesinos sin tierra o desplazados que se asientan en territorios abandonados por las comunidades étnicas, a raíz de los hechos de conflicto armado y violencia”; terceros “con titulación individual de predios que se traslapan con territorios colectivos”; entre indígenas y afrodescendientes por la titulación de los mismos; así como al interior de cada grupo étnico, incluso llevando al reemplazo de las juntas o sus representantes. A lo anterior se suman varios procesos de colonización en



territorios étnicos que son facilitados, promovidos y controlados por grupos armados ilegales para el desarrollo de actividades económicas ilícitas.

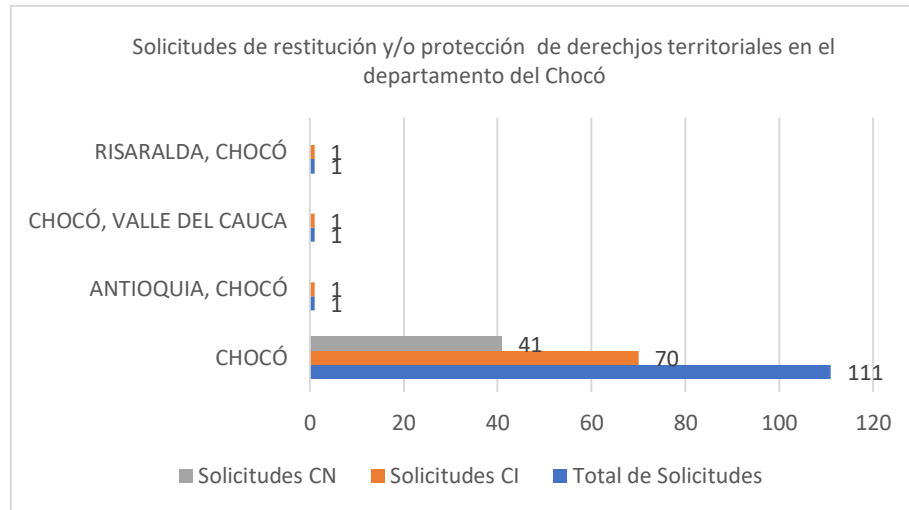
Y, finalmente,

- c) Conflictos entre la población indígena y sectores empresariales (extractivos o agroindustriales) por el desarrollo de actividades económicas a gran escala, sobre todo cuando no se cumplen los requisitos legales para adelantar un ejercicio consultivo; se quebrantan los compromisos asumidos por el sector empresarial; se ejerce una influencia indebida “no sólo sobre las autoridades locales y nacionales, sino sobre algunos representantes de grupos étnicos”; y tales actividades se realizan en predios donde se prevé restituir las tierras.

Los álgidos y disputados contextos territoriales que se acaban de mencionar y otros tantos que por cuestiones de extensión no se abordan, conforman un escenario muy poco propicio para que la actividad judicial avance de manera célere. Además, debe considerarse que la actual distribución territorial de los juzgados no responde a la ubicación de las regiones con mayor número de solicitudes, particularmente de los despachos que se ocupan del estudio de los casos de comunidades étnicas. Así, muchas de las demandas presentan demoras en el trámite que exceden los términos previstos en el artículo 91 de la Ley 1448 de 2011, a la cual remite el Decreto Ley 4633, como se verá en la siguiente gráfica. Todo lo anterior arroja un panorama poco promisorio para el avance de los procesos étnicos en sede judicial y enciende una alerta respecto de los ajustes institucionales que debe adoptar el Consejo Superior de la Judicatura.

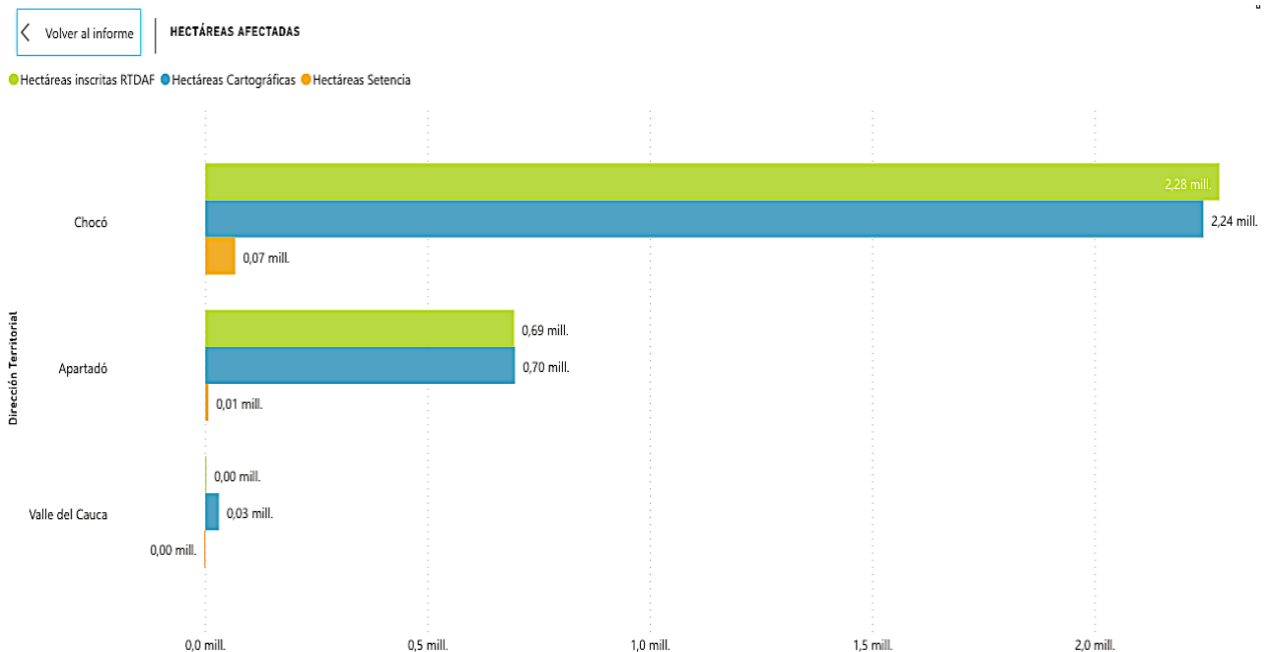
A guisa de ejemplo, preocupa a la Comisión, la situación del Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Quibdó, por varios motivos (i) este es el único despacho judicial del departamento del Chocó, un departamento fundamentalmente étnico (ii) la magnitud de los procesos de restitución en el Chocó, por su extensión territorial, su densidad poblacional y su complejidad, ameritan un apoyo mayor de la judicatura. Solo en el departamento del Chocó, se concentran 114 casos de protección y/o restitución de derechos territoriales, que cobijan al menos 35.635 familias. De ese universo, hasta ahora solo 15 cuentan con demanda radicada ante el juzgado y 7 cuentan con sentencia, tal como se muestra a continuación:

Gráfica 15 Solicitudes de restitución y/o protección de derechos territoriales étnicos en el departamento del Chocó



Fuente: Modelo Analítico Restitución de Tierras – Procuraduría General de la Nación, con base en datos suministrados por URT. 30 de junio de 2020.

Gráfica 16 Hectáreas afectadas en restitución en el departamento de Chocó

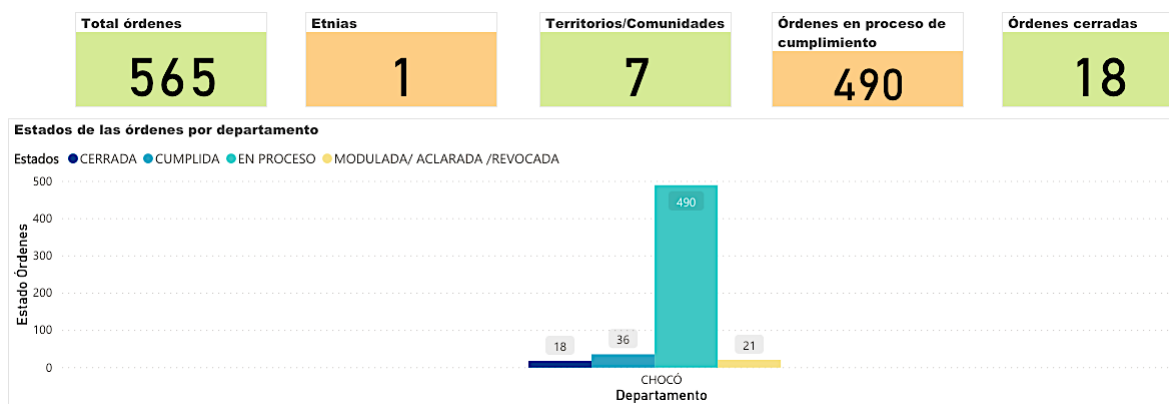


Fuente: Modelo Analítico PGN – Restitución de Tierras con base en datos suministrados por la URT. 30 de junio de 2020.

Los procesos de restitución que versan sobre solicitudes ubicadas en el departamento del Chocó son adelantados desde el nivel central de la URT, así como desde las Direcciones Territoriales de Antioquia -sede Apartadó- y Valle del Cauca suman 2.900.000 hectáreas. Esta extensión, supera en más de un 777% el total de hectáreas restituidas en procesos individuales (vía Ley 1448 de 2011) y en procesos de restitución étnicos sumados, en toda la vigencia de esta política, que equivalen a 381.880 hectáreas de acuerdo con la información reportada por la URT en su página web con corte a 30 de junio de 2020⁵⁹. Existen casos como el del Consejo Comunitario de La Larga Tumaradó, de más de 107 mil hectáreas y a cuyo proceso colectivo se han acumulado más de 400 solicitudes de restitución individual.

A la fecha, de las 565 órdenes proferidas en las 7 sentencias de restitución de derechos territoriales del Chocó, 490 se encuentran pendientes de cumplimiento, y solo 18 han sido cerradas por los jueces al darse por cumplidas, según se muestra a continuación:

Gráfica 17 Órdenes de restitución de derechos territoriales en el departamento de Chocó



Fuente: Modelo Analítico PGN – Restitución de Tierras con base en datos suministrados por la URT. 30 de junio de 2020.

La situación del Chocó es crítica y expresiva de la crisis humanitaria de la región del Pacífico, diagnosticada por la Defensoría en la Resolución 071 y por los demás órganos de control en la Directiva 012 de 2019. No obstante, este panorama no es exclusivo del Pacífico. Como se ha señalado más arriba, y atendiendo a la naturaleza de las medidas cautelares ordenadas por los jueces especializados en restitución, la violencia se ha recrudecido en los territorios étnicos en todo el país.

Lo que ocurre en el departamento del Chocó demuestra que existe la imperiosa necesidad de fortalecer el aparato judicial para intervenir de manera más ágil en la política de restitución.

⁵⁹ Ver: <https://www.restituciondetierras.gov.co/estadisticas-de-restitucion-de-tierras>



Sin duda, la especialidad en restitución de tierras debe ser reforzada, y para ello, es fundamental llevar esta discusión a los espacios de participación de las organizaciones indígenas, particularmente a la MPC.

5.5 En relación con la gestión de formalización, protección y restitución de derechos territoriales en el marco de la pandemia COVID-19

La propagación de la pandemia del COVID-19 en los territorios y comunidades indígenas agrava los procesos de desaparición física y cultural que el conflicto armado y sus factores subyacentes han generado. Por ello, ante un escenario de incertidumbre frente a la duración de las medidas de restricción a la movilidad y las probabilidades de contagio, pero advirtiendo que se registran y vislumbran efectos perversos sobre la integridad de los pueblos indígenas, se requiere una respuesta institucional integral, adecuada culturalmente y por lo tanto eficaz para proteger la diversidad étnica y cultural que entrañan los pueblos indígenas.

Esa respuesta, necesariamente debe afincarse en el fortalecimiento de la autonomía indígena, para que, con su activo concurso en el manejo de la salud propia e intercultural, se agencien soluciones pertinentes y duraderas que salvaguarden su vida e integridad. Recientes pronunciamientos de la ONU y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) han formulado sendas recomendaciones a los Estados del Hemisferio, poniendo el acento en la necesidad de coordinación, participación y concertación permanente con sus estructuras de gobierno propio para hacer frente a los efectos adversos de la inédita situación sanitaria que representa el COVID-19. En efecto, de conformidad con la Resolución 1 del 10 de abril de 2020, emanada de la CIDH, es deber de los países en el marco de la actual situación de emergencia sanitaria, “extremar las medidas de protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas en el marco de la pandemia del COVID-19, tomando en consideración que estos colectivos tienen fragilidades epidemiológicas y demográficas severas, lo que los hace más vulnerables”⁶⁰. A su turno, las Naciones Unidas han recomendado que, “siguiendo el consejo de la OMS, [los Estados deben] asegurarse de que los pueblos indígenas se conviertan en sus aliados en esta misión” y deben “proporcionar una atención sanitaria culturalmente aceptable, así como alimentos u otro tipo de ayuda humanitaria, cuando sea necesario, y sin discriminación.”⁶¹

En materia territorial, y bajo la consideración constitucional de que su subsistencia y pervivencia, tanto física como cultural, depende del goce efectivo del derecho al territorio y por tanto de la relación especial y única que mantienen los pueblos indígenas con sus tierras, es imperioso que ni la URT ni la ANT desatiendan, con los debidos protocolos de bioseguridad - acordados con sus organizaciones e instancias como la MPC o la CNTI-, sus deberes

⁶⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Resolución 1 de 10 de abril de 2020.

⁶¹ Directrices esenciales para incorporar la perspectiva de Derechos Humanos en la atención a la pandemia por COVID-19. OACNUD, abril 08 de 2020. Página 4.



constitucionales de formalización, protección y restitución que tienen para con los pueblos indígenas.

La URT debe emplear todas las medidas administrativas y judiciales de que dispone en el marco del Decreto Ley 4633 de 2011, con el propósito de prevenir afectaciones o, si estas se consuman, mitigar sus efectos, protegiendo el territorio, la vida y la integridad física y cultural de los pueblos indígenas, así como el disfrute de sus derechos territoriales. Esta realidad sobrecogedora amenaza seriamente la pervivencia física y cultural, presente y futura de los pueblos, cuya protección es uno de los fines esenciales de la política de restitución de derechos territoriales, siguiendo los principios y disposiciones consagradas en el artículo 6 del precitado Decreto.

A iniciativa del Ministerio Público y de las propias autoridades indígenas, despachos judiciales como el Tribunal Superior de Cartagena o los Juzgados Segundos Civiles del Circuito Especializados en Restitución de Tierras de Villavicencio y Valledupar, han decretado medidas cautelares urgentes de atención y protección para los pueblos indígenas en el marco de la pandemia. La Procuraduría coadyuvó esta solicitud en el caso del resguardo wayúu de Nuevo Espinal de Barrancas, Guajira, y del pueblo Yukpa del Cesar.

Así, la Procuraduría Delegada para la Restitución de Tierras, a través de los procuradores judiciales que intervienen en estos procesos, requirió a todas las entidades administrativas del orden nacional y regional de Magdalena y Cesar donde se ubican los asentamientos del pueblo indígena Ette Ennaka o Chimila, y que tienen órdenes en la sentencia restitutiva, para que se tomen medidas que eviten la propagación del virus COVID-19 y presten medidas de atención, asistencia y reparación a esta comunidad.

Además, solicitó al juzgado de restitución del Meta que, dentro del proceso de restitución de derechos territoriales del resguardo Jiw de Barrancón, en San José del Guaviere, se ordenara a la Gobernación y a la alcaldía de San José, para que junto con la UARIV, suministraran y garantizaran los componentes básicos de alimentación y de seguridad sanitaria de la comunidad indígena, de tal forma que se minimicen la afectación actual e inminente de los derechos de la comunidad como consecuencia del virus Covid-19.

En el mismo sentido, la PGN solicitó como medida cautelar, que se ordenara a la Gobernación del Caquetá, la alcaldía de San Vicente del Caguán y la UARIV que, en coordinación con el gobernador del resguardo indígena, realicen de manera urgente e inmediata las acciones y actividades en el ámbito de sus competencias para suministrar y garantizar los componentes básicos de alimentación y de seguridad sanitaria de la comunidad indígena del resguardo Llanos del Yarí Jaguará II. Así mismo, la Procuraduría le solicitó a la Alcaldía de Puerto Carreño (Vichada), en el marco de las medidas cautelares del proceso 215-16666, se realizaran las acciones y actuaciones pertinentes para la satisfacción básica alimentaria de la comunidad indígena de Kanalitojo durante este periodo de emergencia. También se solicitó a



la Gobernación de Guaviare emprender las acciones y actuaciones pertinentes para garantizar la protección alimentaria de la comunidad indígena Jiw del resguardo la María.



CAPÍTULO 6. PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS A LA VIDA, LA LIBERTAD INTEGRIDAD Y SEGURIDAD PERSONAL DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS

En el marco del presente capítulo, la CSMDL presentará un análisis con enfoque territorial de la protección individual y colectiva de los pueblos indígenas; un seguimiento a las conclusiones y recomendaciones incorporadas en el último informe, especialmente los avances en el fortalecimiento de los sistemas de seguridad propios y la inclusión del enfoque étnico diferencial en los procesos al interior de la UNP; lo anterior incorporando de manera transversal algunas consideraciones sobre el componente de protección y garantías de seguridad, incluido en el capítulo étnico del Acuerdo de Paz.

