

# SÉPTIMO INFORME DE SEGUIMIENTO Y MONITOREO A LA IMPLEMENTACIÓN DEL DECRETO LEY 4633 DE 2011 PARA PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO



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

Bogotá, D.C, 20 de agosto de 2019

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
<p><b>Edgar Alberto Velazco Tumiña</b> Representante Pueblos y Comunidades Indígenas</p>	<p><b>Procurador Delegado para Asuntos Étnicos</b> Richard Moreno Rodríguez</p> <p><b>Profesionales</b> Luz Caldas Danilo Valbuena Ussa Luis Jorge Arévalo Reyes</p> <p><b>Procuradora Delegada para la Paz y la Protección de los Derechos de las Víctimas</b> Elena Ambrosi Turbay</p> <p><b>Profesionales</b> Camilo Rojas Leal</p> <p><b>Procurador Delegado para Asuntos Agrarios y de Restitución de Tierras</b> Diego Fernando Trujillo Marín</p> <p><b>Profesionales</b> María Paula Tostón Sarmiento Andrea Catalina Díaz Pérez</p>	<p><b>Jefe de la Unidad Delegada para el Posconflicto</b> Juan Carlos Gualdrón</p> <p><b>Profesionales</b> Claudia Patricia Goyeneche Francis Vargas Díaz</p>	<p><b>Defensor Delegado para Grupos Étnicos</b> Jaime Alberto Escruceria de la Espriella</p> <p><b>Profesionales</b> Gloria Elena Rodríguez García Eva María de la Concepción Sáenz Pulido</p>



## TABLA DE CONTENIDO

<b>PRONUNCIAMIENTO DEL REPRESENTANTE DE VÍCTIMAS DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS .....</b>	<b>8</b>
<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>12</b>
<b>1. PRESUPUESTO PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS.....</b>	<b>14</b>
<b>1.1. Presupuesto para la Política Pública de Víctimas pertenecientes a los Pueblos Indígenas por Vigencia .....</b>	<b>14</b>
1.1.1. Recursos Salud y Educación en el Periodo 2012-2018 .....	14
1.1.2. Recursos de Inversión en el Periodo 2016-2018 .....	15
<b>1.2. Ejecución de Recursos en la Vigencia 2018.....</b>	<b>17</b>
1.2.1. Indemnizaciones Colectivas de Comunidades y Pueblos Indígenas .....	22
1.3. Necesidad de un ajuste en el costeo de la atención a Población Víctima Indígena.....	23
<b>2. ADECUACIÓN INSTITUCIONAL, ATENCIÓN INTEGRAL Y AYUDA HUMANITARIA .....</b>	<b>23</b>
<b>2.1. Contexto actual para las acciones de seguimiento y monitoreo.....</b>	<b>23</b>
<b>2.2. Estudio de caso .....</b>	<b>30</b>
<b>2.3. Instrumentos jurisprudenciales y jurídicos indispensables para asumir el contexto actual ..</b>	<b>32</b>
<b>3. REGISTRO Y REPARACIÓN COLECTIVA DE PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS.....</b>	<b>34</b>
<b>3.1. Los sujetos colectivos étnicos y el Registro Único de Víctimas .....</b>	<b>35</b>
<b>3.2. Estado actual de los procesos de reparación colectiva étnica .....</b>	<b>38</b>
<b>3.3. Plan de acción de la Unidad para las Víctimas como coordinadora SNARIV .....</b>	<b>45</b>
<b>4. INDEMNIZACIÓN ADMINISTRATIVA INDIVIDUAL PARA INTEGRANTES DE PUEBLOS INDÍGENAS .....</b>	<b>53</b>
<b>4.1. Registro Único De Víctimas .....</b>	<b>53</b>
<b>4.2. Balance del avance del reconocimiento efectivo de la Indemnización Administrativa para los pueblos étnicos .....</b>	<b>54</b>
<b>4.3. Análisis de resultados referidos al Pueblo Indígena .....</b>	<b>56</b>
<b>4.4. Asignaciones presupuestales.....</b>	<b>57</b>
<b>5. SEGUIMIENTO AL PROCESO DE RESTITUCIÓN DERECHOS TERRITORIALES A PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS .....</b>	<b>60</b>
<b>El balance general en materia de restitución a pueblos y comunidades indígenas .....</b>	<b>62</b>
<b>5.1. Etapa administrativa .....</b>	<b>63</b>
5.1.1. Número y estado de las solicitudes de restitución de derechos territoriales de pueblos y comunidades indígenas.....	63
5.1.2. Etapa de elaboración de estudios preliminares.....	66
5.1.3. Etapa de caracterización de afectaciones territoriales.....	71
5.1.4. Etapa judicial.....	74



5.1.5.	Número y estado de las solicitudes de restitución de derechos territoriales .....	74
5.1.6.	Etapas Posfallo para sentencias de restitución de derechos territoriales .....	76
5.1.7.	En materia de instalación de vallas como medida de protección colectiva de las comunidades indígenas y sus territorios .....	77
5.1.8.	En materia de vivienda .....	78
5.1.9.	Medidas cautelares.....	83
5.1.10.	Homicidios de solicitantes de restitución de derechos territoriales pertenecientes a comunidades étnicas	89
<b>6.</b>	<b>PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS A LA VIDA, LA LIBERTAD INTEGRIDAD Y SEGURIDAD PERSONAL DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS.....</b>	<b>92</b>
6.1.	De la política pública de prevención y protección.....	93
6.2.	Sobre los registros de información sobre la violencia hacia los pueblos étnicos y las medidas para su protección.....	97
6.3.	Persistencia del Estado de cosas inconstitucional, falta de seguridad jurídica de los territorios y su relación con la violencia sistemática contra autoridades tradicionales y representativas, líderes, lideresas y de sus territorios.....	100
6.4.	Balance informes vigencias 2013 al 2017.....	105
6.4.1.	Recomendaciones sustanciales .....	105
6.4.2.	Recomendaciones procedimentales.....	105
<b>7.</b>	<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>105</b>
<b>8.</b>	<b>RECOMENDACIONES.....</b>	<b>112</b>
	<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>115</b>
	<b>ANEXOS.....</b>	<b>117</b>
	Anexo A. Número y porcentaje de indemnización en grupos Rom, Indígenas, Afros y no étnicos por cada uno de los hechos victimizantes (2011 a marzo de 2019).....	117
	Anexo B. Mujeres violencia sexual indemnización otorgada .....	121
	Anexo C. Porcentaje de presupuesto ejecutado.....	121