6.1. Protección y garantías de seguridad

El tercer punto del Acuerdo Final, incorporó lo relacionado con las medidas de protección y las garantías de seguridad y planteó una visión de la seguridad respetuosa de los derechos humanos, donde el Estado se compromete a: garantizar la seguridad de las comunidades en los territorios; perseguir, judicializar y desmantelar a las organizaciones criminales que atenten contra defensores de derechos humanos, movimientos sociales o políticos, y sus redes de apoyo; romper cualquier nexo entre la actividad armada y la actividad política; y a garantizar la seguridad, especialmente, de quienes luego de la terminación de la confrontación armada se transformen en opositoras y opositores políticos.

Pese a lo señalado en los Decretos Leyes 4633 y 4635 de 2011, los autos de la Corte Constitucional y recientemente el Acuerdo Final, los territorios étnicos continúan siendo epicentro de viejas y nuevas violencias, y su población victimizada por estructuras armadas ilegales como el ELN o por los grupos armados post FARC-EP aliados con grupos armados delincuenciales; persiste el desplazamiento, el reclutamiento forzado de menores, los campos contaminados por MAP-MUSE-AEI, los combates en medio de la población civil y, el despojo territorial asociado a cultivos de uso ilícito, monocultivos extensivos, deforestación y minería ilegal. Lo anterior se evidencia en las 137 alertas tempranas emitidas entre 2016 y marzo de 2020, relacionadas con riesgo de vulneración de los DD.HH de los grupos étnicos, por presencia de grupos armados en sus territorios.

Así mismo, el Sistema de Alertas Tempranas registró en 2019, 199 conductas vulneratorias de los derechos humanos asociadas a defensores de derechos humanos, líderes y lideresas de los pueblos indígenas; de estas, 33 correspondieron a homicidios, 158 a amenazas y 8 a atentados. El Cuarto informe sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones (Noviembre de 2016 a 31 de Marzo de 2020 - Énfasis Vigencia 2019), presentado por la Delegada para el Posconflicto de la Contraloría General de la República al Congreso de la República, incluyó algunas cifras que



dan cuenta de las vulneraciones al derecho a la vida y la seguridad personal, de las autoridades, líderes y lideresas de los pueblos indígenas.

“Según el reporte de la Fiscalía General de la Nación, durante el 2019 y el primer trimestre del 2020, se cometieron 25 asesinatos a líderes étnicos defensores de derechos humanos. El Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), señala que en 2019, se documentaron 108 asesinatos de personas defensoras de DDHH, de los cuales el 65% representan defensores de derechos de las comunidades y los grupos étnicos; además, este informe da cuenta que, entre enero y noviembre de 2019, se registró el asesinato de 66 miembros del pueblo indígena Nasa en el norte del Cauca, incluyendo 13 autoridades indígenas y otros líderes Nasa” (Contraloría General de la República, Cuarto informe sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones, Noviembre de 2016 a 31 de Marzo de 2020 - Énfasis Vigencia 2019. Pág 268-269).

A lo anterior se suman las amenazas de las que tuvo conocimiento la Defensoría del Pueblo, a líderes y autoridades de los pueblos Wayuu, Koggi, Arhuaco, Wiwa y Kankuamo en la región atlántica y de los Emberá y Wounaan de las cuencas de los ríos Truandó, Jiguamiandó, Baudó, Atrato y San Juan, resguardos Jagual y Marcial en el departamento del Chocó, quienes debieron salir desplazados.

La CSMDL reitera lo señalado en el anterior Informe respecto a la sistematicidad de la violencia contra autoridades, líderes y lideresas de los pueblos indígenas, dicha violencia ejercida sobre individuos, tiene efectos colectivos como bien lo indicó el Decreto Ley “al poner en riesgo su estabilidad social, cultural, organizativa, política, ancestral o la capacidad de permanencia cultural y pervivencia como pueblo” y por tanto, aumentar el riesgo de extinción física y cultural declarado por la Corte Constitucional en el Auto 004 de 2009.

Frente a esta situación preocupan las demoras en la atención institucional, dado que la ruta para la implementación de un esquema de seguridad puede tardar hasta 8 meses; en el caso de los líderes indígenas de la zona del Truandó en el Chocó, algunos han superado el año para la adopción de medidas, obligándolos a permanecer desplazados y con zozobra permanente. Lo mismo sucede con el avance en la ruta colectiva, toda vez que de 39 procesos iniciados en 2019, 29 realizaron la reunión preparatoria y solo 6 avanzaron a la etapa de los talleres comunitarios en los que se trabaja el Instrumento Estándar de Valoración y el documento del estudio de riesgo.

Preocupa que en muchos casos las medidas de protección implementadas carecen de un enfoque étnico y no logran ser efectivas en contextos rurales de difícil acceso con pocas posibilidades de comunicación como es el caso de numerosos territorios étnicos. De igual manera la Defensoría del Pueblo ha constatado que se registra un desmonte progresivo de



esquemas de seguridad individuales cuando actualizan las evaluaciones, sin tener en cuenta la persistencia de factores de riesgo, sobre todo en zonas rurales.

Así mismo, lo señalado por la UNP a través de oficio dirigido a la Delegada para los Grupos Étnicos de la Defensoría del Pueblo y radicado a través de correo electrónico el 27 de mayo de 2020, respecto a la baja implementación de las medidas de protección adoptadas en el CERREM Colectivo “por parte de las diferentes entidades del orden nacional, departamental y municipal (...) afecta la integridad de la ruta en términos de eficacia”, señalando además que no se tiene información suficiente sobre el estado de su implementación. Toda vez que, según los datos aportados por la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, de 186 medidas aprobadas en los 19 casos estudiados para colectivos indígenas, solo se conoce el estado de avance de 1 “cumplida” y 18 “en desarrollo”. A esto se suma la dificultad para conocer la efectividad de las medidas, considerando que deben implementarse en contextos rurales de difícil acceso y con pocas posibilidades de comunicación, como es el caso de numerosos territorios étnicos.

Respecto de la baja implementación de las medidas de protección colectiva, la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, en oficio OFI2020-17230-DDH-2400 del 2 de junio de 2020 dirigido a la Delegada para los Grupos Étnicos de la Defensoría del Pueblo, indicó que los mayores obstáculos tienen que ver con la carencia de mecanismos coercitivos que permitan que las entidades cumplan en los términos establecidos; la falta de asignación de presupuesto específico; el escaso nivel de compromiso y baja capacidad de gestión de los entes en el nivel territorial y la falta de priorización del tema en las entidades del orden nacional, departamental y municipal, carencias que se suman a las señaladas en el Capítulo de adecuación institucional del presente informe.

6.2. Una mirada territorial a la prevención y protección individual y colectiva: El Andén Pacífico y el departamento del Cauca

El vigésimo octavo informe del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos (MAPP/OEA) al Consejo Permanente sobre la misión de apoyo al proceso de paz en Colombia, correspondiente al periodo entre el 1 de julio y el 31 de diciembre de 2019, presentó un panorama nacional de la reconfiguración del conflicto armado como resultado del proceso de paz con las FARC-EP. Dicho panorama permite realizar una lectura sobre la situación de derechos de las comunidades étnicas en territorios como Chocó, la costa pacífica nariñense, o el departamento del Putumayo:

(...)

“En departamentos como Arauca o en subregiones como el Catatumbo en Norte de Santander, se denotan lógicas de no agresión entre grupos disidentes y el ELN, mientras que en otras zonas como la región del San Juan en el departamento del Chocó, el Sur del Cauca y la cordillera nariñense, se constatan disputas entre estos grupos y el ELN,

generando confinamientos y desplazamientos masivos de población civil. En la Costa Pacífica nariñense persisten enfrentamientos, como los registrados desde el año 2018 entre el Frente Oliver Sinisterra (FOS) y las Guerrillas Unidas del Pacífico (GUP), con impactos en las comunidades de esta zona, tales como desplazamientos masivos, reclutamientos forzados, confinamientos, amenazas y homicidios.

En el departamento de Putumayo, se identifica una dinámica similar producto de enfrentamientos entre grupos disidentes, provocando confinamientos en el corredor de Piñuña Blanco en el municipio de Puerto Asís y desplazamientos forzados en zonas rurales de San Miguel, Valle del Guamuez, Puerto Guzmán y Puerto Leguízamo, principalmente. Los grupos disidentes con presencia en los departamentos de Guaviare, Meta, y Caquetá siguen generando afectaciones a la población civil. En el Caquetá y Meta continúan las extorsiones, secuestros con fines extorsivos, amenazas, desplazamientos forzados, homicidios selectivos, control social y la vinculación y reclutamiento forzado de NNA; en Guaviare, resaltan dinámicas similares, pero con la percepción de que el grupo disidente es mucho más hostil hacia la población civil, especialmente, sobre el sector del río Guayabero.

Asimismo, los grupos disidentes y el Clan del Golfo/AGC se enfrentaron en las subregiones del Patía y Cordillera, en los departamentos de Cauca y Nariño, así como en el Nudo del Paramillo en límites entre Antioquia y Córdoba. Resalta la fuerte disputa que durante el año 2019 se ha desarrollado en la zona del sur de Córdoba, dinamizada por el interés de grupos disidentes de expandir su control desde el norte del departamento de Antioquia hacia este territorio, marcando, además, un importante escenario de riesgo para la población por los enfrentamientos generados con el Clan del Golfo/AGC⁶².

Así mismo, una lectura territorial de las 54 Alertas Tempranas emitidas entre enero de 2019 y mayo de 2020 para la población civil perteneciente a grupos étnicos, presenta la siguiente distribución:

Tabla 18. Alertas tempranas 2019 - mayo 2020 población civil perteneciente a grupos étnicos

Número de Alertas Tempranas	Departamento
11	Chocó
6	Valle del cauca
6	Antioquía

⁶² Organización de Estados Americanos, XXVIII Informe del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos (MAPP/OEA), al Consejo Permanente sobre la misión de apoyo al proceso de paz en Colombia, correspondiente al periodo entre el 1 de julio y el 31 de diciembre de 2019, pág. 6 consultado en: <https://www.mapp-oea.org/wp-content/uploads/2020/06/XXVIII-Informe-Semestral-Español.pdf>

4	Bolívar
3	Nariño
3	Cauca
2	Cesar
2	Córdoba
2	Norte de Santander
1	Cundinamarca y Tolima
1	Guainía
1	Guaviare
1	La Guajira
1	Meta
1	Putumayo
1	Risaralda
1	Sucre
1	Tolima
1	Caldas
1	Casanare
1	Arauca
1	Bogotá
1	Magdalena
1	Nacional
54	

Fuente: Delegada para la prevención de riesgos de violaciones de DD.HH y DIH, Defensoría del Pueblo / Memorando 20200040400132673 del 13 de mayo 2020

Como lo evidencian tanto el Informe de la MAPP/OEA como la distribución geográfica de las Alertas Tempranas, una de las regiones que ha experimentado con mayor intensidad las vulneraciones a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario como consecuencia de la reconfiguración del conflicto armado en el posacuerdo, es el Andén Pacífico (Chocó, Costa nariñense, Buenaventura y Pacifico Caucano), pues entre Chocó, Nariño y el Distrito de Buenaventura, esta región suma 15 Alertas Tempranas, 28% de las alertas en el periodo mencionado.

En 2019 de 39 procesos que iniciaron la ruta con población indígena, 54 % correspondieron a comunidades asentadas en dicha región, 14 en Nariño y 7 en Chocó. Igualmente, de 19 casos estudiados en el CERREM Colectivo, 7 fueron en Chocó y 1 en Nariño; así mismo, de 942 procesos de protección individual a abril de 2020, 134 estuvieron en Nariño y 125 en Chocó.

Lo anterior reitera lo señalado por la Defensoría del Pueblo a través de su Resolución 071 de 2019 respecto a la persistencia de un escenario de riesgo en el Andén Pacífico, asociado a



las dinámicas del conflicto armado, la presencia de grupos armados que se disputan el control de los territorios tras la dejación de armas de las FARC-EP y en general, la ocurrencia de conductas vulneradoras de los derechos humanos y la infracción de los principios del derecho internacional humanitario como son las amenazas y los homicidios selectivos.

Es de señalar que, en el marco del seguimiento a la mencionada Resolución, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República conformaron la Mesa Temática tripartita, con el fin de analizar y actualizar el contexto de vulnerabilidad y desprotección de las víctimas del conflicto armado. Así pues, dicha Mesa identificó que entre agosto de 2019 y abril de 2020 se agudizaron los escenarios de riesgo para la población étnica del pacífico colombiano, situación que se evidencia en los siguientes aspectos:

- En 2019 se presentaron 76 eventos de desplazamientos masivos que afectaron a 22.994 personas (7.431 Familias) en 11 departamentos. La región más afectada fue el pacífico colombiano con 44% de estos eventos masivos. En el segundo semestre del 2019 se presentaron 12 masivos, 7 en la Costa de Nariño y 5 en el Chocó, en las subregiones del Bajo Atrato, Baudó y Unguía.
- El departamento más afectado fue Nariño, en la subregión del Pacífico, con 20 desplazamientos masivos que afectaron a 7.772 personas, seguido de Chocó con 12. Tan sólo en el municipio de Alto Baudó se desplazaron 2.088 personas, lo que constituye el desplazamiento más grande en este municipio en los últimos cinco años.
- El primer trimestre del año 2020 en esta misma subregión, se han presentado dieciocho (18) eventos de desplazamientos masivos en los municipios de Olaya Herrera, Tumaco, Magui Payan, Roberto, Mosquera y Francisco Pizarro los cuales afectaron a 2.542 integrantes de consejos comunitarios y resguardos indígenas. Se trata de una situación similar a la presentada en lo corrido del año anterior, lo cual revela un escenario alarmante donde persiste y se agrava la crisis humanitaria.
- Estos desplazamientos vienen ocurriendo en escenarios donde se llevan a cabo actividades de erradicación forzada, las cuales incrementan los riesgos sobre las comunidades debido a las acciones de los grupos ilegales para repeler las fumigaciones. Esta situación termina por afectar a las comunidades en medio de los enfrentamientos. Es el caso de lo ocurrido en los municipios de Roberto y Magüí Payán en la subregión del Telembí, Nariño.
- En el departamento de Chocó, en el primer trimestre de 2020, nuevamente la población indígena del Alto Baudó tuvo que desplazarse a la cabecera municipal por la presión de grupos de las autodenominadas Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC) y del Ejército de Liberación Nacional (ELN). Esta situación afecta a más de 2.000 indígenas y



se repite en las comunidades de Bojayá (Resguardo Pichicorá / Chicué) por enfrentamientos entre estos grupos armados. Allí las comunidades de Nueva Jerusalem (37 familias que corresponden a 193 personas) se desplazaron a la comunidad de Peñitas (37 familias y 200 personas). Así mismo, se registra desabastecimiento alimentario y confinamiento de la comunidad de Guayabal (35 familias. Aproximadamente 175 personas).

- Sumado a esta situación han aumentado los confinamientos. En 2019 se registraron 114 comunidades confinadas, todas pertenecientes a grupos étnicos. El 90% de ellas en los municipios de Bagadó, Murindó, Riosucio, Carmen del Darién, Alto Baudó y Bojayá y Litoral de San Juan, en el Chocó. Los confinamientos afectaron aproximadamente a 10.000 personas. Entre agosto y diciembre resultaron afectadas cuarenta y siete (47) comunidades. Cabe aclarar que el confinamiento puede ser intermitente y recurrente o permanente, dependiendo de los intereses y estrategias de los grupos ilegales por el control del territorio y de la población.

Respecto al reclutamiento de niños, niñas y adolescentes pertenecientes a grupos étnicos, señala la MAPP/OEA en el informe anteriormente relacionado que:

“Existe un fuerte componente de afectación sobre comunidades indígenas y afrodescendientes por la vinculación y reclutamiento forzado de NNA por parte del ELN en los departamentos de Chocó, Nariño y Cauca; incluyendo los resguardos indígenas de Cumbal, Mayasquer en las comunidades San Martín Miraflores, Tallambí, Tiuquer, El Dorado, La Unión y San Juan de Mayasquer en el departamento de Nariño; y los Consejos Comunitarios ubicados en Timbiquí y Guapi en el Cauca.”⁶³

Otra región en la que los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas se han visto especialmente afectados con posterioridad a la firma de los acuerdos de paz, es el departamento del Cauca. Entre 2019 y mayo de 2020, se emitieron las Alertas Tempranas 033, 048 y 055 para este departamento, que incorporaban en el riesgo descrito a población indígena. Así pues, se presentan algunas consideraciones sobre las afectaciones a los derechos a la vida, integridad, seguridad y libertad de las comunidades indígenas que habitan este departamento, como señala la Alerta Temprana No 33 de 2019:

“La salida de las FARC-EP de los territorios, consecuencia del Acuerdo, ha generado transformaciones contextuales que vienen impactando de manera acelerada el escenario de riesgo, no solo para el municipio de Suárez, sino en general para el Norte del Cauca, toda vez que uno de los principales actores armados ilegales con operación en esta dejara las armas. No obstante, la presente Alerta Temprana explica cómo otros

⁶³ ibidem pág. 8.



factores claves para la terminación del conflicto no avanzan facilitando así la entrada de nuevos grupos armados al margen de la ley, reconfigurados y/o en proceso de expansión, que han venido copando territorios estratégicos para las economías legales, como las extractivas, monocultivos y concentración de tierras para su renta, e ilegales como el narcotráfico y la minería ilegal (...)

Es importante señalar que los factores de amenaza no solo están ligados a la disputa territorial que están llevando a cabo los grupos armados ilegales, sino también a los procesos que vienen adelantando los líderes y lideresas, encaminados a superar las condiciones estructurales que son finalmente las que alimentan y perpetúan el conflicto armado, que no se supera aún pese al Acuerdo de Paz firmado entre el Gobierno Nacional y las antiguas FARC-EP.”⁶⁴

Acorde a los escenarios de riesgo expuestos en cada una de estas Alertas Tempranas, persisten las amenazas, atentados y homicidios a las autoridades, líderes y lideresas y miembros de las guardias indígenas, lo que se evidencia en que este departamento concentra el mayor número de estudios de riesgo individual, con 248 casos entre marzo de 2019 y marzo de 2020. Así mismo, la Defensoría del Pueblo ha podido constatar que persisten las amenazas e intimidaciones a organizaciones como el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), la Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca (ACIN) y las autoridades de los resguardos Huellas de Caloto y Cerro Tijeras, hechos que se vieron incrementados durante la Minga Indígena llevada a cabo a comienzos de 2019, como quedo señalado en la Alerta Temprana 048 de 2019, en el municipio de Santander de Quilichao:

“Se concentran organizaciones sociales del Norte del Cauca que tienen la representatividad de grupos étnicos y campesinos esencialmente de la región, por tanto es de donde se estructuran acciones colectivas y movimientos sociales del sur occidente, centralizándose procesos de exigibilidad de derechos individuales y colectivos que se adelantan en el departamento, como por ejemplo la Minga indígena “que se desarrolló sobre todo en el norte del Cauca pero que contó con participación de orden regional y nacional, dejando no solo víctimas mortales, heridos, daños materiales, sino un ambiente para que los grupos armados ilegales anclen sus amenazas contra los líderes y lideresas, protestas contra la minería ilegal pero también la que las comunidades especialmente afro han llamado inconstitucional pues pese a que es legal no cuenta con procesos de consulta previa ya que se desarrolla en comunidades étnicas, entre otras. Nuevos hechos de violencia en contra de personas defensoras de derechos humanos y líderes se inscriben en una coyuntura sociopolítica especial: el Acuerdo de Paz entre el gobierno nacional y las FARC-EP, que hoy a tres años de su firma se configura como un riesgo para quienes exigen el cumplimiento y avance oportuno de lo pactado”. (*Defensoría del Pueblo*, Alerta Temprana No 048 de 2019)

⁶⁴ Defensoría del Pueblo, Alerta Temprana No 33 de 2019.

6.3. Protección de autoridades y líderes de los pueblos indígenas

Teniendo en cuenta lo expuesto respecto a las vulneraciones a autoridades, líderes y lideresas pertenecientes a los pueblos indígenas se realizó una lectura de la información suministrada por la UNP a la Defensoría del Pueblo, a través de oficio remitido mediante correo electrónico el 27 de mayo de 2020, especialmente lo relacionado con los procesos de protección individual según el nivel de riesgo ponderado en los estudios. Entre 2019 y marzo de 2020, 81% de los casos correspondía a riesgo extraordinario (62% dirigentes y o representantes de comunidades indígenas y 19% miembros de comunidades indígenas); porcentaje ligeramente menor a lo identificado en 2018, cuando dicho riesgo estuvo en el 85% (61% dirigentes y o representantes de comunidades indígenas y 24 % miembros de comunidades indígenas).

Tabla 19. Nivel de riesgo estudios de riesgo para miembros de pueblos indígenas 2019 - marzo 2020

PONDERACIÓN	CATEGORÍA	2018	2019	MARZO 2020
EXTRAORDINARIO	Dirigente y/o representante de comunidades indígenas.	449	412	170
	Miembro de comunidades indígenas	172	159	52
EXTREMO	Dirigente y/o representante de comunidades indígenas	1	2	0
	Miembro de comunidades indígenas	0	1	0
ORDINARIO	Dirigente y/o representante de comunidades indígenas	80	48	22
	Miembro de comunidades indígenas	81	47	28
Total		783	669	272

Fuente: Unidad Nacional de Protección. Corte marzo 2020, Oficio de la Unidad Nacional de Protección dirigido a la Delegada para los Grupos Étnicos de la Defensoría del Pueblo el 27 de mayo de 2020.

El porcentaje más alto de los estudios de riesgo extraordinario en 2018, 2019 y lo corrido de 2020 se encuentra en dirigentes y/o representantes de comunidades indígenas, lo cual reitera lo señalado respecto a la persistencia en los riesgos que enfrentan dichos sujetos como consecuencia del rol que desempeñan como líderes y lideresas en sus comunidades. Se trata de personas que acompañan los procesos de exigencia de sus derechos fundamentales colectivos e integrales, asumen el liderazgo del gobierno propio y encabezan los procesos de sustitución de cultivos ilícitos y restitución de derechos territoriales, lo que ha sido ampliamente descrito por la CSMDL en sus informes previos.

En su Informe, la MAPP/OEA señala sobre las afectaciones y escenarios de riesgo a liderazgos sociales que:



“La violencia y los escenarios de riesgo se concentran en territorios donde hay presencia de uno o varios grupos armados ilegales, sea que coexistan o que estén en disputas por el control territorial, así como en territorios donde se implementan estrategias de reducción de cultivos ilícitos. Adicionalmente, el reclamo por el acceso a tierras, la oposición a actividades extractivas, el cuidado del medio ambiente y la defensa del territorio, persisten como factores de riesgo en el contexto actual (...) En su mayoría, el perfil de las víctimas corresponde con líderes y lideresas comunales, autoridades y comunidades indígenas, afrodescendientes, reclamantes de tierras, víctimas del conflicto armado y promotores de la sustitución voluntaria de cultivos ilícitos que asumen un importante rol de reclamo, denuncia y visibilización en sus comunidades. Los ataques identificados se concentran en departamentos como Meta, Guaviare, Antioquia, Nariño, Norte de Santander, Cauca, Valle del Cauca, Chocó y Caquetá (...) Preocupa el marcado escenario de riesgo de las guardias indígenas y autoridades étnico-territoriales en el norte del Cauca”⁶⁵.

Acorde a lo expuesto, se solicitó a la UNP información que permitiera dar cuenta del cumplimiento de medidas implementadas para la protección individual de autoridades y líderes que participan en procesos de restitución de derechos territoriales. La UNP, en oficio dirigido a la Delegada para los Grupos Étnicos de la Defensoría del Pueblo enviado a través de correo electrónico el 27 de mayo del 2020, indicó que entre marzo de 2019 y el mismo mes de 2020 se adelantaron 11 procesos: 3 en Chocó, 3 en Nariño y 1 en cada uno de los siguientes departamentos: Magdalena, Tolima, Putumayo, Caldas y Meta. Así mismo, informó que para 2020 tiene programado implementar la ruta de protección colectiva en 15 resguardos, 12 de los cuales corresponden a procesos de restitución de derechos territoriales en el Chocó. Al respecto, preocupa a esta Comisión que, al revisar el estado de los procesos iniciados en 2019, se encontró que solo cuatro han realizado el taller comunitario y ninguno ha sido presentado al CERREM Colectivo.

6.4. Enfoque diferencial étnico y adecuación institucional

Uno de los pilares de la protección colectiva, integral y con enfoque diferencial es la implementación de formas propias de protección. Como lo señala el Decreto Ley 4633 de 2011 es responsabilidad del Ministerio del Interior, a través de la UNP, en concurso con las autoridades y organizaciones indígenas, incorporar los sistemas de protección propia. Así pues, en el séptimo Informe presentado por la CSMDL al Congreso de la República, en el componente de protección individual y colectiva se insistió en la recomendación sustancial de que, "las entidades responsables promuevan la inclusión del enfoque étnico de manera integral en la ruta de protección para pueblos indígenas concertada con la Comisión de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas (CDDHHPI) en el año 2015". En el marco del

⁶⁵ Idem, pág. 11.



seguimiento a dicha recomendación, se solicitó a la UNP⁶⁶ que suministrara información “que permita dar cuenta de la gestión interna y de articulación institucional en el periodo relacionado, orientada a la adecuación institucional y demás acciones tendientes a la inclusión de la perspectiva étnica y cultural.”

En este sentido, la entidad señaló que en concertación con las autoridades étnicas, realizó tres convenios con organizaciones indígenas orientados fundamentalmente al cumplimiento de Medidas Cautelares ordenadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, a saber, el Consejo Regional Indígena del Cauca – CRIC (MC 301/08), la Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca – ACIN (MC-195 de 2005 y MC-255 de 2011) y el Resguardo Indígena Siona Buenavista (MC-395 de 2018); señalando que en la presente vigencia se renovaron los convenios con la ACIN y el CRIC.

Si bien se reconoce y valora que la UNP esté dando cumplimiento a lo ordenado por la CIDH, preocupa que la totalidad de procesos de fortalecimiento de los sistemas propios de protección para comunidades indígenas en la vigencia 2019 y en lo proyectado para 2020, esté circunscrito a lo ordenado en dicha instancia internacional y que no se hayan implementado procesos con organizaciones y comunidades que habitan en regiones como el andén pacífico.

Respecto de la implementación del enfoque diferencial étnico, existen instrumentos de política pública como los Decretos 2078 de 2017 y 660 de 2018 y el mismo capítulo étnico del Acuerdo de Paz que incorporó el Programa de Seguridad y Protección para las comunidades y organizaciones en los territorios con perspectiva étnica y cultural en el punto 3.4, así:

“Para el diseño e implementación del Programa de Seguridad y Protección para las comunidades y organizaciones en los territorios se incorporará perspectiva étnica y cultural. Se garantizará el fortalecimiento de los sistemas de seguridad propios de los pueblos étnicos, reconocidos a nivel nacional e internacional como la Guardia Indígena y la Guardia cimarrona.”

Sin embargo, los avances son limitados, aunque la UNP ajustó los actos administrativos resultantes de las evaluaciones de riesgo para integrantes de pueblos indígenas y la ruta de protección colectiva a la luz del Decreto Ley 4633 del 2011 y viene aplicando un protocolo en la ruta de protección individual, resultado de ejercicios de concertación con expresiones organizativas indígenas, aún no se ha dado cumplimiento al compromiso suscrito por el gobierno nacional a través de la UNP y el Ministerio del Interior en agosto de 2019, en el marco de la CDDHHPI, respecto a la expedición de un decreto concertado con los pueblos indígenas, para su protección colectiva con enfoque étnico, que permita entre otros aspectos, avanzar en los siguientes problemas estructurales identificados:

⁶⁶ A través de oficio No 20200401201187281 del 5 de mayo de 2020.



- Ausencia de enfoque diferencial en las evaluaciones de riesgo que desconocen los contextos territoriales y político organizativos de los liderazgos.
- Desmonte progresivo de esquemas de seguridad de líderes y lideresas, comunidades y representantes de las organizaciones, a las que su constante actividad en la protección de derechos humanos las mantiene en alto nivel de riesgo.
- Demoras en la ruta de protección para la implementación de un esquema de seguridad.
- Demoras en la concertación interinstitucional de las medidas colectivas.
- Ausencia de enfoque étnico y territorial en el tipo de medidas de protección implementadas, como chalecos antibalas, celulares y/o botones de pánico, que no son efectivas en contextos rurales de difícil acceso con pocas posibilidades de comunicación como es el caso muchos territorios étnicos, y que, en todo caso, resultan insuficientes para una protección real.
- Problemas en las características de los vehículos o su condición técnico – mecánica, y problemas financieros de sostenibilidad tanto de los vehículos como de las personas que hacen parte del esquema de seguridad.
- Las medidas de protección colectiva no tienen en cuenta la diversidad de formas de autoprotección de las comunidades étnicas, que incluyan la perspectiva cultural y espiritual y las complejidades geográficas y de acceso a los territorios.

En la sesión extraordinaria de la CDDHHPI realizada en agosto de 2019, el gobierno nacional adquirió el compromiso de concertar y expedir el Decreto, instrumento que debe estar articulado con el capítulo étnico del Acuerdo de Paz. Sin embargo, este Decreto se encuentra en la revisión de una propuesta y a la espera de “habilitar espacios de concertación para avanzar hacia una posible propuesta final”, como lo indicó la UNP en su respuesta del 27 de mayo de 2020, al requerimiento de la CSMDL. En la misma línea, la Contraloría General de la República en su cuarto informe sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones, citado anteriormente, indicó respecto al mencionado Decreto que “Hasta tanto el mismo no sea expedido, no se podrá dar cumplimiento a lo contemplado en el PMI”.

6.5. Implementación de medidas de protección y la emergencia del Covid-19

En su Informe del 26 de junio de 2020, la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia incluyó una serie de observaciones sobre la pandemia del Covid –19 y su impacto en la implementación del Acuerdo de Paz, especialmente lo relacionado con las garantías de seguridad, toda vez que como se ha evidenciado, las restricciones a la movilidad y el aislamiento han favorecido el accionar de los actores armados ilegales, señaló la Misión que:



“Los asesinatos de excombatientes, líderes sociales y defensores y defensoras de los derechos humanos han continuado durante la pandemia, lo que vuelve a poner de manifiesto que es urgente adoptar medidas inmediatas y concretas para hacer frente a este problema. En varias regiones, grupos armados ilegales y organizaciones criminales han aprovechado la pandemia para reforzar su presencia en los territorios, entre otras cosas mediante ataques contra la Fuerza Pública, el desplazamiento y el confinamiento forzados de las comunidades, y amenazas y asesinatos selectivos de líderes sociales y ex miembros de las FARC-EP.

En algunos casos, los grupos armados ilegales y las organizaciones criminales han impuesto medidas de control social, como el establecimiento de puestos de control ilegales y la comisión de actos de violencia contra las personas que incumplieron el confinamiento. El aislamiento obligatorio ha repercutido en la implementación de algunos de los mecanismos de garantías de seguridad que se recogen en el punto 3.4 del Acuerdo Final. Las poblaciones vulnerables están teniendo más dificultades para reportar situaciones de seguridad crítica y acceder a los mecanismos de respuesta institucional”⁶⁷.

Lo anterior, lo evidencia también la Alerta Temprana de Inminencia No. 018 de 2020 de carácter nacional. Es posible señalar que en los territorios de las comunidades indígenas, se hace necesario visibilizar la situación de riesgo de los líderes y lideresas indígenas en el contexto de la crisis del Covid-19 y diseñar estrategias para fortalecer esquemas de seguridad a quienes se les incrementa el riesgo en la situación de confinamiento, así como aumentar los esfuerzos para el fortalecimiento de los sistemas de autoprotección con elementos de dotación y bioseguridad que contribuyan a ejercer su labor de control territorial.

Finalmente, preocupa que las limitaciones para la gestión institucional en los territorios, que se desprenden de la epidemia del Covid-19, impliquen mayores demoras en la atención institucional, en la implementación de esquemas de seguridad individuales y en los procesos de concertación e implementación de las medidas colectivas. Así mismo, que suponga un retraso en el cumplimiento de los acuerdos alcanzados en espacios de diálogo y concertación, entre ellos el Decreto de protección.

⁶⁷ Informe S/2020/603 al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia

CAPÍTULO 7. RETORNOS Y REUBICACIONES PARA PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS

7.1 Parámetros normativos y jurisprudenciales de los procesos de retornos y reubicaciones

Según el Capítulo 3° del Título II del Decreto Ley 4633 del 2011⁶⁸, los planes de retorno y reubicación para pueblos y comunidades indígenas deben llevarse a cabo bajo el cumplimiento de los principios de seguridad, dignidad y voluntariedad y según los parámetros señalados en el capítulo de restitución de derechos territoriales del mismo decreto. Así mismo, el artículo 107 señala que, la condición de vulnerabilidad y debilidad manifiesta ocasionada por el hecho mismo del desplazamiento, cesará cuando la comunidad o pueblo indígena alcance el goce efectivo de los derechos fundamentales y el restablecimiento económico y social, por sus propios medios o a través de los programas establecidos por el Gobierno en el marco de un proceso de retorno o reubicación.

A través del Auto 004 de 2009, la Corte Constitucional declaró que los pueblos indígenas están el peligro de extinción física y cultural debido al conflicto armado y sus factores vinculados y subyacentes. Del mismo modo señaló la obligación en cabeza del Estado de prevenir las causas del desplazamiento forzado de las comunidades indígenas y adicionalmente atender a esta población con el enfoque diferencial requerido.

En el auto 373 de 2016, mediante el cual se evaluaron los avances, rezagos y retrocesos en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional declarado en la sentencia T- 025 de 2004, la Corte enumeró determinadas razones que han impedido superar la condición de vulnerabilidad de las comunidades retornadas y reubicadas a partir de las acciones del Estado. Entre estas se destaca el hecho de que en muchos casos el acompañamiento culmina una vez se concreta el traslado de la población al municipio de origen y de este modo no se logra garantizar el goce efectivo de los 14 derechos mínimos -prioritarios y progresivos⁶⁹- que están ligados al proceso de retorno y reubicación. Así mismo, uno de los limitantes señalados por la Corte Constitucional, se refiere a la falta de implementación del enfoque diferencial en el acompañamiento y la atención de los procesos de retornos y reubicaciones de los pueblos indígenas y comunidades étnicas.

En el mismo auto, la Corte Constitucional determina como bloqueos institucionales, la falta de articulación interinstitucional y la omisión de acompañamiento y atención integral a la población en proceso de retorno y reubicación. Además, encontró prácticas inconstitucionales referidas

⁶⁸Por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas

⁶⁹ Identificación, salud, educación, alimentación adecuada, vivienda, orientación ocupacional, reunificación familiar, atención psicosocial, tierras, seguridad alimentaria, generación de ingresos y trabajo, servicios públicos, vías y comunicaciones y organización social. Auto 373 de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.



a la ausencia de mecanismos para mitigar la reconfiguración territorial causada por el desplazamiento forzado, la discriminación de las reubicaciones rurales dentro de la política pública⁷⁰ y la falta de respuesta frente al problema de los asentamientos en escenarios urbanos.