## Índice de tablas

Tabla 1. Recursos indígenas-víctimas por proyecto, entidad y vigencia.....	16
Tabla 2. Recursos para pueblos indígenas víctimas en los proyectos de la UARIV.....	18
Tabla 3. Recursos dirigidos a la atención de pueblos indígenas en 2018 -otras entidades SNARIV- .....	20
Tabla 4. Indemnización administrativa a comunidades negras y afrocolombianas.....	22
Tabla 5. Cifras de hechos victimizantes sobre personas con pertenencia étnica .....	24
Tabla 6. Análisis del comportamiento departamental del 90% de los casos de desplazamiento forzado de víctimas pertenecientes a pueblos indígenas .....	24
Tabla 7. Eventos de Confinamiento PPII .....	25
Tabla 8. Eventos de confinamiento entre 2018 y 2019 (parcial) por departamento PPII.....	26
Tabla 9. Eventos de confinamiento entre 2018 y 2019 (parcial) por departamento PPII.....	26
Tabla 10. Eventos Desplazamiento Masivo PPII.....	27
Tabla 11. Eventos de desplazamiento masivo entre 2018 y 2019 (parcial) por departamento PPII .....	28
Tabla 12. Eventos de desplazamiento masivo entre 2018 y 2019 (parcial) por municipio PPII.....	28
Tabla 13. Porcentaje promedio de avance en la implementación de los PIRC por año.....	40
Tabla 14. Número total de hechos victimizantes por grupo étnico y no étnico. 2011 – junio 2019 .....	55
Tabla 15. Giros y Presupuesto ejecutado en Grupos Étnicos .....	57
Tabla 16. Solicitudes de restitución de derechos de derechos territoriales a pueblos indígenas en etapa de elaboración de estudios preliminares.....	66
Tabla 17. Solicitudes de restitución de comunidades indígenas en etapa de elaboración del informe de caracterización de afectaciones territoriales.....	71
Tabla 18. Demandas presentadas por la URT – DAE. Total general 2013 - 2019.....	74
Tabla 19. Sentencias de restitución de derechos territoriales con corte a 31 de marzo de 2019.....	76
Tabla 20. Órdenes de restitución de derechos territoriales en materia de vivienda a cargo del Ministerio de Agricultura y estado de cumplimiento.....	79
Tabla 21. Territorios y comunidades indígenas protegidos con medidas cautelares de restitución de derechos .....	83
Tabla 22. Decretos expedidos para la implementación de planes y políticas de prevención y protección .....	94
Tabla 23. Ejes estratégicos del PAO .....	94
Tabla 24. Ejercicio demostrativo PAO – Decreto Ley 4633 de 2011 .....	95
Tabla 25. Medidas de protección colectiva reportadas por la UNP por pueblo étnico .....	99
Tabla 26. Número de líderes étnicos asesinados de 2016 a 2019 .....	103

## Índice de gráficas

Gráfica 1. Recursos salud y educación para víctimas indígenas 2012-2018 .....	14
Gráfica 2. Presupuesto apropiado para los pueblos indígenas por tipo de proyecto y vigencia .....	15
Gráfica 3. Eventos de confinamiento PPII.....	27
Gráfica 4. Eventos de desplazamiento masivo PPII .....	29
Gráfica 5. Número de Comunidades Étnicas que han rendido declaración ante la Defensoría del Pueblo (626) a abril de 2019.....	35
Gráfica 6. SCE incluidos en el RUV - 523 casos en total .....	36



Gráfica 7. PIRC étnicos protocolizados y en implementación.....	39
Gráfica 8. Porcentaje de avance en la implementación de los PIRC protocolizados .....	39
Gráfica 9. 69 medidas de reparación implementadas (30 SCE protocolizados) .....	40
Gráfica 10. Número de acciones reparadoras implementadas por tipo de medida.....	40
Gráfica 11. 105 medidas de reparación en implementación (20 SCE protocolizados) .....	42
Gráfica 12. Número de acciones reparadoras en implementación por tipo de medida.....	43
Gráfica 13. SCE en alguna fase del proceso de reparación colectiva étnica a diciembre de 2018 .....	44
Gráfica 14. Distribución de 86 casos por fase dentro del proceso de reparación colectiva a diciembre de 2018 .....	44
Gráfica 15. Criterios de priorización para 89 casos a atender en 2019 – Pueblos Indígenas.....	50
Gráfica 16. Número de SCE con avances en el proceso de reparación colectiva - Meta para el 2019 de la UARIV .....	52
Gráfica 17. Número total víctimas étnicas en el RUV .....	54
Gráfica 18. Balance del reconocimiento indemnización administrativa Grupos Étnicos.....	56
Gráfica 19. Porcentaje de presupuesto ejecutado por año en étnicos y en no étnicos .....	58
Gráfica 20. Porcentaje indemnizaciones para étnicos según hecho victimizante y año.....	59
Gráfica 21. Porcentaje de indemnización por año en víctimas de violencia sexual mujeres étnicas y no étnicas.....	60
Gráfica 22. Solicitudes de Restitución de Derechos Territoriales de Pueblos y Comunidades Étnicas 2013 – 2019 .....	64
Gráfica 23. Demandas étnicas de CI y CN presentadas por la URT por municipio 2014 – 2019 .....	75
Gráfica 24. Demandas presentadas por la URT-DAE .....	75
Gráfica 25. Demandas de CI presentadas por la URT en 2018.....	76
Gráfica 26. Departamentos con asesinatos reclamantes restitución pertenecientes a comunidades étnicas 2012 – 2018.....	89
Gráfica 27. Homicidios reclamantes restitución pertenecientes a comunidades étnicas 2012 – 2018.....	90
Gráfica 28. Casos de Protección Individua reportados por la UNP .....	98
Gráfica 29. Número de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo 2018 – 2019 por departamento .....	102

### Índice de mapas

Mapa 1. Municipios con solicitudes de restitución de derechos territoriales de comunidades Indígenas	65
Mapa 2. Municipios con medidas cautelares concedidas para la protección de derechos territoriales de comunidades indígenas con corte 31 de marzo de 2019 .....	78
Mapa 3. Municipios con homicidios reclamantes restitución pertenecientes a comunidades étnicas 2012 – 2018 .....	91



## SIGLAS Y ABREVIACIONES

ANT	Agencia Nacional de Tierras
CGR	Contraloría General de la República
CSMDL	Comisión de Seguimiento y Monitoreo a los Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011
DAE	Dirección de Asuntos Étnicos
DNP	Departamento Nacional de Planeación
FUD	Formato Único de Declaración para la solicitud de Inscripción en el Registro de Sujetos De Reparación Colectiva – Étnicos
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
INCODER	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
PAARI	Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas
PAO	Plan de Acción Oportuna
PGN	Procuraduría General de la Nación
PIRC	Planes Integrales de Reparación Colectiva
RESA	Programa – Red de Seguridad Alimentaria
RNI	Red Nacional de Información
RUV	Registro Único de Víctimas
RTDAF	Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente
SNARIV	Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.
UARIV	Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.
URT	Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas
UNP	Unidad Nacional de Protección
SCE	Sujeto Colectivo Étnico