De su parte, en el Auto 331 de 2019 sobre los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos (IGED) de la población desplazada, la Corte Constitucional reiteró la supremacía y el respeto de los principios de seguridad, dignidad y voluntariedad que deben primar antes y durante el proceso de retorno o reubicación. Además, recordó que los titulares de derecho de esta medida son las personas en situación de desplazamiento, sea que medie o no la solicitud de acompañamiento. Del mismo modo, señaló que la obligación de acompañamiento de las entidades competentes debe permanecer hasta tanto se materialice el restablecimiento socio económico y en ese orden de ideas se supere la condición de vulnerabilidad de las personas retornadas y reubicadas.

La CGR en respuesta a la Corte Constitucional respecto del Auto 331 de 2019, manifestó que, si bien el Gobierno Nacional planteó un nuevo indicador principal para medir el Goce Efectivo de Derechos GED de retornos o reubicaciones, sigue existiendo un limitante frente a la definición del universo de personas objeto de la política, al plantear la medición desde los solicitantes y dejando por fuera a las personas que retornan o se reubican sin que medie solicitud expresa de acompañamiento.

A partir de lo anterior, la CSMDL manifiesta que, a este obstáculo referido por la CGR frente a la medición efectiva de los IGED, se suma la falta de indicadores específicos con enfoque étnico que permitan evidenciar el avance de la política de retornos y reubicaciones frente a las implicaciones que esta ha tenido en la pervivencia física y cultural de los pueblos indígenas y las comunidades étnicas. De igual forma, tanto la Defensoría del Pueblo como la PGN⁷¹, solicitaron formalmente a la Corte Constitucional, que le exigiera el Gobierno Nacional:

- I. La formulación de indicadores IGED específicos para pueblos étnicos.
- II. Sistemas de información base para dar cuenta de los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos para pueblos étnicos.
- III. El envío de los ajustes y hojas de vida de los indicadores.
- IV. Explicación técnica del desarrollo de los indicadores, algoritmos y análisis de información.

⁷⁰ Al respecto, señala la Corte que el INCODER –hoy ANT–, adujo falta de competencia frente a los procesos de retornos y reubicaciones, a pesar de la protección que se predica de los escenarios de adjudicación, asignación o dotación de tierras y los procesos de reubicación rural que conllevan los mismos.

⁷¹ Procuraduría Delegada para Asuntos Étnicos, Radicado PGN E-2020-318955 de 1 de julio de 2020, como respuesta al Auto 204 de 2020.



En el Auto 411 de 2019 mediante el cual se elevó solicitud de información al Gobierno nacional en relación con el PND 2018- 2022 *Pacto por Colombia, pacto por la equidad*, en el marco del seguimiento a la superación del ECI, la Corte Constitucional sintetiza que, el PND prioriza en su contenido respecto de los procesos de retornos y reubicaciones, la definición del universo objeto de la política y de otro lado, el fortalecimiento de las entidades territoriales. Lo anterior debido a los limitantes encontrados en la implementación de la política y el consecuente planteamiento del Gobierno de prevalecer el fortalecimiento de los territorios, frente a las medidas asistenciales.

De otro modo, según las respuestas otorgadas por parte de Gobierno a partir del cuestionario remitido por la Corte Constitucional mediante Auto 411 de 2019, se recalca que las acciones que se incluyeron en el PND 2018-2022, no reconocen ni incluyen dentro de sus estrategias ningún aspecto relacionado con la implementación del enfoque étnico en la medida de retornos y reubicaciones.

Sobre lo anterior, cabe resaltar que, como ya se ha señalado en los anteriores capítulos, en el marco de la consulta previa del PND 2018-2022 se acordó la construcción de un Plan de Choque⁷² para efectos de acelerar la implementación del Decreto Ley 4633 de 2011 de modo que se pudieran ejecutar determinados componentes de manera prioritaria, debido a los contextos territoriales y la violencia de la que son víctima los pueblos indígenas.

Esta Comisión considera que, a partir del fundamento de los reiterados llamados de la Corte Constitucional respecto del bajo avance de la medida de retornos y reubicaciones en torno a la superación del ECI y los cuellos de botella señalados por los órganos de control y entidades competentes de cumplir con las acciones del proceso, es menester avanzar en la formulación del Plan de Choque de manera prioritaria y así mismo, establecer prelación en la inclusión de la política de retornos y reubicaciones para pueblos y comunidades indígenas.

La UARIV, entidad coordinadora del SNARIV y en este sentido, coordinadora de los procesos de retornos y reubicaciones expidió la resolución 03320 de 2019, mediante la cual se adopta el protocolo de retorno y reubicación conforme al artículo 2.2.6.5.8.8 del Decreto 1084 de 2015, la cual señala que, el Plan de Retornos y Reubicaciones es un instrumento de planeación comunitario donde se establecen las acciones que se pretenden adelantar en el proceso, los responsables de estas y el cronograma a seguir. Además, se reiteran los principios del acompañamiento al retorno, reubicación e integración social – seguridad, dignidad y voluntariedad- entendiendo cada uno desde un doble alcance, a saber: viabilidad y sostenibilidad.

⁷² Según oficio remitido por la UARIV con radicado N° 202072012166581 pg. 10, el Plan de Choque se construyó en articulación con la Comisión de Derechos Humanos de Pueblos Indígenas, entidades territoriales focalizadas del SNARIV y Ministerio Público.



La CSMDL observa que, si bien del Decreto Ley 4633 de 2011 incluyó un capítulo concreto referente a los retornos y reubicaciones de los pueblos indígenas, donde a manera general, se plantearon los principios rectores de la medida, los escenarios de participación de las comunidades materializados desde la concertación del proceso y las competencias específicas de los Comités Territoriales de Justicia Transicional (CTJT), estos parámetros no fueron desarrollados ni incluidos dentro del Protocolo de Retornos y Reubicaciones de la UARIV.

Pese a que el Protocolo establece tres rutas de acompañamiento – individual, comunidades y emergencia- y el proceso a seguir en cada una, no se observa la inclusión de un enfoque diferencial de carácter étnico. La UARIV, dentro de sus funciones de seguimiento a la implementación del protocolo, debe prestar atención al componente de enfoques diferenciales, no obstante, el contenido de la resolución no determina parámetros específicos sobre los cuales debe concretarse dicho seguimiento. El carácter procedimental necesario de los retornos y reubicaciones especialmente para pueblos indígenas no se encuentra referido en ningún apartado normativo, a pesar de la especial relación y arraigo de las comunidades indígenas con sus territorios.

Así, en el Auto 373 de 2016, la Corte Constitucional señala que tratándose de la implementación de la medida de retornos y reubicaciones para pueblos indígenas y comunidades étnicas, debe prevalecer el restablecimiento de los territorios ancestrales; en ese orden de ideas, el retorno es la medida preferente sobre la reubicación. Ahora bien, la Corte recalca que el retorno tiene que manifestarse en todos los casos bajo plena protección de los principios mencionados previamente. Por tanto, en caso de faltar alguno, el procedimiento a seguir debe concertarse sobre la reubicación. En este caso, es necesario garantizar la *reethnización*, en clave de amparo, permanencia de su identidad cultural y pervivencia de las comunidades aún en contextos urbanos.

Ahora bien, tanto el Decreto Ley 4633 de 2011 como la Corte Constitucional han establecido que la cesación de la condición de vulnerabilidad y el goce efectivo de los derechos de la población retornada o reubicada, se materializará una vez se establezca su situación socio-económica. sin embargo, la Resolución 03320 de 2019, no señala ninguna ruta específica que pueda concretar el hecho de la estabilización o de cesación de vulnerabilidad para los pueblos indígenas y las comunidades étnicas.

Lo anterior cobra gran relevancia entendiendo que las prácticas culturales de los pueblos y comunidades indígenas no se circunscriben a patrones generales, sino por el contrario, son poseedores de una tradición ancestral directamente ligada al arraigo territorial, donde tienen cabida sus prácticas sociales y económicas. Así las cosas, y recordando que la medida de retornos y reubicación no insta al cumplimiento de un traslado físico, sino que se manifiesta en el goce efectivo prioritario y gradual de al menos 14 derechos, es menester recalcar que el enfoque diferencial del protocolo debe implementarse desde cada acción y derecho.



Como se observa, a pesar de los límites y dificultades que la UARIV ha reconocido respecto al proceso de retornos y reubicaciones y que la Corte Constitucional ha reiterado en sus autos de seguimiento a la superación del ECI declarado en la sentencia T- 025 de 2004, actualmente no se cuenta con una ruta de acompañamiento especial para pueblos indígenas y comunidades étnicas o un protocolo propio de retornos y reubicaciones con enfoque diferencial.

7.2 Propuesta de Protocolo de Retorno y Reubicación con enfoque diferencial de la UARIV

Como se manifestó en el apartado anterior, se requiere de un protocolo con enfoque diferencial étnico. En este sentido, la UARIV ha adelantado una propuesta de Protocolo de Retorno y Reubicación enfocado en comunidades y pueblos étnicos. A continuación, se presentan los aspectos relevantes de esta propuesta, sin embargo se aclara que a la fecha aún requiere ser socializada con las comunidades y surtir su etapa de concertación.

En términos concretos, la UARIV se propone añadir a la definición de acompañamiento categorías como la identidad cultural, la autonomía, el gobierno propio y el fortalecimiento de vínculos con el territorio para lograr el cese de vulnerabilidad generada a estas comunidades durante el desplazamiento forzado. Los principales cambios que se presentan en la propuesta, además de la inclusión de las mencionadas categorías son: a. Incluir en la comprensión de los principios: las formas de protección propias de las comunidades, los derechos territoriales y la participación y concertación; b. Ajustar la oferta particular para el acompañamiento de acuerdo con estrategias de armonización y recuperación de equilibrio y medios de vida. La siguiente gráfica resume las modificaciones propuestas.

Gráfica 18. Propuesta UARIV Protocolo para pueblos y comunidades étnicas.



Fuente: Información aportada por la UARIV radicado No. 202072012665691.

Respecto a las estrategias de armonización y recuperación del equilibrio y de medios de vida los siguientes son los componentes y orientaciones propuestas, según el reporte de la UARIV:

Tabla 20. Propuesta de la UARIV sobre la oferta institucional para pueblos y comunidades étnicas

COMPONENTE MATERIAL-MVDA	Seguridad Alimentaria	<ul style="list-style-type: none"> • Proyectos Agrícolas • Proyectos pecuarios • Proyectos de fortalecimiento a prácticas productivas propias • Proyectos Forestales • Proyectos acceso y consumo de agua
	Proyectos de infraestructura social y comunitaria	<ul style="list-style-type: none"> • Construcción (enfoque étnico) • Adecuación • Fortalecimiento
	Iniciativas de productividad para la comercialización	<ul style="list-style-type: none"> • Proyectos asociados a la elaboración y producción de bienes terminados de acuerdo con usos y costumbres que puedan ser comercializados.

COMPONENTE DE FORTALECIMIENTO-MDVA	Uso, control y administración del territorio	<ul style="list-style-type: none"> • Acompañamiento en el diseño y formulación de un Plan de Ordenamiento Territorial y Aprovechamiento Racional de los Recursos – Componente territorial Plan de Vida (habitabilidad, productividad, conservación y protección). • Delimitación de sitios sagrados y de memoria.
	Asistencia y capacitación	<ul style="list-style-type: none"> • Asistencia y formación complementaria asociada a los proyectos del componente material • Acciones de fortalecimiento a las capacidades de autogestión de las comunidades a partir del ejercicio del gobierno propio • Gestión para el reconocimiento y fortalecimiento de las formas de gobierno propias (diálogo intercultural e interinstitucional).
	Arraigo e identidad cultural	<ul style="list-style-type: none"> • Espacios para la redefinición del Plan de Vida y de etnodesarrollo (asambleas espacios de acuerdo con usos y costumbres para redefinir plan de vida como herramienta de gestión). • Acciones de revitalización de prácticas colectivas: formas de producción tradicional, trabajo comunitario, espacios espirituales, encuentros culturales. • Gestión del conocimiento tradicional y/o ancestral
ESTRATEGIA DE ARMONIZACIÓN	Dimensión material	Posibilidad de retomar, adaptar o readaptar, y revitalizar la relación con el territorio, los elementos naturales, los demás seres vivos, los sitios, espacios y bienes materiales y, por otro lado, la relación física con la comunidad étnica de origen o la comunidad de la cual se fue separado por causa del desplazamiento forzado.
	Dimensión organizativa	Referida a la retoma, adaptación o readaptación y revitalización de las formas de organización y gobierno propio.
	Dimensión espiritual	Recoge la visión del “orden natural y espiritual” de cada comunidad étnica, es decir la cosmovisión, que se cimienta en un sistema de creencias particulares a cada grupo étnico, y que se ha transmitido de generación en generación principalmente a través de la tradición oral, y que involucra una relación de respeto, cuidado y ritualidad para y con el territorio o la tierra (siendo esta la madre), los recursos naturales, los seres de la naturaleza incluyendo seres humanos (tangibles e intangibles).

Fuente: elaboración propia con base en la información aportada por la UARIV radicado No. 202072012665691

Es importante aclarar que, a la fecha de presentación de este informe, y transcurridos 9 años de la promulgación del Decreto Ley 4633 de 2011, el protocolo para el retorno de las comunidades étnicas no ha sido diseñado ni socializado. En relación con la propuesta arriba descrita, vale señalar, que si bien recoge principios y conceptos que son acordes con las prioridades y características sociales y culturales de los pueblos étnicos, la misma no evidencia la ruta interinstitucional específica, que aplicaría para la implementación del eventual protocolo



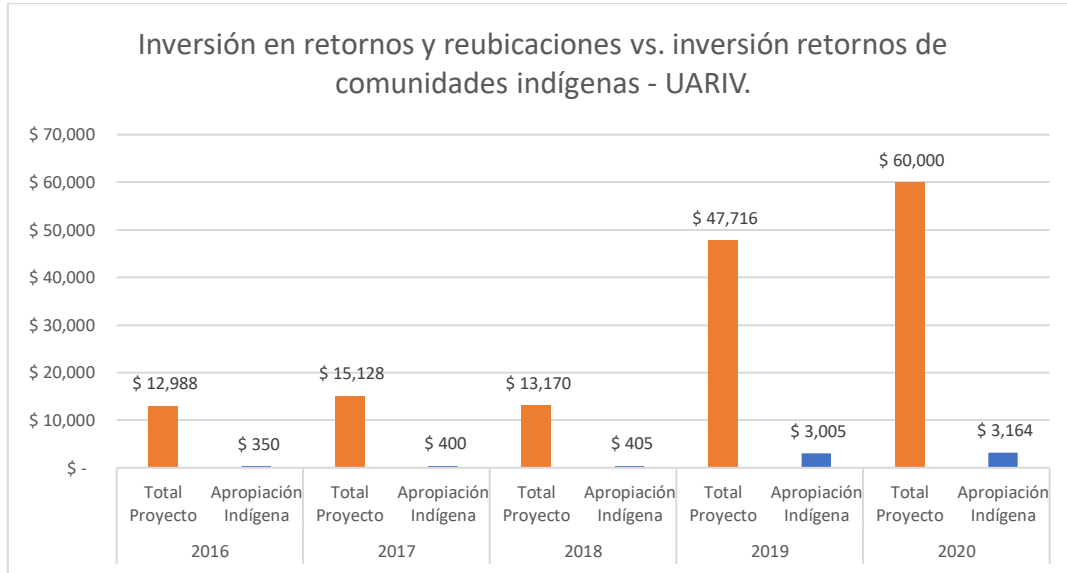
ni tampoco vincula claramente las competencias de las diferentes entidades SNARIV que deberían concurrir en la garantía del derecho al retorno de los pueblos étnicos.

7.3 Inversión para la implementación de procesos de retorno y reubicación de las comunidades y pueblos indígenas.

La UARIV cuenta con un proyecto de inversión para el acompañamiento a los procesos de retorno y reubicación denominado “**Implementación de procesos de retorno o reubicación de víctimas de desplazamiento forzado, en el marco de la reparación integral a nivel nacional**”, el cual busca aumentar el acceso a estos derechos por parte de las víctimas y comunidades desplazadas. Si bien, la estructuración de este proyecto es general y se opera en el marco de la Ley 1448 de 2011, sin atender los principios de enfoque diferencial, este cuenta con recursos específicos para la atención de las comunidades indígenas del orden de \$3.005 millones para 2019 y \$3.164 millones para 2020 que constituyen el 5.2% del valor de los proyectos.

Sin embargo, los recursos que han sido orientados a la atención de retornos de comunidades indígenas han sido bajos frente al valor total dirigido al componente de retorno. En la siguiente gráfica se puede observar la comparación entre los valores totales del proyecto por vigencia y los recursos orientados a este pueblo étnico. De 2016 a 2020 si bien los recursos asignados presentan una tendencia creciente, en ninguna vigencia la apropiación para comunidades indígenas ha sobrepasado el 6% del valor total del proyecto.

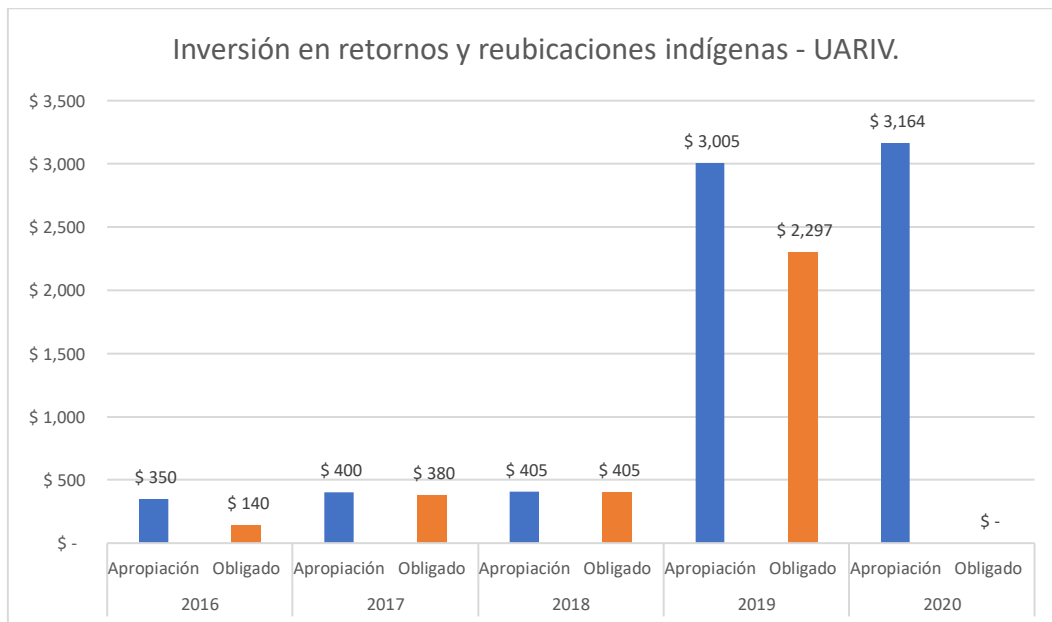
Gráfica 19. Inversión en retornos y reubicaciones vs. inversión retornos de comunidades indígenas - UARIV



Fuente: elaboración propia con base en la información aportada por el SUIFP con corte a 30 de abril de 2020.

En la vigencia 2019, se observa que no fueron ejecutados la totalidad de los recursos apropiados (76%), como se puede observar en la siguiente gráfica.

Gráfica 20. Inversión en retornos y reubicaciones indígenas - UARIV



Fuente: elaboración propia con base en la información aportada por el SUIFP con corte a 30 de abril de 2020.

Respecto a lo planteado sobre la baja apropiación de recursos para comunidades indígenas en el proyecto de retornos de la UARIV, la CSMDL señala la necesidad de reajustar la programación realizada acorde con las necesidades de la población étnica en situación de desplazamiento. En este sentido, es importante señalar la magnitud de población indígena víctima de desplazamiento forzado año a año. Como lo indica la siguiente tabla, solo para 2019, se presentaron 10.995 eventos de desplazamiento forzado que afectaron personas indígenas.

Tabla 21. Víctimas indígenas por hecho victimizante en la vigencia 2019

Cifras de Enfoque Diferencial				
ETNIA	HECHO	VIGENCIA	VICTIMAS OCURRENCIA	EVENTOS
Indígena	Acto terrorista / Atentados / Combates / Enfrentamientos / Hostigamientos	2019	93	93
	Amenaza	2019	1792	1888
	Confinamiento	2019	11.076	11.427
	Delitos contra la libertad y la integridad sexual en desarrollo del conflicto armado	2019	22	23
	Desaparición forzada	2019	5	5
	Desplazamiento forzado	2019	10.744	10.995
	Homicidio	2019	99	102
	Lesiones Personales Físicas	2019	54	54
	Minas Antipersonal, Munición sin Explotar y Artefacto Explosivo improvisado	2019	6	6
	Perdida de Bienes Muebles o Inmuebles	2019	63	63
	Secuestro	2019	1	1
	Sin información	2019	2	2
Vinculación de Niños Niñas y Adolescentes a Actividades Relacionadas con grupos armados	2019	7	7	

Fuente: Red Nacional de Información, agosto de 2020⁷³.

⁷³ Cfr: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394> Recuperado el 10 de agosto de 2020.

Por una parte, sobre la no ejecución de la totalidad de los recursos en 2019 se señala también, la necesidad de una mayor articulación de la UARIV con los entes territoriales a fin de generar mayores capacidades técnicas para la presentación de propuestas. Por otra, no se puede soslayar el hecho de que no solo la UARIV debe ser aportante activa de recursos y gestiones institucionales en materia de acompañamiento a los retornos. El retorno de las comunidades y personas indígenas a sus territorios de origen debe ser el fin principal de la atención de esta población que se encuentra en desplazamiento. Esto debe implicar la concurrencia de acciones y recursos de las diferentes entidades SNARIV, para lo cual se requiere una mayor articulación institucional y un mayor dinamismo en la coordinación del sistema para focalizar eficientemente los recursos dirigidos a la atención de los retornos y reubicaciones.

7.4 Inversión en retornos y reubicaciones de pueblos y comunidades indígenas en la vigencia 2019

A continuación, se señalan las inversiones realizadas en 2019 para comunidades indígenas en proceso de retorno de acuerdo con lo establecido en el proyecto “**Implementación de procesos de retorno o reubicación de víctimas de desplazamiento forzado, en el marco de la reparación integral a nivel nacional**”, de acuerdo con cada objetivo planteado:

Objetivo 1. Incrementar la oferta de las entidades territoriales para atender el derecho al retorno y la reubicación de las víctimas del desplazamiento forzado.

Acción: Asignar recursos a entidades territoriales en el marco del mecanismo de cofinanciación por oferta para la Implementación de Procesos de Retornos y Reubicaciones a nivel Territorial.

El Esquema Especial de Acompañamiento (EEA) es un servicio que presta la UARIV en el marco de lo establecido en el Artículo 66 de la Ley 1448 2011, con el propósito de asegurar la atención integral a las víctimas del desplazamiento forzado que deciden de manera voluntaria retornar o reubicarse. Por consiguiente, el EEA tiene como objetivo “complementar, armonizar o flexibilizar la oferta o estrategias disponibles, de tal manera que pueda progresar en los procesos de estabilización socio-económica y reparación integral; atendiendo de manera prioritaria componentes esenciales como vivienda, seguridad alimentaria, ingresos y trabajo.” (Decreto 1084 de 2011, Artículo 2.2.6.5.8.7).

En este contexto, los EEA son adelantados por las entidades del SNARIV quienes deben garantizar que desde las mismas se incluya el enfoque diferencial étnico a partir de los compromisos institucionales recibidos mediante el Plan de Retorno y Reubicación concertado con el CTJT. Es fundamental tener en cuenta que la implementación y ejecución de los EEA, opera bajo la demanda de las entidades territoriales.

Según los reportado por la UARIV se orientaron recursos asignados a entidades territoriales para la realización de EEA para comunidades étnicas, durante el año 2019, por un valor de \$1.586 millones de pesos.

Tabla 22. Recursos asignados a entidades territoriales para los EEA destinadas a pueblos indígenas 2019

PUEBLO Y/O COMUNIDAD	MUNICIPIO/ DEPARTAMENTO	NUMERO DE EEAC	RECURSO COMPROMETIDO 2019 (cifras en millones de pesos)
Resguardo Nasa	Florencia, Caquetá	1	\$ 200
Resguardo Llanos del Yari	San Vicente del Caguán, Caquetá	1	\$ 26
Resguardo Indígena Emberá	Pueblo Rico, Risaralda	2	\$ 199
Resguardo Indígena Emberá	Mistrató, Risaralda	2	\$ 96
Resguardo Indígena Barranco Ceiba	San José del Guaviare, Guaviare	1	\$ 112
Resguardo Aguas Negras	Leguizamo, Putumayo	5	\$ 52
Comunidad Indígena Wounnan	Buenaventura, Valle del Cauca	2	\$ 8
Barrios del Sector Urbano de Quibdó Del 20,21 y El 90	Quibdó, Chocó	1	\$ 396
Comunidad Chanu	Bojayá, Chocó	1	\$ 268
La Mansa, La Vuelta, Curichi, San José	Medio Atrato, Chocó	2	\$ 130
Currupa, Currupacito y Chirriqui	Lloro, Chocó	1	\$ 100
	TOTAL	19	\$ 1.586

Fuente: Información aportada por la UARIV radicado No. 202072012665691.

Sin embargo, la UARIV manifiesta en su respuesta a la CGR que durante la Vigencia 2019 no se contó con la demanda que se tenía programada para las comunidades étnicas por lo que no se pudo ejecutar el total de los recursos asignados. No obstante, según información aportada por la Defensoría del Pueblo sobre retornos y reubicaciones étnicas, se encuentran casos como los asentamientos indígenas ubicados en Quibdó, quienes han realizado en reiteradas ocasiones solicitudes mediante la Asociación de Víctimas de los Pueblos Indígenas del Chocó –ASOVPICH– y la Organización de Víctimas Wounaan de Quibdó –AVWOUNQ– a las entidades competentes para la realización de acciones que permitan mitigar la precariedad que viven desde sus comunidades⁷⁴.

Por las consideraciones anteriores, desde la CSMDL se hace un llamado a que se priorice la atención de las comunidades indígenas teniendo en cuenta la situación de vulnerabilidad que sigue vigente y la disponibilidad de recursos evidenciada para los procesos de retornos y

⁷⁴ Defensoría del Pueblo, 2020, p.3-5.

reubicaciones étnicas. Es necesario fortalecer la coordinación con las entidades territoriales y la asistencia técnica brindada por la UARIV y realizar un cambio en el modelo basado en la demanda o solicitudes de las comunidades étnicas a las diferentes entidades. También debe plantearse un papel proactivo y de seguimiento frente a las situaciones que se presentan en los territorios y de las cuales tienen conocimiento tanto los entes territoriales como la UARIV, por su accionar con la población desplazada desde el momento que ocurren los hechos.

Objetivo 2: Brindar orientación e información a las víctimas de desplazamiento forzado en su proceso de retorno o reubicación.

Acción: Proveer apoyo técnico para la identificación de población retornada o reubicada y construcción de diagnósticos comunitarios sobre sus necesidades.

En lo concerniente a los apoyos técnicos a los pueblos y comunidades étnicas que solicitan el acompañamiento en el proceso de retorno y/o reubicación y a la asistencia técnica a las entidades territoriales par la formulación, aprobación e implementación de los planes de retorno, se reportó por la UARIV una inversión de \$76 millones en 2019:

Tabla 23. Recursos invertidos en asistencia técnica a pueblos y comunidades indígenas - Vigencia 2019

DEPARTAMENTO	PUEBLO Y/O COMUNIDAD	RECURSO COMPROMETIDO 2019 (cifras en millones de pesos)
Caquetá	Resguardo Nasa	\$ 5
	Resguardo Llanos del Yarí	
Chocó	La Mansa, La Vuelta, Curichi, San José	\$ 52
	Barrios del Sector Urbano de Quibdó Del 20,21 y El 90	
	Comunidad Chanu	
	Currupe, Currupacito y Chirriqui	
Risaralda	Resguardo Indígena Emberá	\$ 5
	Resguardo Indígena Emberá	

Fuente: elaboración propia con base en la información aportada por la UARIV radicado No. 202072012665691.

Objetivo 3: Fortalecer a las comunidades receptoras de población desplazada para integrarse y autogestionar sus problemas.

Acción: Apoyo en la estabilización y disfrute al territorio de las comunidades étnicas, en el proceso del retornos o reubicación.

La asistencia técnica para el fortalecimiento a las comunidades receptoras de la población desplazada brindada por la UARIV es un proceso gradual que entiende dos ámbitos: i) Integración social, que implica el acceso de los distintos miembros a bienes y servicios que les permitan gozar de sus derechos y el acceso a su cultura; y ii) Integración cultural, en la cual se busca que los miembros de un pueblo y/o comunidad adquieran un sentido de identidad común y pertenencia al grupo social. Teniendo en cuenta lo anterior, la UARIV invirtió en los siguientes recursos y/o servicios:

Tabla 24. Recursos invertidos en recursos y/o recursos para pueblos y comunidades indígenas - Vigencia 2019

PUEBLO Y/O COMUNIDAD	DEPARTAMENTO/ MUNICIPIO	BIENES Y/O SERVICIOS	RECURSO COMPROMETIDO 2019 (cifras en millones de pesos)
Cabildo Las Peñas	Timbiqui, Cauca	Acompañamiento a la Aprobación del plan de retorno del Cabildo Las Peñas	\$ 3
La Mansa, La Vuelta, Curichi y San José	Medio Atrato, Chocó	Abordaje comunitario para iniciar la implementación de los esquemas especiales de acompañamiento comunitarios para las comunidades retornadas en el municipio de Medio Atrato	\$ 2
Comunidad Embera	Medellin, Antioquia	Colombia Moda apoyo comunidad Embera retornadas	\$ 27
Resguardo Tahami, Comunidades Agua Sal y Conondo	Bagado, Chocó	Transporte de insumos desde el municipio de la Unión Panamericana - Chocó hasta la comunidad de Dokabu (Pueblo Rico – Risaralda) y de Dokabu hacia las comunidades de Agua Sal y Conondo del Resguardo Alto Andágua - Bagadó, Chocó. Traslado de materiales correspondientes a alojamientos temporales desde la comunidad ded Agua Sal – Resguardo Alto Andágueda - Bagadó - Chocó.	\$ 21
Comunidad Embera	Puerto Rico, Risaralda	Apoyar el desarrollo de una deria de servicios en el corregimiento de Santa Cecilia – municipio de Pueblo Rico para la comunidad Embera retornada al resguardo Alto Andágueda.	\$ 82
Cañando, Esebede, Playa Grande, Puerto Peña, Carrizal, Andeudo, La Loma, Debada, Dupurdu, Ciorodo, Jengodo,	Alto Baudó, Chocó	Apoyar logísticamente la jornada de salud dirigida a trece (13) comunidades del Resguardo Catru, Dubaza y Ancoso del municipio de Alto Baudó - Chocó, las comunidades a acompañar son: Cañando, Esebede, Playa Grande,	\$ 14

PUEBLO Y/O COMUNIDAD	DEPARTAMENTO/ MUNICIPIO	BIENES Y/O SERVICIOS	RECURSO COMPROMETIDO 2019 (cifras en millones de pesos)
Chorro, Dacacina y Villa Marian.		Puerto Peña, Carrizal, Andeudo, La Loma, Debada, Dupurdu, Ciorodo, Jengodo, Chorro, Dacacina y Villa Marian.	
Currupe, Currupacito y Chirriqui	Lloró, Choco	Acompañamiento al retorno y/o reubicación de comunidades étnicas priorizadas.	\$ 3
Comunidad Embera	Bogotá, Cundinamarca	Apoyo al retorno y reubicación familias Emberá que se encontraban en Bogotá.	\$ 26
Comunidad Embera	Ibagué, Tolima	Acompañamiento al retorno de 10 familias Embera ubicadas en Ibagué con destino a Pueblo Rico Risaralda	\$ 50
Comunidad Chachajo y Chamapuro	El Dovio, Valle del Cauca	Fortalecimiento del Plan de Retornos y Reubicaciones de la comunidad Chachajo y Chamapuro	\$ 2
Comunidad Cuiloto Marrero del Pueblo Hitnu	Puerto Rondón, Arauca	Acompañamiento a la EEAC – municipio de Puerto Rondón comunidad Cuiloto Marrero del Pueblo Hitnu	\$ 0,7
Comunidad retornada de Chanu	Bojayá, Chocó	Suministro de dinero para comprar 750 galones de gasolina para el transporte en lanchas de la comunidad de insumos y materiales correspondientes al proyecto agropecuario que beneficiará a la comunidad retornada de Chanu en Bojayá - Choco.	\$ 12
		TOTAL	\$ 245

Fuente: elaboración propia con base en la información aportada por la UARIV radicado No. 202072012665691

Acción: Realizar acciones para la construcción de identidad de las comunidades.

El apoyo a la sostenibilidad del retorno o reubicación consiste en un incentivo económico entregado por parte de la UARIV a las personas u hogares en acompañamiento para el retorno o la reubicación, con el mismo se busca proveer seguridad alimentaria en el primer año luego del traslado y se distribuye máximo en tres entregas a lo largo del acompañamiento. Para 2019, este apoyo económico se le entregó a hogares retornados de la comunidad Emberá Katío producto de los acuerdos a los que se llegó en el marco del acompañamiento con las autoridades de esta comunidad.

Tabla 25. Apoyo económico construcción de identidad de las comunidades a pueblos y comunidades indígenas - Vigencia 2019

PUEBLO Y/O COMUNIDAD	DEPARTAMENTO/ MUNICIPIO	RECURSO COMPROMETIDO 2019 (cifras en millones de pesos)
Comunidad Emberá - Resguardo Tahamí Alto Andágueda	Bagadó, Pueblo Rico y Mistrato	\$389

Fuente: elaboración propia con base en la información aportada por la UARIV radicado No. 202072012665691.

7.5 Acuerdo Final de Paz y procesos de retorno y reubicaciones indígenas

En Colombia existen 115 pueblos y comunidades indígenas reconocidos como sujetos de especial protección constitucional, que han sido víctimas de hechos como el despojo y el desplazamiento forzado de sus tierras, territorios y recursos, tal como lo ha señalado la Corte Constitucional en el auto 004 de 2009; situación que contraría el valor cultural del territorio que es considerado elemento esencial y sagrado para la vida social de esta población.

Este asunto es reconocido en el capítulo étnico del Acuerdo Final firmado con las FARC-EP donde se propende por garantizar acciones afirmativas que atiendan la especificidad de la victimización de estos pueblos para garantizar el ejercicio pleno de derechos en el marco de sus propias necesidades, aspiraciones, intereses y cosmovisiones.