## PRONUNCIAMIENTO DEL REPRESENTANTE DE VÍCTIMAS DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS

La Comisión de Monitoreo y Seguimiento del Decreto Ley 4633 de 2011 (CMSDL) desde hace 7 años viene desarrollando el seguimiento y monitoreo a la implementación, ejecución y cumplimiento de las medidas contenidas para víctimas pertenecientes a las comunidades y pueblos indígenas. A lo largo de los seis informes precedentes, elaborados como resultado del mandato legal concertado entre organizaciones indígenas de la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos Indígenas (MPCPI) y el Gobierno Nacional en el año 2011, instrumento fruto de luchas históricas de los pueblos indígenas por la verdad, la justicia, la reparación, la restitución de derechos territoriales y las garantías de no repetición, reforzado por la lucha conjunta entre pueblos indígenas, afrodescendientes, negros, raizales y palenqueros que se unen en marzo de 2016 para formar la Comisión Étnica para la Paz y Defensa de los Derechos Territoriales para participar de manera directa en el proceso de paz de la Habana Cuba desde el Derecho Mayor, ley de origen y derecho propio de los pueblos étnicos, mediante el cual en agosto de 2016 se logra incorporar el Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz en el punto 6.2.

Este nuevo instrumento logrado, fue fruto de procesos de movilización de los pueblos étnicos y por el cual el gobierno reconoce a los pueblos indígenas que han construido paz históricamente y que son víctimas de un conflicto histórico, de esta manera los pueblos indígenas logran el reconocimiento como víctimas más allá de la línea temporal establecida en el Decreto Ley 4633 de 2011, sobre la base de este reconocimiento es importante que el Gobierno Nacional garantice una comisión de verdad y de justicia histórica exclusiva para los pueblos indígenas para que no solo se quede en el reconocimiento, sino se pueda esclarecer lo ocurrido en marco de las guerras sufridas en los más de 500 años de conflicto armado. Es importante que el Gobierno Nacional promueva esta medida como una garantía de no repetición.

Son muchos los derechos ganados por los pueblos indígenas a nivel nacional y a nivel internacional en más de 5 siglos de la lucha por la pervivencia como comunidades y pueblos indígenas, sin embargo el robo de tierras, la persecución, el de desplazamiento forzado, el genocidio y el asesinato de líderes de los pueblos indígenas no ha cesado, en la actualidad siguen siendo los más afectados por un conflicto armado que no ha terminado a pesar del Acuerdo de Paz logrado en el año 2016. A pesar de los avances de los derechos consagrados en la Constitución Política del 1991, de jurisprudencia existente que protege los derechos de los pueblos indígenas, de las declaraciones internacionales y los tratados internacionales, las políticas de exterminio físico y cultural contra los pueblos indígenas de Colombia no han parado, se requiere que el Estado realmente respete el derecho a la auto determinación de los pueblos indígenas.

Al mismo tiempo en el marco de este informe es importante reafirmar la lucha histórica de las comunidades y pueblos indígenas por proteger los derechos de la madre tierra, la lucha por la restitución de los derechos territoriales, por el derecho a una verdad, a la justicia histórica por los daños y despojos sufridos desde los procesos de conquista, colonia y en la actual república, por exigir el respeto pleno y cumplimiento del derecho fundamental a la consulta previa, la objeción cultural como garantía de no repetición. Los pueblos indígenas hacen el llamado a que la lucha por la protección y los



derechos de la madre tierra no sea sólo de los pueblos indígenas, sino de los pueblos del mundo que quieren seguir perviviendo como pueblo étnico entre todas las formas de vida.

En el marco de vigilar el cumplimiento de las medidas establecidas en el Decreto Ley 4633 de 2011, hemos llamamos la atención al Gobierno Nacional para que se promuevan los mecanismos necesarios para que la institucionalidad pueda responder a las órdenes de restitución de derechos territoriales desde una perspectiva de justicia transicional desde el Derecho Mayor, la Ley de Origen o el Derecho Propio de los pueblos indígenas, de acuerdo con lo establecido en estas normas nacionales e internacionales. Para ello, resulta fundamental atender a lo señalado por la Corte Constitucional en el Auto 266 de 2017, a través del cual se reconoció que en relación con las comunidades étnicas persiste el Estado de Cosas Inconstitucional declarado a través de la Sentencia T-025 de 2004 y de los Autos 004 y 005 de 2009. Tal estado de cosas tiende a perpetuarse mientras las instituciones del Estado Colombiano no activen rutas para incorporar en su planeación estratégica, mecanismos efectivos para la protección y el respeto de los derechos territoriales de los pueblos y comunidades étnicas desde una mirada integral.

Las comunidades y pueblos indígenas son protectores de la Madre Tierra, es vital para su pervivencia cultural, social, económica, política, espiritual y ambiental, la cuidan porque son parte de ella, pero esto pone en riesgo su pervivencia como pueblos por los múltiples interés que hay en sus territorio por parte de empresas nacionales o transnacionales, los grupos armados legales e ilegales, el narcotráfico. Las pretensiones de restitución de tierras por parte de la población étnica se cruzan constantemente con solicitudes mineras, de hidrocarburos e infraestructura, lo que genera tensiones entre los procesos restitutivos y las demás políticas de desarrollo rural, es por eso que la situación de riesgo para la vida, libertad e integridad de los defensores de derechos territoriales constituye una gran preocupación de esta comisión.

*“La gravedad del asunto es que **de los 51 bloques petroleros, 37 se traslapan con 81 resguardos indígenas, principalmente en los departamentos de Putumayo y Caquetá**”. Esos contratos (2 TEA, 28 exploración y 7 producción) están en las manos de 12 empresas. Allí figuran Ecopetrol S.A., Gran Tierra Energy Colombia Ltd, Emerald Energy. Metra Petroleum Corp y Amerisur Exploración Colombia, entre otras. En total son más de **4’900.000 hectáreas**”<sup>1</sup>.*

Un hallazgo importante del informe es la coincidencia de los municipios en los que se han presentado homicidios de reclamantes de restitución de derechos territoriales y aquellos en los que se han decretado medidas cautelares para proteger los territorios de las comunidades étnicas. De ahí la urgencia de promover una respuesta más efectiva a las órdenes judiciales proferidas a través de decisiones de medidas cautelares, ya que solo en 2019 INDEPAZ reporta 32 asesinatos de líderes de pueblos indígenas<sup>2</sup>, la cifra arrojada en el RUV no necesariamente refleja esta realidad, pues sólo se han registrado dos (2) víctimas de homicidio en lo corrido del año 2019 (Corte a 01/07/2019), pero a pesar de esta realidad tan preocupante, las medidas de protección siguen siendo ineficaces frente a las realidades territoriales y particularidades culturales de estos pueblos indígenas.

<sup>1</sup><https://www.eltiempo.com/vida/medio-ambiente/resguardos-indigenas-y-petroleo-en-colombia-380560?fbclid=IwAR3AuKgMMUN1k3emPZvxUcujFeNORZuL8PxaxnxCK2-rn2NdEE76V7Wz4o>

<sup>2</sup><http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2019/07/Informe-parcial-Julio-26-2019.pdf>



El seguimiento a los procesos de restitución nos ha permitido evidenciar una dinámica generalizada de afectación de zonas de especial protección ambiental, acompañada de una transformación agresiva de los usos del suelo, que aumenta los riesgos de pérdida de diversidad biológica y pone en peligro el acceso al agua y la seguridad alimentaria no solo de esos territorios específicos, sino del país en general, pues se trata de ecosistemas estratégicos cuya afectación pone en riesgo la conectividad ecológica de todo el ecosistema natural del que dependen recursos esenciales como el agua.

*“La actividad petrolera ha introducido patrones extractivos en la región que han ocasionado una transformación de los ecosistemas, una dinamización de la colonización, y una confrontación social por el reconocimiento y acceso a la tierra. Es una actividad que va en aumento”<sup>3</sup>.*

Pero a pesar de esta tarea de salvaguardar el planeta, el Estado Colombiano tiene en el olvido institucional absoluto a los pueblos y comunidades indígenas, ya que del SNARIV (Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas), tal como se estableció el Decreto Ley 4633 de 2011, solo 6 de las más de 50 entidades que lo integran, cuentan con recursos específicos para pueblos indígenas, lo cual es gravísimo, ya que no hay garantías para la implementación integral del Decreto Ley. Sumado a esto en este informe advertimos que entre 2018 y 2019 los recursos dirigidos a las comunidades étnicas han disminuido, en el caso de los pueblos indígenas correspondió a un 34%; un 25% para comunidades negras, afrocolombianas, palenqueras y raizales, y un 43% para el pueblo Rrom, lo que indica un retroceso en las acciones con enfoque diferencial que afecta el seguimiento específico de los recursos.

En este informe también advertimos sobre el incremento del desplazamiento forzado en el país, tras la firma del Acuerdo Final de Paz. Solo en 2018 ocurrieron 130 desplazamientos masivos que afectaron a 32.808 personas correspondientes a 10.225 hogares. Para la Comisión, estos eventos han desbordado la capacidad de las entidades territoriales y nacionales para la atención inmediata, de emergencia y sostenibilidad de los procesos de retornos y reubicaciones, impidiendo acceder a soluciones duraderas que posibiliten la superación de la situación de vulnerabilidad de las víctimas.

En este informe también hacemos el llamado urgente al Gobierno Nacional para que detenga en los territorios de los pueblos indígenas la violación de derechos humanos. En lo que va de 2019, el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo reportó que 15 departamentos y 25 municipios del territorio nacional se encuentran en riesgo de violaciones de derechos humanos y del derecho internacional humanitario. Las alertas tempranas No. 025 de 2019 y No. 029 de 2019 anunciaron una posible afectación de 1.672 indígenas y afrodescendientes en el municipio de Litoral de San Juan Chocó, y de 69.000 en Arauquita, Fortul, Saravena y Tame (Arauca).

En este informe también recomendamos al Gobierno Nacional la realización de un ejercicio de planeación presupuestal que permita avanzar de manera decidida, y en un tiempo razonable, en el restablecimiento de los derechos de las víctimas de las comunidades y pueblos indígenas. Advertimos que son insuficientes las acciones previstas en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 para atender esta población de especial protección, y por otro lado, es necesario que entre los pueblos indígenas y el Gobierno Nacional vayan dándose acercamientos para ampliar la vigencia del Decreto Ley 4633 del 2011

<sup>3</sup>[https://www.eltiempo.com/vida/medio-ambiente/resguardos-indigenas-y-petroleo-en-colombia-380560?fbclid=IwAR3AuKgMMUN1k3emPZvxUcujFeNORZuL8PxaxnxCk2-\\_rn2NdEE76V7Wz4o](https://www.eltiempo.com/vida/medio-ambiente/resguardos-indigenas-y-petroleo-en-colombia-380560?fbclid=IwAR3AuKgMMUN1k3emPZvxUcujFeNORZuL8PxaxnxCk2-_rn2NdEE76V7Wz4o)





para cumplirle con la reparación individual, colectiva y la restitución de los derechos territoriales al total de víctimas indígenas pertenecientes a comunidades y pueblos indígenas.

Y finalmente, recomendamos que las acciones y adecuaciones institucionales, deben dar cuenta de su relacionamiento con los indicadores del Plan Marco de Implementación, considerando que el Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto y el Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz incorporaron salvaguardas y mandatos que tanto la Corte Constitucional en sus Autos de seguimiento a la Sentencia T 025 de 2004, como la legislación para víctimas étnicas habían establecido previamente. Todos estos instrumentos, deberán estar necesariamente relacionados con el Plan Nacional de Desarrollo, como lo está indicando el Auto 411 de 2019 de la Corte Constitucional.

## INTRODUCCIÓN

El presente informe es un balance de los avances en la implementación de la política pública para la atención, asistencia, reparación y restitución de derechos territoriales de los pueblos y comunidades indígenas víctimas del conflicto armado. En términos generales, se señala un déficit importante en relación con la efectividad de las medidas de prevención y protección de líderes y comunidades indígenas, así como en la reparación individual y colectiva de las mismas.

La CSMDL insiste en la importancia de realizar un balance por parte del Gobierno Nacional, acerca del cumplimiento del Decreto Ley 4633 de 2011, sus rutas institucionales actuales y los recursos necesarios para la implementación de las medidas, esto de cara al vencimiento de la vigencia de dicho marco normativo. Es importante también que dada una modificación de la Ley 1448 de 2011, deberá contemplarse lo propio para el Decreto Ley sin que se omita el debido proceso de consulta previa que permita su ajuste.

El primer capítulo de este informe presenta el diagnóstico de la asignación y ejecución de presupuestos para la población víctima de comunidades indígenas. Teniendo como corte el 31 de marzo de 2019, las principales conclusiones indican una disminución presupuestal de cerca del 25% de los recursos orientados a la atención y reparación de esta población. Asimismo, se identificaron retrocesos en la marcación del recurso específicos destinados a este pueblo étnico, lo cual puede subestimar las inversiones y dificulta el seguimiento y monitoreo de tales recursos.