En consecuencia, el Plan Marco de Implementación -PMI- incluye una serie de compromisos concertados entre el Gobierno Nacional y los pueblos étnicos que se aterrizan en metas trazadoras e indicadores en el pilar 5.4 como el conjunto de acciones en pro de la reparación integral para la construcción de Paz. Asimismo, el Acuerdo Final prioriza cuatro casos para establecer un proceso de reasentamiento, retorno, devolución y restitución, de los cuales, dos hacen referencia a los pueblos indígenas: Embera Katío del Alto San Jorge Resguardo Cañaveral y el pueblo Nükâk Maku.

Es importante señalar que los compromisos que se derivan del Acuerdo Final ratifican las disposiciones del Decreto Ley 4633 de 2011, respecto a la importancia de contar con planes de retorno y reubicación que incluyan una ruta diferenciada para comunidades y pueblos indígenas toda vez que se parte por reconocer que los retornos de esta población cuentan con particularidades que deben ser tenidas en cuenta en términos culturales, sociales y económicos asociadas al arraigo e implicación que tienen estos pueblos con el territorio, en función de la pervivencia de sus tradiciones, costumbres y prácticas ancestrales.

Hechas las consideraciones anteriores, a continuación se presenta un balance cualitativo sobre la medida de retornos y reubicaciones y el avance que frente a su cumplimiento reportan la UARIV y la URT de acuerdo con la competencia derivada del Acuerdo Final para los casos priorizados, así como el análisis de la hoja de vida de los indicadores PMI relacionados frente

a la temática; asunto que surge del cruce de información suministrada por la institucionalidad a la CGR a través de formularios de recolección de información y del Sistema de Rendición Electrónica de Cuentas -SIRECI-, y de lo reportado en el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto -SIPO- para las vigencias 2017, 2018, 2019 y primer trimestre de 2020.

7.6 Balance cualitativo sobre los casos priorizados en el Acuerdo Final para desarrollar un programa de asentamiento, retorno, devolución y restitución de territorios.

El Acuerdo Final reconoce la situación de victimización diferenciada de los pueblos indígenas Embera Katío del Alto San Jorge Resguardo Cañaveral y Nükâk Maku, por tanto, estipula como meta trazadora en el PMI que *“a 2021 los territorios de estas comunidades deberán contar con un programa de asentamiento, retorno, devolución y restitución de territorios diseñado e implementado de forma consultada y concertada con cada pueblo”*.

El cumplimiento de esta meta se mide a través del indicador:

“Programa de asentamiento retorno, devolución y restitución acordado e implementado con los territorios y pueblos étnicos priorizados en el literal d del punto 6.2.3 del acuerdo de paz en cada pueblo y territorio”

Cuya fórmula se define a partir del cálculo de:

“Acciones de retorno, restitución de tierras y reparación integral implementadas con los pueblos / Acciones contempladas en el programa de asentamiento, retorno, devolución y restitución acordado e implementado con los territorios y pueblos étnicos priorizados en el literal d del punto 6.2.3 del acuerdo de paz”.

Respecto al cumplimiento de este indicador, cabe destacar que, el reporte de la meta trazadora evidencia un importante rezago. Mientras la URT presenta avances en la presentación de la demanda de restitución de derechos territoriales en beneficio del pueblo Emberá Katío, respecto a la UARIV se evidencia inacción frente a los compromisos otorgados por el PMI, asunto que obstaculiza el ejercicio de reparación integral y goce efectivo del derecho al retorno y reubicación de la población indígena desplazada a causa del conflicto armado.

Tabla 26. Casos priorizados en el Acuerdo Final de Paz

Casos priorizados	Vigencias	Reporte de la URT	Reporte de la UARIV.
Pueblo Emberá Katío del Alto San Jorge	2017	De acuerdo con lo que la entidad reportó a la CGR, durante esta vigencia se adelantaron acciones orientadas a la revisión y ajuste de los instrumentos de planeación y monitoreo de la entidad, como el Plan de Acción Étnico de la	De acuerdo con lo reportado por la UARIV, para esta vigencia no se contó con un plan específico para cada pueblo que articulara los componentes de asentamiento, retorno, devolución y restitución.

		URT en función de la atención de casos priorizados.	
	2018	La entidad reporta a la CGR que Mediante resolución RZE 0591 del 20 de noviembre de 2017, se focalizó el caso para iniciar la caracterización de afectaciones territoriales y el 15 y 16 de noviembre de 2017 se desarrolló en la comunidad Biduadó, la asamblea de inicio del proceso de Caracterización de afectaciones territoriales de esta comunidad indígena.	Para la vigencia 2018 la UARIV reportó a la CGR que se encontraba identificando las acciones y acercamientos que hasta el momento se habían realizado con estas comunidades para así poder proyectar las metas correspondientes.
	2019 y primer trimestre 2020	La URT informa a la CGR que, según reporte del Comité Operativo Local de Restitución de Tierras, CORL llevado a cabo en el mes de abril de 2019, para la fecha, en el Sur del Córdoba, no existían condiciones de seguridad para intervención en la zona. Por otra parte, se adoptó el informe de caracterización de afectaciones territoriales, se incluyó en el registro de tierras y se radicó la demanda de restitución de derechos territoriales el 14.12.2019.	De acuerdo con el reporte de la UARIV, se encuentran dificultades para la articulación con la entidad territorial para avanzar en la solicitud de acompañamiento y censo. No se reportan acciones de avance en beneficio específico de este pueblo. Ni se relaciona asignación presupuestal para el cumplimiento de este durante esta vigencia.
Pueblo Indígena Nukak.	2017	De acuerdo con lo que la entidad reportó a la CGR, durante esta vigencia se adelantaron acciones orientadas a la revisión y ajuste de los instrumentos de planeación y monitoreo de la entidad, como el Plan de Acción Étnico de la URT en función de la atención de casos priorizados.	De acuerdo con lo reportado por la UARIV, para esta vigencia no se cuenta con un plan específico para cada pueblo que articule los componentes de asentamiento, retorno, devolución y restitución. Más allá de la identificación de la problemática, no se evidencian avances específicos frente al indicador.
	2018	De acuerdo con la información suministrada a la CGR, se encuentra que para esta vigencia mediante Resolución N° RZE - 0653 del 30 de enero de 2018, la URT elaboró el estudio preliminar del territorio colectivo del resguardo Nukak Makú perteneciente al pueblo Nukak, jurisdicción de los municipios de San José del Guaviare y El Retorno, departamento del Guaviare.	Para la vigencia 2018 la UARIV reportó a la CGR que se encontraba identificando las acciones y acercamientos que hasta el momento se habían realizado con estas comunidades para así poder proyectar las metas

		Asimismo, envió a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de San José del Guaviare y a la Agencia Nacional de Tierras, la Resolución RZE 0653 del 30 de enero de 2018, ruta de Protección de Derechos Territoriales del territorio colectivo, quedando anotado en el folio de matrícula del resguardo la protección jurídica del predio, el 12 de marzo de 2018.	correspondientes. Por tanto, no se evidencian avances.
	2019 y primer trimestre 2020	Uno de los productos referidos por la entidad para esta vigencia responde al cumplimiento de órdenes judiciales – medida cautelar ⁷⁵ . En atención a este producto, se realizaron reuniones de articulación para el cumplimiento de las órdenes.	La UARIV no reporta avances para esta vigencia frente al pueblo Nukak. Ni relaciona asignación presupuestal para el cumplimiento del indicador en esta vigencia. Conceptos de seguridad favorable en los CTJT.

Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión del segundo, tercer y cuarto informe de seguimiento al AF por parte de la CGR-CDP con base en la información reportada por la UARIV y la URT con último corte a 31 de marzo de 2020.

Como se observa, los avances frente al cumplimiento de acciones en beneficio de los pueblos indígenas priorizados durante las vigencias posteriores a la firma del Acuerdo Final ponen en evidencia la necesidad de fortalecer la coordinación y articulación entre ambas entidades para evitar reprocesos institucionales, pero, además, para lograr una mayor efectividad de los recursos públicos.

7.7 Análisis de los indicadores PMI étnicos relacionados con retornos y reubicaciones

El PMI define como meta trazadora del indicador E.E.5 que, *“en el marco del Acuerdo de Paz, el 100% de las solicitudes de retorno y reubicación de las comunidades étnicas es atendido en condiciones de seguridad, sostenibilidad, dignidad y voluntariedad”*; asunto que se mide a partir del indicador:

“Porcentaje de planes de retorno o reubicación concertados e implementados de manera efectiva en condiciones de dignidad, voluntariedad y seguridad”

cuya fórmula se define a partir del cálculo entre:

“Número de planes de retorno o reubicación concertados e implementados de manera efectiva en condiciones de dignidad, voluntariedad y seguridad / Número

⁷⁵ Decretada en Auto AIR 18-197 de diciembre de 2018.



de solicitudes de retorno o reubicación y cuya responsabilidad de cumplimiento ha sido asignada a la UARIV”.

La revisión de la hoja de vida del indicador en el SIIPO, evidencia que la UARIV avanzó por vigencia de la siguiente manera:

Durante 2017 se adelantaron acciones para responder solicitudes de los casos: Barranco Ceiba - Pueblo Jiw, Comunidad Uitoto – Ferreira, Pueblo Wayuu Nuevo Espinal y Pueblo Yukpa. Se desarrollaron acciones de acompañamiento para lograr concertar la formulación de los planes de retorno o reubicación de las comunidades: Pueblo Rico, comunidades Emberá Katío y Chamí (resguardo Gito Dokabú y resguardo unificado Chamí) y Mistrató, Comunidad Emberá – Resguardo Mistrató⁷⁶. Así mismo, la UARIV reporta que en esta vigencia se cerraron 48 procesos individuales de retorno y 211 de reubicación étnicos.

En la vigencia 2018 se reportó por parte de la UARIV el acompañamiento a cuatro solicitudes de las comunidades étnicas para lograr la formulación de los planes de retorno o reubicación concertados e implementados de manera efectiva en condiciones de dignidad, voluntariedad y seguridad. Estas comunidades fueron: Emberá (resguardo Gito Dokabú y resguardo Unificado Chamí, resguardo Mistrató); Resguardos Dubasa, Catru y Ancosó de Alto Baudó; Comunidades de Currupa, Currupacito y Chirriqui en Lloró; Comunidades de Alto Tarena y Alto Muchidó en Tadó.

Respecto a la vigencia 2019, la UARIV indica que para dar cumplimiento a las disposiciones del PMI, cuenta con el proyecto de inversión: *“Implementación de procesos de retorno o reubicación de víctimas de desplazamiento forzado, en el marco de la reparación integral a nivel nacional”*, a través del cual, según reporte contrastado con el SIRECI, a diciembre de 2019 se logró la formulación de tres (3) planes de retorno y reubicación, ninguno de ellos para pueblos indígenas y se adelantaron acciones como el seguimiento a los EEAC de la comunidad Jiw de Barranco Ceiba de San José del Guaviare para revisar tema de desminado y restitución de tierras.

Así mismo, la entidad reportó haber realizado acercamientos con el cabildo gobernador de la comunidad Wayuu de Nuevo Espinal – Barrancas para la revisión y seguimiento en la implementación de plan de retorno y reubicación; así como la realización de una reunión con el pueblo Yukpa para validar la formulación del plan de retorno.

La Unidad reporta además que, de los 710 planes de reparación colectiva aprobados, 204 fueron étnicos, aunque no se tiene claridad sobre cuántos de estos benefician específicamente población indígena. Por último, respecto al primer trimestre de 2020 no se reportan avances

⁷⁶ Tercer informe CDP al Congreso sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la Paz del Plan Plurianual de Inversiones.



como consecuencia de la emergencia sanitaria Covid-19 que impide el acceso a territorio por parte de funcionarios de la UARIV.

La información registrada en la plataforma SIPO es consistente con el reporte de la UARIV en el aplicativo SIRECI en lo concerniente a las acciones de cumplimiento del indicador PMI para la vigencia 2019. Ahora bien, vale la pena señalar que estos avances reportan un 100% de cumplimiento en la meta del indicador; sin embargo, es importante aclarar que la meta corresponde a la planeación de la gestión anual de la UARIV y no al universo de sujetos que requieren retornar. Adicional a ello, no se tiene claridad sobre el número de solicitudes de pueblos o comunidades indígenas, de manera que se permita el contraste frente al número de planes de retorno o reubicación que darían cuenta de ese porcentaje de cumplimiento.

8. CONCLUSIONES

Sobre el presupuesto

1. Se reitera la inexistencia de la estimación de recursos necesarios para la implementación del Decreto Ley 4633 de 2011, situación que implica deficiencias estructurales para la programación financiera y planeación de política pública de cara a la prórroga de este marco normativo.
2. No se cuenta con avances en el diseño e implementación del Plan Choque del Decreto 4633 de 2011, el cual es un compromiso del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 y debe definir costos y universos de atención. Además, el costeo y el Plan de Choque del Decreto Ley tienen rutas distintas y no son procesos que a la fecha evidencien articulación.
3. **En la ejecución de recursos de 2019** se resaltan las dificultades señaladas en informes anteriores de la CSMDL tales como la baja participación del conjunto de entidades del SNARIV y la concentración de recursos en la fase de asistencia, entre otras. Esto requiere una revisión detallada de la UARIV y las demás entidades SNARIV, sobre todo teniendo en cuenta la prórroga del Decreto Ley 4633 de 2011, lo que podría abrir una ventana de oportunidad para los ajustes institucionales y presupuestales necesarios que permitan avanzar ágilmente en la reparación de pueblos indígenas víctimas del conflicto armado y de sus factores vinculados y subyacentes.
4. **Frente a la UARIV:** a. Concentración de recursos en proyectos que se orientan a la implementación de las fases de asistencia y atención (57%); b. Baja apropiación de recursos para pueblos indígenas en el marco de los rubros totales de los proyectos de inversión. c. Baja ejecución de los recursos para indígenas en los proyectos orientados a la reparación individual y colectiva, retornos y reubicaciones y mejoramiento de los canales de atención. d. Falta de adecuación con enfoque diferencial de los proyectos orientados a retornos y reubicaciones, atención y orientación a las víctimas y prevención y asistencia. e. Prestación de servicios y ejecución de recursos centrados en la demanda de las entidades territoriales.
5. Frente a la URT: Entre 2017 y 2020 se han asignado un promedio anual de \$7.593 millones para garantizar los derechos a la restitución territorial de las comunidades indígenas. Sin embargo, se señala que, a la fecha se han expedido 16 sentencias de restitución de derechos territoriales indígenas y son 405 territorios de comunidades indígenas los que hacen parte del universo de casos en fase administrativa; lo que implica la necesidad de fortalecer presupuestalmente esta política de cara a la inminente prórroga.



6. **Frente a las otras entidades SNARIV:** a. Concentración de recursos para víctimas indígenas en Prosperidad Social (70%); b. Solo cinco entidades del SNARIV diferentes a la UARIV presentan recursos de inversión específicos para víctimas indígenas del conflicto armado o tienen este criterio en cuenta para apropiarse de recursos. El principal avance se refiere a que los recursos comprometidos alcanzaron el 100% de los apropiados en todas las entidades.
7. En la apropiación de recursos de 2020 se resaltan los siguientes aspectos: a. disminución de los recursos de la UARIV del 38% con respecto a la vigencia 2019, b. La disminución del 63% de los recursos asignados por el Centro Nacional de Memoria Histórica, c. Nueva apropiación específica del Ministerio de Salud por \$564 millones correspondiente al apoyo de medidas de rehabilitación psicosocial a víctimas; d. El aumento del 43% de recursos de la Unidad de Restitución de Tierras.

Sobre la adecuación institucional

8. Los problemas de diseño institucional más relevantes han sido identificados en los siguientes casos: Ministerio del Interior y la UARIV respecto de la coordinación nación – territorio; el DNP respecto de la formulación y seguimiento a proyectos de inversión de las entidades del SNARIV; la UARIV, respecto de la persistente tendencia a formular protocolos, rutas y guías operativas que no se ajustan a la realidad y desnaturalizan los contenidos de los Decretos Leyes, modificando de facto su contenido, como sucede con la Resolución 3143 de 2018, vulnerando el derecho fundamental a la consulta previa.
9. Las asistencias técnicas que por mandato legal presta el Ministerio del Interior con el fin de incidir en el diseño e implementación de políticas públicas con enfoque diferencial étnico no tienen impacto en las entidades territoriales, que en sus planes de desarrollo (Nuevos mandatarios) no incorporaron a las víctimas étnicas en sus planes y programas. Además, el Grupo de Articulación Interna de la Política de Víctimas tiene la función de articular la gestión de las diferentes direcciones del Ministerio, pero en la práctica no logra coordinar de manera efectiva la relación nación – territorio en la política de víctimas, y la inclusión de las víctimas étnicas en la respuesta integral del Ministerio.

Sobre registro y reparación colectiva

10. De acuerdo con lo aquí planteado, el horizonte de diez (10) años más de los Decretos Leyes en las mismas condiciones, permite anticipar que muchos de los sujetos colectivos de reparación étnica no lograrán siquiera iniciar la consulta previa para la formulación de un PIRC. Pueblos indígenas como el Nukak o el Hitnu, gravemente



afectados por el conflicto armado y sus factores vinculados y subyacentes, quienes recientemente declararon en su reparación colectiva, se enfrentan a la posibilidad de no lograr una reparación colectiva integral. A esto se suma el aumento de los SCR, que aumentarían en los próximos diez años de vigencia del Decreto.