El segundo capítulo presenta las cifras de hechos victimizantes del pueblo afrocolombiano en las dos últimas vigencias comparándolas con el año 2010. En particular, si bien se reconoce la disminución de hechos como un probable efecto de la firma del Acuerdo Final para la Paz, aún persisten los hechos de violencia que afectan los territorios de los pueblos y las comunidades indígenas, a la vez se señala la invisibilización de fenómenos como desplazamientos masivos, confinamientos y restricciones a la movilidad, situaciones que han podido ser detectadas en el seguimiento territorial. Se observa que, si bien se han dado disminuciones cuantitativas importantes, desde 2010, el desplazamiento forzado de indígenas se ha concentrado en algunas regiones del país.

El tercer capítulo se centra en los avances y retos en relación con los temas de registro colectivo y reparación colectiva, en este se identifican avances en los tiempos de valoración de las declaraciones colectivas étnicas, pero rezagos importantes en los tiempos de notificación. Asimismo, si bien durante 2018 se evidenció un avance más eficiente de los procesos de reparación colectiva (existiendo a la fecha 20 Planes Integrales de Reparación Colectiva correspondientes a pueblos y comunidades indígenas, protocolizados y en implementación) se subraya que a la fecha aún el universo que debe ser reparado es ingente y requiere de esfuerzos institucionales más decididos, sin que esto afecte el derecho fundamental a la consulta previa de las comunidades indígenas.



El cuarto capítulo presenta un análisis del reconocimiento de la medida de reparación de indemnización administrativa individual para personas con pertenencia indígena, notando la marginalidad de los avances presentados, frente a la proporción poblacional en el RUV. Adviertiendo que del total de la ejecución del presupuesto aplicado para el reconocimiento de la indemnización administrativa, solo un 8,2% ha sido aplicado a miembros de población étnica.

El quinto capítulo realiza un balance del estado de los procesos de restitución de derechos de los territoriales étnicos, advirtiéndole las principales dificultades en cada una de las etapas (administrativa, judicial y posfallo). Se destaca la necesidad de mejorar el ritmo de evacuación de los casos correspondientes a los pueblos y comunidades indígenas, tanto por parte del Gobierno, en la etapa administrativa, como por parte de los jueces y magistrados en la etapa judicial. De igual forma, se hace un llamado a las diferentes entidades del orden nacional y territorial a cumplir decididamente las órdenes emitidas en las sentencias de restitución en el marco del Decreto Ley 4633 de 2011, teniendo especial énfasis en la incorporación del enfoque diferencial en cada una de las medidas que se adelanten.

Finalmente, se presenta un balance de la política pública de prevención y protección para pueblos étnicos señalando que en su mayoría los marcos normativos vigentes para la protección y prevención de las vulneraciones a los derechos humanos de los pueblos indígenas no han sido consultados, a pesar de ser medidas legislativas y administrativas que los afectan directamente. Se resaltan las debilidades institucionales para atender a las situaciones de riesgo y amenaza de líderes y comunidades étnicas, así como la falta de adecuación institucional para responder de manera celera y ajustada a los parámetros sociales y culturales de las comunidades. Presentando como gran conclusión el hecho de que la sistematicidad de violencia en contra de líderes y lideresas de los pueblos étnicos debe ser entendida como un fenómeno de vulneración de derechos humanos extensible a las comunidades y a sus territorios.

Por último, se presentan conclusiones y recomendaciones por cada uno de los temas tratados.

## 1. PRESUPUESTO PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

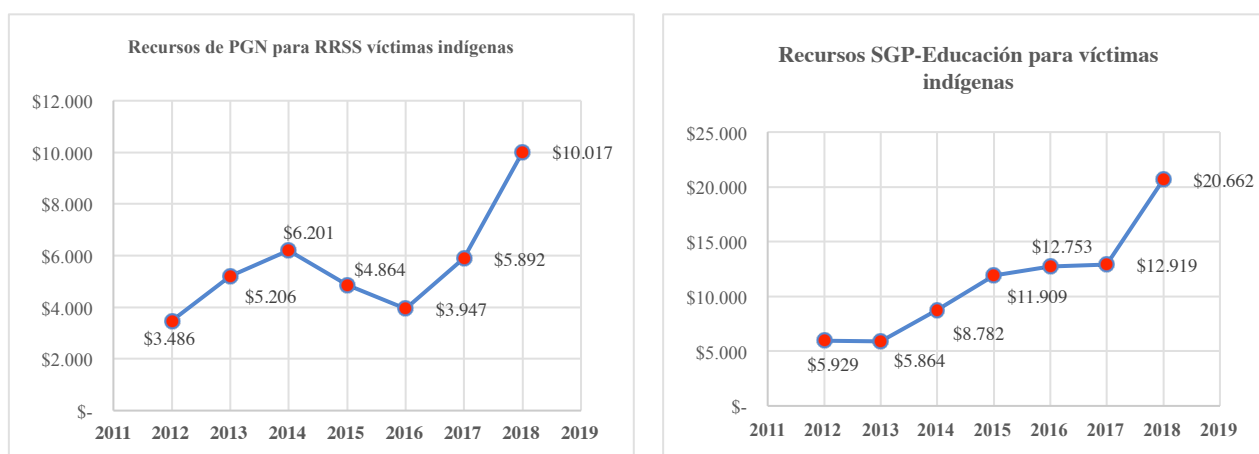
### 1. 1. Presupuesto para la Política Pública de Víctimas pertenecientes a los Pueblos Indígenas por Vigencia

En el presente capítulo se presenta un balance del presupuesto ejecutado para la atención y reparación integral de los pueblos indígenas víctimas del conflicto armado. En un primer acápite se presentan las apropiaciones presupuestales para la población víctima indígena tanto para salud y educación en el periodo 2012-2018 como para oferta general y atención a víctimas en el periodo de 2016 a 2019. En la segunda parte se presenta la ejecución de los recursos para los pueblos indígenas durante la vigencia 2018 y finalmente se presentan comentarios respecto a necesidad de ajustar el costeo de la implementación del Decreto 4633 de 2011.

#### 1.1.1. Recursos Salud y Educación en el Periodo 2012-2018

Si bien no se cuenta con información presupuestal desagregada de los recursos de salud y educación para víctimas para todos grupos étnicos, en el caso de los pueblos indígenas se cuenta con la desagregación de los recursos de SGP-educación y de PGN-RSS de la población víctima. Según el Ministerio de Hacienda, en el periodo 2012-2018 se asignaron para indígenas víctimas un total de \$78.817 millones de pesos para educación<sup>4</sup> a través de la fuente SGP y un total de \$39.633 millones para el régimen subsidiado de salud<sup>5</sup> con fuente PGN, distribuidos anualmente de la siguiente manera:

*Gráfica 1. Recursos salud y educación para víctimas indígenas 2012-2018*



<sup>4</sup> Aclaración del Ministerio de Hacienda: En cuanto a los recursos de SGP Educación para población indígena, en el ejercicio se tomó la población indígena del registro único de víctimas<sup>1</sup> y se multiplicó por la tipología que corresponde al costo individual de una persona en el sistema educativo por nivel educativo y sector de cada año.

<sup>5</sup> Aclaración del Ministerio de Hacienda: En el caso de los recursos PGN para RSS para población indígena de 2013 a 2019 se tomó el valor de la UPC de régimen subsidiado teniendo en cuenta la estructura de costos por grupo etario y se multiplicó por la población indígena del registro único de víctimas de cada año; y para el año 2012, se tomó el valor promedio de la UPC de régimen subsidiado y se multiplicó por la población indígena del registro único de víctimas de ese año.

Fuente: Ministerio de Hacienda, 2019

### 1.1.2. Recursos de Inversión en el Periodo 2016-2018

Respecto a los recursos de inversión provenientes del PGN, en el periodo de 2016 a 2018, el número de proyectos de inversión en los cuales se asignó recurso para la población indígena se mantuvo relativamente constante. En 2018 54 proyectos marcaron recursos para la población indígena, de los cuales 19 de ellos estaban dirigidos a la atención a víctimas. Sin embargo, teniendo en cuenta el cierre de vigencia de varios proyectos y el inicio de nuevos proyectos, en 2019 solo 33 proyectos marcaron recursos para indígenas, de los cuales 9 están dirigidos a la población víctima.

Lo anterior tiene correspondencia con la baja de recursos de 2018 a 2019, tanto en los proyectos dirigidos a la oferta general como a aquellos dirigidos a la atención de la población víctima. En especial los recursos dirigidos a víctimas indígenas disminuyeron en 2019 en un 25%. Esta situación podría tener asiento en una no priorización de los recursos para indígenas; si bien puede presentarse que las entidades, aunque tengan dentro de su población beneficiaria a los pueblos indígenas no hayan realizado la marcación del recurso, esto puede interpretarse como un retroceso en la planificación de acciones con enfoque diferencial que afecta el seguimiento específico de los recursos.

*Gráfica 2. Presupuesto apropiado para los pueblos indígenas por tipo de proyecto y vigencia (Valores a precios constantes de 2019)*



Fuente: Departamento Nacional de Planeación (Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión -SPI-), 2019

Al analizar los recursos exclusivos para la población víctima indígena, se encuentran variaciones en la apropiación por vigencia y por proyecto de acuerdo con las entidades participantes.

*Tabla 1. Recursos indígenas-víctimas por proyecto, entidad y vigencia  
(Valores a precios constantes de 2019)*

Entidades	No.	2016	No. 2017	No.	2018	No.	2019
Agencia Colombiana para la Reintegración	1	218	-	-	-	-	-
Centro de Memoria Histórica	2	531	2 722	1	718	-	-
Defensoría del Pueblo	1	251	1 426	-	-	-	-
Prosperidad Social	2	25.487	2 14.148	1	22.925	1	17.727
Ministerio de Agricultura	2	62.031	2 16.629	2	13.202	-	-
Ministerio del Comercio	-	-	-	-	-	1	400
Ministerio del Interior	2	3.032	1 1.834	1	149	-	200
Ministerio del Trabajo	1	271	-	-	-	-	-
Presidencia de la República	2	456	1 339	1	428	-	-
Unidad de Restitución de Tierras	1	9.311	1 8.635	1	10.974	1	5.907
Unidad para las Víctimas	0	30.511	1 59.685	2	59.736	6	46.265
<b>Total general</b>	<b>4</b>	<b>132.098</b>	<b>1 02.418</b>	<b>9</b>	<b>108.132</b>	<b>9</b>	<b>70.298</b>

Fuente: Departamento Nacional de Planeación (Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión -SPI-), 2019

En relación con la tabla presentada se puede señalar lo siguiente:

- i) La Unidad para las Víctimas ha apropiado cerca de la mitad de los recursos dirigidos a la población víctima indígena en el periodo 2016-2019. Sin embargo, dichos recursos no fueron incrementados de 2017 a 2018 y disminuyeron de 2018 a 2019 en un 23%.
- ii) Para la vigencia 2019 se elaboraron nuevos proyectos de inversión, pues varios de ellos tenían cierre en 2017 y 2018. Esto significó que la Unidad para las Víctimas, según orientación y acompañamiento del DNP, redujera su número total de proyectos. De un total de 12 proyectos en 2018 se pasó a 6 proyectos en 2019.
- iii) Respecto a los proyectos de la Unidad para las Víctimas, llama la atención que para 2018, no se contará con un proyecto específico para la participación de las víctimas, sino que los



- recursos que se dirigían a garantizar este derecho se operaron en un proyecto nuevo de: *“IMPLEMENTACIÓN DE ACCIONES PARA LA COORDINACIÓN Y ARTICULACIÓN DE LOS DIFERENTES ACTORES E INSTANCIAS DEL SNARIV NACIONAL”*, el cual administrará recursos tanto de participación como de coordinación nación-nación. Sin embargo, aunque la entidad reporta haber ejecutado \$241 millones para la participación de víctimas indígenas en 2018, estos recursos no aparecen debidamente diferenciados en el SPI.
- iv) Igualmente, en cuanto al proyecto de *“INCORPORACIÓN DEL ENFOQUE DIFERENCIAL ÉTNICO EN LA POLÍTICA PÚBLICA DE VÍCTIMAS A NIVEL NACIONAL”*, el mismo cerró su horizonte en 2018.
- Pese a la importancia de fortalecer las acciones de transversalización del enfoque diferencial étnico en la misionalidad de la entidad, según informó la Unidad, en el marco de ajuste a los proyectos de inversión, el DNP no consideró viable continuar con un proyecto específico para las comunidades étnicas dado que las actividades de este se incluyeron de manera transversal en otros proyectos de la entidad.
- v) Entidades como el Ministerio del Trabajo, Defensoría del Pueblo, Centro Nacional de Memoria Histórica, Ministerio de Agricultura y Presidencia dejaron de asignar recursos específicos para población víctima indígena, situación que presenta retrocesos para el seguimiento y podría afectar que dichas entidades aportaran efectivamente a los derechos de estos pueblos. Si bien, en algunos casos las entidades continuaran teniendo como beneficiarios de sus programas o proyectos a población indígena víctima, la no marcación de recursos de la política transversal de grupos étnicos representa un retroceso frente a los avances que se había venido teniendo y podría generar una subestimación de las cifras.
- En el caso de la Unidad de Restitución de Tierras, si bien aparece una menor cifra para indígenas en 2019, tal situación se presenta porque en las anteriores vigencias no se realizaba una desagregación de recursos para indígenas y afrocolombianos, y la marcación de este recurso se hacía solo para pueblos indígenas. Por ejemplo, para 2018 si bien aparecen \$10.974 millones marcados para indígenas, \$4.725 millones de estos recursos fueron dirigidos a comunidades afrocolombianas. La desagregación presentada en 2019 representa un avance en la especificidad del recurso planeado y aporta a un mejor seguimiento presupuestal.
- vi) Se resalta un nuevo proyecto del Ministerio de Comercio dirigido específicamente a víctimas étnicas, con recursos desagregados para pueblos indígenas por \$400 millones: *“APOYO PARA EL ACCESO A LOS MERCADOS DE LAS UNIDADES PRODUCTIVAS DE LA POBLACIÓN VÍCTIMA DEL CONFLICTO ARMADO NACIONAL”*.
- vii) Se resalta un nuevo proyecto del Ministerio de Comercio dirigido específicamente a víctimas étnicas, con recursos desagregados para pueblos indígenas por \$400 millones: *“APOYO PARA EL ACCESO A LOS MERCADOS DE LAS UNIDADES PRODUCTIVAS DE LA POBLACIÓN VÍCTIMA DEL CONFLICTO ARMADO NACIONAL”*.