11. La dificultad de adelantar los procesos de consulta previa para los PIRC en todas sus fases, implica que 52 de los sujetos colectivos indígenas aún se encuentran en etapa de alistamiento, no obstante su proceso inició en 2015.
12. La prórroga de los Decretos Leyes por diez años, establecida por la Corte Constitucional, debe garantizar que los pueblos conozcan la postura del gobierno nacional al respecto, y que se adelanten diálogos en el marco de la consulta previa para revisar posibles adecuaciones institucionales y procedimentales, que fortalezcan la implementación de los Decretos Leyes, en el contexto de la realidad actual, en armonía con los compromisos del Acuerdo Final.
13. A juicio de la CSMDL, las adecuaciones institucionales como la Resolución 3143 de 2019, que modifican el modelo de reparación sin la participación de los pueblos y comunidades étnicas van en contravía de las disposiciones del Convenio 169 de la OIT y la Corte Constitucional. En este sentido, cualquier adecuación administrativa debe ser el resultado de la consulta con las instancias representativas de los pueblos y comunidades étnicas.
14. En la actualidad persisten problemas estructurales como la baja ejecución presupuestal y la escasa adecuación institucional del SNARIV para atender técnica y financieramente los procesos de reparación colectiva, así como la tendencia a un recorte presupuestal en los proyectos de inversión, que hacen incierto el horizonte de los próximos diez años.
15. En relación con la articulación de instrumentos como los PATR y los PIRC, conforme a lo establecido en el PMI, más allá de un cruce de información, la CSMDL no ve como la ruta de gestión de oferta ha contribuido a que los PATR desarrollen los PIRC que se encuentran protocolizados y en implementación en las subregiones priorizadas en el marco del Acuerdo Final.

Sobre indemnización administrativa individual

16. El balance de la satisfacción y cumplimiento del Estado en el reconocimiento de la medida de indemnización administrativa individual para las víctimas de pueblos indígenas arroja un balance muy bajo. 139.020 personas indígenas aún se encuentran pendientes de indemnización. En promedio, anualmente se han destinado recursos para la indemnización de 2.040 personas indígenas. De continuar con esta tendencia



y considerando que el universo se mantuviese igual, se requerirían 68 años para satisfacer este derecho al total de las víctimas indígenas susceptibles de indemnización.

17. Respecto al universo total de personas pertenecientes a grupos étnicos, solo se realizó el pago al 1,98% de las víctimas sujeto de indemnización administrativa.
18. El histórico de recursos asignados para la indemnización individual para miembros de los pueblos indígenas asciende a \$114.404 millones, con corte a abril 30 de 2020.
19. Entre las vigencias 2019 y 2020 con corte a abril 30, según la información reportada, se ejecutó en pago de indemnizaciones para miembros de comunidades indígenas, la suma de \$35.194 millones, presentando un incremento en 2020 de \$8.776 millones en el presupuesto asignado.
20. Se denota un mayor direccionamiento en la ejecución de la política pública en la ejecución de la medida de indemnizaciones conforme a los registros de pagos a los departamentos de Cauca, Nariño, Valle del Cauca y Antioquia.

Sobre restitución de derechos territoriales

21. **Frente a la Unidad de Restitución de Tierras:** Luego de más de 8 años de vigencia de los Decretos Leyes Étnicos, el “Módulo Étnico” del RTDAF a cargo de la URT todavía no ha entrado en pleno funcionamiento. Esto quiere decir que, aunque sirve como repositorio de información ya generada, y a diferencia de los casos campesinos, los consecutivos se administran manualmente en tablas de Excel, al igual que la totalidad de casos de intervención de la URT.

Lo anterior no permite realizar un seguimiento adecuado de la evolución de cada uno de los procesos y de los términos legales que deben cumplirse por la administración y no garantiza a plenitud el mandato legal contenido en el artículo 183 del Decreto Ley 4633 de 2011, según el cual “El Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente que trata el artículo 76 de la Ley 1448, tendrá un componente en el que se inscribirán para su protección y restitución los territorios de las comunidades afectados, de acuerdo a los términos del presente decreto.”

22. De las 381.880 “hectáreas con sentencia restitutiva” que reporta la URT con corte a 30 de junio de 2020⁷⁷, aproximadamente el 59% (225.104 ha) corresponden a las 18

⁷⁷ Tomado de <https://www.restituciondetierras.gov.co/estadisticas-de-restitucion-de-tierras> recuperado el 12 agosto de 2020.

sentencias de territorios étnicos producidas hasta la misma fecha. Si consideramos que 99% de las hectáreas restituidas corresponden a tierras étnicas previamente formalizadas (14 de esos 18 fallos recaen sobre territorios formalizados sumando un total de 224.430 ha del total de las 225.104 ha restituidas a pueblos étnicos), es dable concluir que, en materia de transformación de las relaciones de tenencia y formalidad de la tierra en general y los territorios étnicos en particular, el acumulado de más de 8 años de gestión de la URT es realmente exiguo.

23. Teniendo en cuenta que los casos de protección y/o restitución de derechos territoriales étnicos pasaron de 309 a 624 con corte a 30 de junio de 2020, preocupa a la Comisión la manera en que se ha efectuado la proyección de los casos a focalizar y los tiempos contemplados para ello y 82 casos se encuentran sin cierre administrativo. Así mismo, la falta de espacios de participación para los pueblos y organizaciones étnicas que permitan llevar a cabo los debates y tomar decisiones respecto de los ajustes o adecuaciones institucionales necesarios para implementar en adelante los Decretos Leyes de Víctimas Étnicas y en particular, los procesos de protección y/o restitución de derechos territoriales, atendiendo a las solicitudes y recomendaciones de sus destinatarios. Lo anterior es fundamental, a efectos de que las comunidades étnicas puedan contar con las garantías de que la institucionalidad tiene los recursos humanos y presupuestales necesarios para adelantar estos procesos en un tiempo prudente y respetuoso de los términos y principios establecidos en los Decretos Leyes Étnicos y que sus derechos no se conviertan en una mera expectativa.
24. Durante la vigencia 2019 se pudo apreciar una sensible disminución en el trámite de medidas cautelares por la URT, pese a la persistencia del estado de cosas inconstitucional en relación con la situación de los territorios indígenas. Además, con ocasión de la pandemia del COVID-19 y sus efectos, se ha favorecido el accionar de los grupos armados ilegales en los territorios, lo que aumenta su vulnerabilidad y riesgo de desaparición.
25. **Frente a la gestión de la Agencia Nacional de Tierras:** La ANT no prevé medidas con enfoque étnico y de justicia transicional y aplica de manera ordinaria los procedimientos administrativos, solicitando a las comunidades beneficiarias de las sentencias que se encarguen de presentar información oficial que reposa en las entidades del SNARIV para constituir o ampliar sus resguardos. Lo anterior, pese a la situación de desplazamiento forzado en la que se encuentran las comunidades y a que media una orden judicial para que el resguardo se constituya o amplíe sin dilaciones.
26. Luego de adelantados los procesos de restitución de derechos territoriales, y teniendo órdenes judiciales en firme, que prescriben llevar a cabo procesos agrarios de manera celeré y eficaz por parte de la ANT, las comunidades indígenas se ven obligadas a someterse a los vaivenes y demoras propios de los procedimientos ordinarios

administrativos, lo cual resulta absurdo y revictimizante. Además, contraría la naturaleza y vocación de esta norma de justicia transicional, pues no tiene en consideración la condición de víctimas del conflicto armado que padecen las comunidades, y que justamente es lo que este proceso busca remediar.

27. Transcurridos 8 años de la política de restitución de derechos territoriales, no se ha logrado un aporte significativo para la protección y formalización de la propiedad de las comunidades étnicas que no cuentan con este derecho, pese a tratarse de una garantía fundamental, a la luz del Decreto Ley 4633 de 2011.
28. **Frente Al Consejo Superior de la Judicatura y los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras:** Al revisar el avance del trámite judicial frente a las demandas de restitución de derechos territoriales de comunidades indígenas, la CSMDL encontró que existen 6 procesos de restitución de derechos territoriales en sede judicial desde 2014, 1 desde 2015, 3 desde 2016, 11 desde 2017, y 16 desde 2018. Resulta injustificado desde todo punto de vista, que un proceso previsto en la norma para surtirse máximo en un semestre (en caso de oposiciones), complete 6 años o más en manos de un despacho judicial.
29. No solo a la judicatura le compete obrar con diligencia y responder a los reclamos de las víctimas, sino a la URT impulsar de manera permanente los procesos, a través de las figuras procesales contempladas en el ordenamiento jurídico.
30. Durante toda la vigencia de los Decretos Leyes étnicos y con corte a 30 de junio de 2020, se han dictado 18 sentencias de restitución de derechos territoriales, de las cuales 16 han ordenado la restitución para pueblos y comunidades indígenas. Durante 2019 se profirieron apenas 2 sentencias, números que cuestionan el aumento sostenido que se evidenciaba en las vigencias 2016 (3 sentencias), 2017 (5 sentencias) y 2018 (6 sentencias). En 2019 apenas se dictaron 2 sentencias.
31. 77 casos en sede judicial están pendientes de sentencia y de un total de 1.277 órdenes judiciales en posfallo, solo se han cumplido el 8.5%.

Frente a la Fuerza Pública

32. En muchos territorios étnicos aún no existen condiciones de seguridad y orden público que permitan a las comunidades étnicas el goce efectivo de sus territorios, mientras que la minería ilegal y la deforestación aumentan dramáticamente.

Frente al Ministerio del Interior y la Unidad Nacional de Protección



33. Hay incumplimiento de las órdenes judiciales, particularmente de aquellas relacionadas con el deber de adoptar medidas de protección colectiva, especialmente en relación con el fortalecimiento organizativo y la oferta social para el retorno y la reconstrucción de proyectos de vida con enfoque diferencial. El Ministerio tampoco cuenta con un sistema adecuado de registro, seguimiento y cumplimiento de las órdenes judiciales dictadas por los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras en autos de medidas cautelares y sentencias de restitución de derechos étnico-territoriales.

Sobre la prevención y protección de los derechos a la vida, la libertad integridad y seguridad personal de los pueblos y comunidades indígenas

34. Las comunidades indígenas continúan siendo víctimas de vulneraciones asociadas al conflicto armado y sus factores vinculados y subyacentes, siendo el andén pacífico, especialmente el Chocó y el Cauca dos de las regiones más afectadas. En ese sentido, se reitera lo señalado por la Mesa Temática Tripartita, de seguimiento a la Resolución 071 de 2019 respecto a la persistencia de un escenario de riesgo en el andén pacífico, asociado a la presencia de grupos armados que se disputan el control de los territorios.
35. Se insiste en el cumplimiento de las recomendaciones presentadas por la Defensoría del Pueblo en las Alertas Tempranas No 33, 048 y 055 de 2019 respecto a la vulneración de los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas en el departamento del Cauca.
36. Persiste la grave situación de amenazas, atentados y asesinatos de autoridades, líderes y lideresas pertenecientes a los pueblos indígenas, como consecuencia de sus actividades en los procesos de sustitución de cultivos, restitución de derechos territoriales, reparación de víctimas y defensa de los derechos humanos y ambientales.
37. Persisten las demoras en la ruta para la implementación de los esquemas de seguridad individual y colectivo para víctimas indígenas.
38. Se evidencia una baja implementación de las medidas de protección adoptadas en los espacios de CERREM Colectivo y en el cumplimiento a medidas implementadas para la protección individual de autoridades y líderes que participan en procesos de restitución de derechos territoriales.
39. Se evidencia un escaso avance en la concertación del Decreto para la incorporación del enfoque diferencial étnico para pueblos indígenas, en la ruta de protección individual y colectiva, compromiso del Gobierno Nacional.

40. No obstante, la UNP ha trabajado en el fortalecimiento de las medidas colectivas para los grupos étnicos, y es necesario mantener, fortalecer y ampliar mecanismos de autoprotección como la guardia indígena y cimarrona; la situación de seguridad de los líderes trasciende la capacidad de autoprotección de los pueblos y requiere de una acción efectiva y coordinada de las diferentes instancias del Estado para garantizar su protección.

Sobre retornos y reubicaciones

41. La UARIV está en amplia mora de adoptar un protocolo específico para la atención de los retornos y reubicaciones de pueblos indígenas. El enfoque étnico en el que ha insistido la Corte Constitucional no se ve recogido en las rutas de acompañamiento que existen actualmente. El Protocolo de Retornos y Reubicaciones adoptado mediante Resolución 003320 de 2019, a partir del cual son atendidas actualmente las comunidades indígenas en proceso de retorno por la UARIV, no incluye una ruta diferencial para la atención de las mismas.
42. La falta de implementación del enfoque étnico en los procesos de retornos y reubicaciones configura una limitante respecto del goce efectivo de los derechos tanto prioritarios como graduales que están ligados a la medida y, así mismo, impide la superación de la condición de vulnerabilidad y estabilización socio económica de los pueblos indígenas.
43. El fortalecimiento de las entidades territoriales y la articulación interinstitucional son fundamentales para garantizar la superación de la condición de vulnerabilidad de los pueblos indígenas. Lo anterior, en razón a que la estabilización socio económica debe darse a partir del goce de los derechos ligados a la medida de retorno y reubicación.
44. Las estrategias incluidas por parte del Gobierno Nacional en el PND 2018-2022 no son suficientes para solventar los cuellos de botella que se han ido evidenciando tanto por la Corte Constitucional como por la Unidad para las Víctimas frente a la implementación de la medida de retornos y reubicaciones.
45. La Unidad para las Víctimas actualmente está adelantando una propuesta de protocolo con enfoque diferencial étnico, que a la fecha no ha sido socializado ni concertado.
46. De acuerdo con lo reportado por la Unidad para las Víctimas, de los 710 planes de retornos y reubicaciones para comunidades aprobados, 204 son étnicos. Sin embargo, no se especifica cuántos de ellos corresponden a pueblos y comunidades indígenas.
47. Frente a los casos indígenas priorizados en el Acuerdo Final se encuentra que: a. La gestión realizada por la Unidad para las Víctimas se ha focalizado en acciones poco



articuladas para consolidar una estrategia clara frente a la reparación étnica relacionada con el retorno a los territorios. b. La falta de articulación entre la Unidad para las Víctimas y la Unidad de Restitución de Tierras para la atención de estos casos, es uno de los principales obstáculos para avanzar en los procesos de reparación integral a las víctimas étnicas. c. No se evidencian avances por parte de la Unidad para las Víctimas, en el cumplimiento de la meta trazadora de retornos y reubicaciones del PMI.

Sobre el deber del Estado de brindar medidas adecuadas, urgentes y oportunas para la protección de las comunidades indígenas en el marco de la emergencia sanitaria creada por el Covid – 19

48. Como quiera que las dinámicas de aislamiento en los territorios con ocasión de la pandemia del COVID-19 han sido propicias para el accionar violento de los grupos armados ilegales que azotan los territorios y las comunidades y autoridades étnicas, y considerando además la alta velocidad de contagio que se está registrando en los territorios étnicos, con consecuencias devastadoras en los pueblos y comunidades indígenas, es necesario que el Gobierno Nacional tome medidas urgentes y culturalmente adecuadas para proteger efectivamente a los pueblos indígenas. Estas medidas deben implementarse previa concertación con las autoridades y organizaciones indígenas.
49. La Unidad de Restitución de Tierras no ha empleado la herramienta de las medidas cautelares previstas en el artículo 151 del Decreto Ley 4633 de 2011 para procurar la protección y atención básica de los pueblos indígenas en el marco de la pandemia, teniendo en cuenta el impacto que esta contingencia ha tenido respecto de sus derechos territoriales.

9. RECOMENDACIONES

Sobre el presupuesto

1. **Al Departamento Nacional de Planeación, al Ministerio de Hacienda y a la Unidad para las Víctimas.** Realizar el costeo específico de los recursos necesarios para la implementación del Decreto Ley 4633 de 2011 de cara a la prórroga de este marco normativo, en articulación con el proceso de diseño del Plan de Choque, de tal forma que no se dupliquen acciones y esfuerzos.
2. **A la Unidad para las Víctimas y a todas las entidades SNARIV.** Avanzar en el diseño del Plan Choque del Decreto Ley 4633 de 2011 con la Comisión de DDHH de Pueblos Indígenas y en su implementación.
3. **A la Unidad para las Víctimas.** Revisar la apropiación de recursos de reparación integral en los diferentes proyectos de inversión teniendo en cuenta la afectación y la proporción de sujetos de reparación indígenas dentro del total.
4. **A la Unidad de Restitución de Tierras, al Ministerio de Agricultura y al Ministerio de Hacienda.** Fortalecer los recursos orientados a la restitución de los derechos territoriales de los pueblos indígenas, teniendo en cuenta el universo de casos pendientes en la fase administrativa, la obligación de cumplir las órdenes judiciales y el previsible incremento de casos a atender de cara a la prórroga de esta norma.
5. **A las entidades SNARIV.** Elaborar proyectos de inversión específicos para la atención y reparación de pueblos indígenas víctimas, así como incluir en los criterios de focalización de recursos, dentro de sus proyectos de inversión generales, las responsabilidades asignadas en el marco del Decreto Ley 4633 de 2011.
6. **A las entidades SNARIV y en especial a la Unidad para las Víctimas.** Realizar esfuerzos institucionales y presupuestales para orientar recursos al fortalecimiento de las medidas de reparación integral y desconcentrar el gasto de la fase de asistencia.

Sobre la adecuación institucional

7. **Al Gobierno Nacional.** Bajo el parámetro del principio de no regresividad, concertar con los pueblos indígenas y sus organizaciones, en el marco de las instancias definidas para ello, posibles adecuaciones institucionales y procedimentales, que fortalezcan la implementación de los Decretos Leyes en el contexto de la realidad actual, armonizando sus disposiciones con los compromisos del Acuerdo Final.



8. **A las entidades del SNARIV y entidades territoriales.** i) Se orienten a la identificación de impactos concretos, ii) desarrollen mecanismos de seguimiento a la implementación que ofrezcan datos confiables y medibles, iii) relacionen acciones entre diferentes entidades de manera clara y concreta.
9. **A las entidades del SNARIV.** Hagan nuevamente lectura y adelanten acciones tendientes al cumplimiento de lo establecido en los Autos de la Corte Constitucional, Alertas Tempranas de la Defensoría y demás instrumentos que les permitan ilustrarse en la situación de las comunidades étnicas.
10. Al SNARIV en coordinación con el **Consejo Superior de la Judicatura y al Departamento Administrativo de la Función Pública**, que comuniquen a los jueces y magistrados del país, a las autoridades y servidores públicos con competencia en la materia y a la ciudadanía en general, que el carácter legal de los Decretos con Fuerza de Ley tiene la misma jerarquía normativa que una ley de la República y que llamen la atención sobre el deber de atender los mandatos legales allí contenidos. Así mismo se insta a promover espacios de capacitación para la judicatura en derechos étnicos.
11. **A las autoridades y organizaciones étnicas nacionales, regionales y locales y a las secretarías técnicas de los espacios de concertación entre los Pueblos Étnicos y los Gobiernos Nacional y Territoriales**, una vez conozcan el contenido de este informe, ejerzan las solicitudes a que haya lugar, considerando que el importante déficit de implementación de los Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 representa una grave afectación a sus derechos fundamentales.
12. **A las entidades del SNARIV y entidades territoriales**, realizar una revisión de los actos administrativos relacionados con la política pública para la atención y reparación a víctimas étnicas, con la finalidad de que aquellos que sean contrarios a las disposiciones contenidas en los Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011, se deroguen o modifiquen y llamar la atención a los Gobiernos Locales y entidades del Gobierno Nacional y en especial a sus asesores y oficinas jurídicas, para que se abstengan de expedir actos administrativos contrarios a las definiciones establecidas en las citadas normas.
13. **Al DNP y al Ministerio de Hacienda.** Brindar asesoría técnica a las entidades del SNARIV para que formulen en sus proyectos de inversión, productos concretos dirigidos a la implementación de los Decretos Leyes. Así mismo, se recomienda a las entidades del SNARIV, establecer de manera concreta responsables institucionales a cargo de la implementación de las medidas dirigidas a las víctimas étnicas.
14. **Al Departamento Nacional de Planeación.** Que al momento de realizar la asistencia técnica para la formulación de proyectos de inversión, sea riguroso en identificar de



manera concreta y realista los universos poblacionales a ser atendidos, considerando que la CSMDL no encuentra coherencia entre las metas presentadas por las entidades en sus proyectos de inversión y los universos de víctimas y la magnitud de los derechos a garantizar.

15. **A las entidades del SNARIV.** Identificar de manera precisa cuáles son sus universos de intervención para víctimas étnicas y que los presenten a la CSMDL, determinando las brechas y vacíos entre las víctimas étnicas individuales y colectivas atendidas y por atender.
16. A las entidades del SNARIV, y en particular al DNP, el Ministerio del Interior y la Unidad para las Víctimas, que cualifiquen sus acciones de asistencia técnica, con el fin de obtener resultados e impactos concretos y medibles en el diseño, planeación y ejecución de planes, programas y medidas que implementen la política pública diferencial étnica.

Sobre registro y reparación colectiva

A la UARIV

17. Adecuar la ruta de reparación colectiva, incluida la toma de declaraciones, teniendo en cuenta el principio de armonización de la política de víctimas al que se refiere el Auto 266 de 2017, y evitando la fragmentación de los esfuerzos y los recursos institucionales.
18. Adoptar ajustes procedimentales, administrativos y políticos que permitan adelantar procesos de reparación acorde a la normativa vigente, teniendo en cuenta lo ordenado por la Corte Constitucional en el Auto 266 de 2017 y el contenido del Acuerdo de Paz. Para la CSMDL, la situación del registro y la reparación de los pueblos y comunidades étnicas es un asunto que debe ser revisado y discutido en los espacios de participación legítimos con los pueblos y comunidades étnicas⁷⁸.
19. Derogar la Resolución 3143 de 2018, por tratarse de un acto administrativo contrario a los principios y garantías constitucionales de los derechos de los pueblos indígenas.

A las demás entidades del SNARIV

⁷⁸ Para la CSMDL el escenario adecuado es la Mesa Permanente de Concertación para Pueblos indígenas (MPC) Decreto 1397 de 1996. En este sentido es importante tener en cuenta que la consulta previa de los Decretos Ley aún está abierta y en una fase de posconsulta.



20. Fortalecer los mecanismos de coordinación con la Agencia de Renovación del Territorio, articulando la ruta de gestión de oferta, para que se implementen programas y proyectos de los PATR que contribuyan a la reparación integral de los sujetos colectivos que tienen presencia en las regiones PDET.

Sobre indemnización administrativa

A la UARIV

21. Mejorar los sistemas de información que posee, en relación con la medida de la indemnización administrativa, para que los reportes de información no se presenten de manera fragmentada y permitan realizar una evaluación y seguimiento adecuados al avance de esta política.
22. Adecuar su presupuesto para dar cumplimiento a la medida de indemnización administrativa, focalizando las personas pertenecientes a los pueblos étnicos.

Al Ministerio de Hacienda y Crédito Público

23. Realizar un mayor esfuerzo presupuestal en las asignaciones, a fin de ampliar la cobertura de personas indígenas sujeto de la indemnización, bajo el entendido de que se trata de sujetos de especial protección constitucional, focalizando los departamentos donde estas residen.

Sobre procesos de protección y restitución de derechos territoriales

A la Unidad de Restitución de Tierras:

24. Empezar y culminar, de la mano con la Mesa Permanente de Concertación Indígena –MPC– y la Comisión Nacional de Territorios Indígenas -CNTI-, los ajustes y estrategias en torno al rumbo que en el cierre y en su inminente prórroga, debe guiar la implementación de la política de restitución de derechos territoriales al amparo de del Decreto Ley 4633 de 2011. Lo anterior, con el fin de corregir los desajustes destacados en este informe, y remediar las dilaciones dramáticas que presentan los procesos de protección y restitución en todas sus fases.
25. Poner en funcionamiento cabal y pleno el módulo o componente étnico del registro del RTDAF, diferenciado con claridad las particularidades existentes en la etapa administrativa para pueblos indígenas (Decreto Ley 4633 de 2011) y comunidades negras (Decreto 4635 de 2011).

26. Formular e implementar una estrategia adecuada, que permita adelantar los procesos de protección y restitución a su cargo, en un tiempo prudente y respetuoso de los términos y principios establecidos en los Decretos Leyes Étnicos, teniendo en cuenta el aumento de solicitudes de restitución de derechos territoriales étnicas, que pasaron de 309 en junio de 2020 a 624 con corte a 30 de junio de 2020, es necesario que la URT.
27. Avanzar en relación con los casos provenientes de vigencias anteriores, así como gestionar de manera célere y conforme a los principios y términos establecidos en el Decreto Ley 4633 de 2011, nuevas solicitudes de protección y/o restitución de derechos territoriales. Lo anterior, teniendo en cuenta que, conforme a lo expuesto en este informe, se han incrementado los factores de riesgo respecto de la seguridad material y jurídica de los territorios colectivos étnicos y de sus comunidades.
28. Activar sus competencias de manera más eficaz, en relación con la adopción de medidas de protección y la solicitud de medidas cautelares para la defensa de los derechos territoriales y de las comunidades étnicas en el marco de la contingencia sanitaria creada por el Covid-19, que, sumada al aumento de la violencia en los territorios, acrecienta el riesgo de desaparición física y cultural de los pueblos indígenas.
29. Prestar especial atención a las solicitudes de restitución de derechos territoriales de aquellas comunidades que todavía no cuentan con un título de formalización de la propiedad colectiva, lo cual aumenta su grado de vulnerabilidad, por la falta de seguridad jurídica en la tenencia de la tierra y las hace más proclives al despojo.
30. Proponer, diseñar y desarrollar, de manera conjunta con la MPC y la CNTI, una estrategia urgente de socialización, divulgación y apropiación de las medidas de protección y restitución contenidas en el Decreto Ley 4633 de 2011, de parte de las autoridades y comunidades étnicas. Lo anterior, para que los pueblos, autoridades, organizaciones y comunidades étnicas se apropien de estos mecanismos y puedan utilizarlos, teniendo en cuenta el aumento de la violencia en sus territorios.
31. Cumplir los protocolos establecidos por las autoridades étnicas en los territorios y aquellos establecidos en la Circular Conjunta 012 de 2020 del Ministerio del Interior y de Salud con el fin de salvaguardar la vida y la integridad cultural y territorial de los pueblos étnicos en el marco de la pandemia del COVID-19 y sus efectos duraderos en cuanto a la profundización de la vulnerabilidad y la discriminación de los grupos étnicos, entre otros.



32. Desarrollar acciones permanentes y efectivas de seguimiento a la ruta de protección de derechos territoriales étnicos, con base en las facultades del artículo 150 del Decreto Ley 4633 de 2011.
33. Emplear todas las medidas administrativas y judiciales de que dispone en el marco de los Decretos Leyes 4633 y 4635 de 2011, con el propósito de prevenir afectaciones o, si estas se consuman, mitigar sus efectos, protegiendo el territorio, la vida y la integridad física y cultural de los pueblos indígenas, con ocasión de la pandemia del COVID-19.

A la Agencia Nacional de Tierras –ANT–:

34. Cumplir de manera inmediata con todas y cada una de las órdenes de formalización de derechos territoriales en favor de los grupos étnicos decretadas por los Jueces y Tribunales Especializados, con enfoque diferencial, sin imponer mayores barreras administrativas. Además, se deben disponer los recursos y el presupuesto suficiente y proporcional al reto que significa atender con agilidad e integralidad los derechos territoriales de las comunidades étnicas víctimas del conflicto armado y de sus factores vinculados y subyacentes.
35. Atender de manera oportuna las solicitudes de la ruta de protección de derechos territoriales étnicos que formule la URT en aplicación del artículo 150 del Decreto Ley 4633 de 2011.

A la Mesa Permanente de Concertación Indígena –MPC–:

36. Incorporar y desarrollar en su agenda, espacios para deliberar sobre los retos estructurales que implica para la institucionalidad estatal de las diferentes ramas del poder público, la prórroga de la vigencia del Decreto Ley 4633 de 2011 y los términos para que su ampliación permita proteger efectivamente los derechos territoriales de los pueblos indígenas, y superar los obstáculos que se han presentado y que aquí se documentan.

Al Consejo Superior de la Judicatura y a los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras:

37. Tomar medidas para corregir la distribución de los juzgados, de manera que su reparto responda efectivamente a los contextos territoriales en los que se ha producido el despojo, con enfoque diferencial étnico.



38. Fortalecer la capacidad de los jueces de restitución, para que la judicatura pueda adelantar los procesos de restitución de derechos territoriales de las comunidades étnicas en un plazo razonable.
39. Agilizar las medidas en materia de trazabilidad y transparencia de la información de los procesos de restitución, puesto que no existe todavía un mecanismo que permita sistematizar la totalidad de la información de los procesos de restitución y de su evolución en manos de los jueces, particularmente en relación con el seguimiento posfallo de las órdenes.
40. Esclarecer la naturaleza, alcance y duración de las afectaciones territoriales, determinando las responsabilidades frente al despojo de las tierras y territorios étnicos, con el fin de contribuir a la no repetición de los hechos victimizantes.

Al Ministerio de Defensa Nacional, la Unidad de Restitución de Tierras y la Unidad Nacional de Protección.

41. Fortalecer las estrategias de articulación, planeación y reacción, en relación con la protección a los líderes sociales, defensores de los derechos territoriales y del medio ambiente pertenecientes a los pueblos étnicos, puesto que continúan siendo amenazados y asesinados y las comunidades intimidadas y agredidas.

Al Ministerio del Interior.

42. Adoptar los correctivos necesarios para que las entidades nacionales y territoriales realicen un ejercicio de planeación y ejecución de la política pública de reparación a las víctimas de las comunidades negras, particularmente en el componente de restitución de derechos territoriales.
43. Implementar un mecanismo de registro, monitoreo, seguimiento y cumplimiento efectivo de las órdenes dirigidas a ese Ministerio por los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras, con el fin de amparar los derechos fundamentales y colectivos de las comunidades indígenas víctimas del conflicto armado.

A la Fiscalía General de la Nación.

44. Tramitar de manera pronta y eficaz, conforme a lo dispuesto en el artículo 69 del Decreto Ley 4633 de 2011 y a las órdenes proferidas por los jueces especializados en restitución de tierras en las sentencias y autos de medidas cautelares, las



investigaciones asociadas a los homicidios o amenazas en contra de los integrantes de las comunidades étnicas solicitantes de restitución de derechos territoriales.

45. Atender a los patrones de conexidad y sistematicidad existentes en las denuncias, de manera que se judicialice a los victimarios y perpetradores de los despojos o abandonos forzados de los territorios étnicos.

Al Ministerio de Hacienda.

46. Disponer los recursos necesarios para la Rama Judicial, especialidad de restitución de tierras, la Unidad de Restitución de Tierras, la Agencia Nacional de Tierras y la Unidad Nacional de Protección, con el fin de que se fortalezca la labor de estas instituciones. Esto es indispensable para que puedan cumplir con sus funciones en los términos previstos en el Decreto Ley 4633 de 2011, y para que puedan brindar soluciones efectivas para las diligencias en terreno y proteger a las comunidades étnicas, los funcionarios y colaboradores en su integridad física.

Al Departamento Nacional de Planeación.

47. Adoptar medidas efectivas que permitan a las entidades del Estado, diseñar e implementar proyectos de inversión con enfoque diferencial étnico, que permitan ejecutar de forma adecuada las disposiciones previstas en el Decreto Ley 4633 de 2011 para que las entidades del nivel central y las territoriales adopten proyectos, planes y programas que permitan responder adecuadamente a las órdenes proferidas por los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras, en los procesos destinados a la protección y restitución de las comunidades indígenas.

Sobre la prevención y protección de los derechos a la vida, la libertad integridad y seguridad personal de los pueblos y comunidades indígenas

Al Ministerio del Interior y la Unidad Nacional de Protección

48. Avanzar en la concertación y expedición del Decreto para la incorporación del enfoque diferencial étnico para pueblos indígenas en las rutas de protección individual y colectiva, que permita entre otros aspectos; a) una mayor celeridad en los casos individuales y colectivos, b) una mayor pertinencia de las medidas adoptadas, c) ampliar los procesos de fortalecimiento de los sistemas propios de protección.
49. Incorporar el enfoque étnico diferencial en la ruta de protección colectiva de los pueblos indígenas.



50. Fortalecer los sistemas de autoprotección, como las guardias indígenas, así como otras medidas de orden cultural para garantizar la seguridad en los territorios étnicos.
51. En el marco de la atención por la emergencia del Covid-19, incluir dotación de elementos de bioseguridad, alimentos y otros que sean necesarios para fortalecer las medidas de prevención y protección en los territorios étnicos.
52. Agilizar las evaluaciones de riesgo a líderes indígenas y adecuar medidas de protección para ellos en el contexto del aislamiento obligatorio, con especial atención en zonas rurales.

Sobre los procesos de retorno y reubicación

A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

53. Fortalecer la coordinación y articulación con las entidades territoriales, brindando asistencia técnica y acompañamiento para la prestación de bienes y servicios a las comunidades indígenas retornadas a través de los Esquemas Especiales de Acompañamiento y otras acciones pertinentes y realizar cambios en el modelo basado en la demanda o solicitudes con el que cuenta actualmente para poder brindar una mejor atención a las víctimas.
54. Garantizar el cumplimiento de los compromisos adquiridos con las comunidades y pueblos indígenas en el AF y su relación con el Decreto Ley 4633, con el propósito de propender por una sinergia que contribuya a reparar los derechos vulnerados de forma diferenciada a las víctimas con esta pertenencia étnica.
55. Establecer el universo real de las comunidades y pueblos indígenas que deben ser retornadas, reubicadas y acompañadas, para diferenciar el cumplimiento de las metas propias de la gestión de la entidad de aquellas que se derivan de los compromisos específicos de los indicadores del PMI en materia de retornos y avanzar en las acciones necesarias para dar cumplimiento a la meta trazadora del Acuerdo Final.
56. Concertar un protocolo de retornos y reubicaciones con enfoque étnico para pueblos indígenas, en el cual se cuente con acciones certeras de las entidades competentes en las distintas rutas de acompañamiento y que su implementación logre la efectiva superación de su condición de vulnerabilidad.



57. Incluir en la propuesta de protocolo de retornos y reubicaciones con enfoque diferencial étnico que adopte la UARIV, la participación de otras entidades del SNARIV de manera coordinada y articulada.
58. A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, al Ministerio del Interior **y a la Comisión de Derechos Humanos de Pueblos Indígenas**. Incluir dentro del Plan de Choque del Decreto Ley 4633 de 2011, la aceleración de la medida de retornos y reubicaciones para pueblos indígenas como componente prioritario.
59. **Al Gobierno Nacional**. Construir indicadores IGED que midan de manera particular el goce efectivo de los derechos ligados a la medida de retornos y reubicaciones para los pueblos indígenas en el marco del proceso de diseño de la batería de indicadores IGED para pueblos étnicos.
60. **A las entidades competentes del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas**. Fortalecer sus espacios de articulación y concertar rutas específicas donde se enmarque el enfoque diferencial que se debe tener en cuenta a la hora de implementar las acciones en torno a la superación de la condición de vulnerabilidad de los pueblos indígenas.