## 1. 2. Ejecución de Recursos en la Vigencia 2018

En la vigencia 2018, se registran 20 proyectos de inversión que tienen recursos específicos para la población víctima indígena; más de la mitad de ellos fueron ejecutados por la Unidad para las víctimas por un valor de \$59.739 millones, lo que representa un 55% del total de recursos de la vigencia. A

continuación, se presentará la ejecución de los recursos en los proyectos de la Unidad y posteriormente, se harán precisiones respecto a los proyectos de las demás entidades.

*Tabla 2. Recursos para pueblos indígenas víctimas en los proyectos de la UARIV.  
(Cifras en Millones de Pesos Corrientes de 2018)*

Proyectos de la Unidad para las Víctimas con recursos para pueblos indígenas	Vigente proyecto	% comprometido	Vigente política	% comprometido	% obligado
Apoyo a entidades territoriales a través de la cofinanciación para la asistencia, atención y reparación integral a las víctimas del desplazamiento forzado a nivel nacional	38.893	93%	4.412	100%	100%
Apoyo a la implementación de medidas de reparación colectiva y reconstrucción social a nivel nacional	8.274	99%	866	21%	15%
Implementación de las medidas de reparación colectiva a nivel nacional	3.500	100%	630	55%	55%
Implementación de las medidas de reparación individual y colectiva nacional	188.448	98%	9.117	100%	97%
Implementación de medidas de prevención y asistencia para víctimas del conflicto armado nacional	605.505	98%	37.100	100%	100%
Implementación de procesos de retorno o reubicación de víctimas de desplazamiento forzado, en el marco de la reparación integral a nivel nacional	13.170	98%	405	100%	100%
Incorporación del enfoque diferencial étnico en la política pública de víctimas a nivel nacional	5.000	75%	2.067	79%	59%
Mejoramiento de los canales de atención y comunicación para las víctimas para facilitar su acceso a la oferta institucional	137.094	90%	1.303	100%	100%
Mejoramiento de los canales de atención y orientación para las víctimas del conflicto armado nacional	3.689	48%	281	37%	37%
Prevención atención a la población	6.819	100%	895	100%	100%

desplazada nivel nacional

Servicio de registro único de víctimas articulado con la red nacional de información a nivel nacional	28.382	96%	791	100%	100%
Servicio de registro único de víctimas caracterizadas nacional	1.194	42%	6	0%	0%
<b>Total general</b>	<b>1.039.968</b>	<b>97%</b>	<b>57.875</b>	<b>97%</b>	<b>96%</b>

Fuente: Departamento Nacional de Planeación (Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión -SPI-), 2019

De la anterior tabla se infiere que:

- i) El 66% de recursos para indígenas en la Unidad se destinó en el componente de atención humanitaria. Teniendo en cuenta, como se señaló anteriormente, que el año 2018 presentó particularidades en tanto, dado que varios proyectos cerraron en 2017 y 2018 y se abrieron nuevos proyectos durante la misma vigencia, los recursos de atención humanitaria se distribuyeron en dos proyectos.

El primero: “PREVENCIÓN ATENCIÓN A LA POBLACION DESPLAZADA NIVEL NACIONAL”, este si bien tuvo cierre en 2017, ejecutó vigencias futuras en 2018 por un valor de \$895 millones para indígenas. El segundo, es un nuevo proyecto con el cual se operaron y se seguirán operando durante 2019 los recursos de atención humanitaria: “IMPLEMENTACIÓN DE MEDIDAS DE PREVENCIÓN Y ASISTENCIA PARA VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO NACIONAL”; este apropió un total de \$37.100 millones en 2018. Los dos proyectos tuvieron ejecución del 100% de los recursos.

- ii) Menos del 20% de los recursos se dirigieron hacia la reparación individual y colectiva. Sin embargo, dos de los proyectos dirigidos a la reparación presentaron una baja ejecución de los recursos: “APOYO A LA IMPLEMENTACIÓN DE MEDIDAS DE REPARACIÓN COLECTIVA Y RECONSTRUCCIÓN SOCIAL A NIVEL NACIONAL” e “IMPLEMENTACIÓN DE LAS MEDIDAS DE REPARACIÓN COLECTIVA A NIVEL NACIONAL”. Ante lo anterior, la Unidad señaló dificultades en la ejecución relacionadas con:
  - a. Definición de los cronogramas concertadamente con los pueblos indígenas;
  - b. Ausencia de condiciones de seguridad en los territorios en los cuales se adelantan los procesos;
  - c. Condiciones climáticas y ambientales en los territorios que dificultan el acceso.
- iii) Una baja ejecución de los recursos en el proyecto “INCORPORACIÓN DEL ENFOQUE DIFERENCIAL ÉTNICO EN LA POLÍTICA PÚBLICA DE VÍCTIMAS A NIVEL NACIONAL”. Según lo reportado por la Unidad para las Víctimas a la CGR, debido a la contratación tardía de un operador logístico; entre otras razones porque algunos de los postulados no contaban con el lleno de los requisitos o se presentaban cotizaciones que no cubrían las necesidades específicas para realizar el trabajo de campo con los pueblos étnicos.

Ante tal situación, vale la pena señalar que en la anterior vigencia también se presentaron situaciones similares. En este sentido, se requiere que la UARIV, reconociendo las dificultades reiteradas que se presentan para la contratación de los operadores que se ajusten a las necesidades propias de la entidad y de su trabajo con las comunidades, plantee alternativas



- administrativas que permitan solventar esta situación. Y se realicen los procesos contractuales con la debida anticipación o por procesos más expeditos como lo son los de Colombia compra eficiente.
- iv) En el proyecto: “SERVICIO DE REGISTRO ÚNICO DE VÍCTIMAS CARACTERIZADAS NACIONAL” se presentó falta de ejecución de los recursos, si bien los recursos marcados para pueblos indígenas fueron marginales, no fueron ejecutados, según el reporte realizado por la Unidad, debido a que dicho proyecto tuvo inicio en diciembre de 2018 y adicionalmente, tales recursos van dirigidos a la realización de entrevistas únicas de caracterización en el momento de asistencia, las cuales se restringen a la demanda de la población.

La misma situación afectó la ejecución del proyecto: “MEJORAMIENTO DE LOS CANALES DE ATENCIÓN Y ORIENTACIÓN PARA LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO NACIONAL”, el cual también tuvo inicio en el mes de diciembre.

Respecto a los recursos destinados a víctimas indígenas operados por entidades diferentes a la Unidad para las Víctimas, se tiene lo siguiente:

*Tabla 3. Recursos dirigidos a la atención de pueblos indígenas en 2018 -otras entidades SNARIV- (Cifras en Millones de Pesos Corrientes de 2018)*

Entidades / Proyectos con recursos para víctimas indígenas	Apropiación indígenas	% compromisos	% obligaciones
<b>Centro de Memoria Histórica</b>			
Desarrollo e implementación de estrategias para la participación y el reconocimiento de la diversidad en las acciones de memoria histórica	\$ 696	97%	96%
<b>Prosperidad Social</b>			
Implementación instrumento de atención integral para población desplazada con enfoque diferencial - apd	\$ 22.210	100%	69%
<b>Ministerio de Agricultura</b>			
Implementación generación de ingresos y desarrollo de capacidades productivas nacional	\$ 7.000	47%	0%
Subsidio construcción de vivienda de interes social rural para población victima de desplazamiento forzado nacional	\$ 5.791	100%	71%
<b>Ministerio del Interior</b>			
Fortalecimiento a los pueblos indigenas en la formulación e implementacion de planes organizativos en el territorio nacional	\$ 144	100%	21%
<b>Presidencia de la República</b>			
Fortalecimiento y sostenibilidad de las capacidades institucionales y territoriales para la implementación de la política de acción integral contra minas antipersonal	\$ 415	99%	40%
<b>Unidad de Restitución de Tierras</b>			
Implementación programa de restitucion de tierras rurales a las victimas del despojo y/o abandono de	\$ 10.632	91%	76%

Entidades / Proyectos con recursos para víctimas indígenas	Apropiación indígenas	% compromisos	% obligaciones
predios nacional			
<b>Total general</b>	<b>\$ 46.888</b>	<b>90%</b>	<b>53%</b>

Fuente: Departamento Nacional de Planeación (Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión -SPI-), 2019

De la información señalada en la tabla es importante señalar:

- i) La entidad con mayor apropiación de recursos para pueblos indígenas víctimas, es Prosperidad Social. La totalidad de los recursos fueron comprometidos y cerca del 70% fueron obligados. En el proyecto señalado en la tabla, a cargo de esta entidad, se prioriza la población indígena que sea reconocida en el Auto 004 de 2009 u otros Autos, sentencias, fallos, medidas cautelares o alertas tempranas entre otras condiciones. Respecto a la operación de la entidad es importante resaltar que no solo se administraron recursos para indígenas víctimas en este proyecto. También se asignaron, según la entidad, recursos para atención de 4.458 hogares indígenas en el proyecto de IMPLANTACIÓN DE UN PROGRAMA RED DE SEGURIDAD ALIMENTARIA RESA, el cual tiene actualmente un módulo étnico. Sin embargo, no se marcaron recursos en el SPI en este proyecto, lo cual reitera la necesidad de revisar, ajustar y depurar los reportes realizados en los aplicativos dispuestos para el seguimiento a proyectos.
- ii) Como ya se señaló anteriormente, la Unidad de Restitución de Tierras marcó en el SPI \$10.632 recursos para la atención de pueblos indígenas. Sin embargo, dicho reporte está sobreestimado, dado que de estos recursos \$ 4.725 millones fueron dirigidos a la población afrocolombiana. Con los recursos dispuestos para indígenas se efectuaron en 2018, 26 caracterizaciones de territorios indígenas en los departamentos de: Chocó, Caquetá, Meta, Cesar, Vaupés, Guaviare, Putumayo, Tolima y Caldas. Además de la adopción de 37 estudios preliminares y la gestión de 22 medidas cautelares a favor de la protección de territorios indígenas.
- iii) La baja ejecución en los proyectos del Ministerio de Agricultura, según la entidad, se dieron debido a que los convenios suscritos en el marco del proyecto: IMPLEMENTACIÓN GENERACIÓN DE INGRESOS Y DESARROLLO DE CAPACIDADES PRODUCTIVAS NACIONAL, se encontraban en operación al cierre de la vigencia, por lo cual debieron establecerse reservas presupuestales que serán ejecutadas en 2019. Otras dificultades presentadas en la ejecución fueron: condiciones de orden público, condiciones climáticas en los territorios, así como focos de fiebre aftosa presentadas en algunas zonas.
- iv) En el caso del proyecto: SUBSIDIO CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL RURAL PARA POBLACIÓN VICTIMA DE DESPLAZAMIENTO FORZADO NACIONAL, la entidad señaló que según el Decreto Ley 890 de 2017, se le asignó el rol de entidad otorgante, lo cual significó ajustes jurídicos, técnicos, administrativos para la ejecución propia del nuevo rol. En este proyecto se establecieron vigencias futuras que serán operadas en 2019.

- v) Respecto a la baja ejecución del proyecto del Ministerio del Interior, según se reportó en el SPI, hubo una ejecución física del 6% del proyecto debido a que no se realizó la suscripción de convenios toda vez que el concepto de Colombia Compra Eficiente solo permite contratar con los resguardos que se encuentran debidamente certificados ante el DNP.
- vi) Finalmente, en el proyecto de la Presidencia, dirigido a desminado de territorios indígenas, se establecieron reservas presupuestales por un valor de \$245 millones que deberán ser operados en 2019.

### 1.2.1. Indemnizaciones Colectivas de Comunidades y Pueblos Indígenas

A la fecha se han indemnizado 19 comunidades indígenas a través de giros realizados entre 2016 y marzo de 2019 por un monto total de \$4.623 millones. La mayor parte de los giros se han realizado en el segundo semestre de los años 2017 y 2018.

*Tabla 4. Indemnización administrativa a comunidades negras y afrocolombianas*

Consejos comunitarios indemnizados	Monto	Fecha de la resolución de la indemnización
Cabildo Kitek Kiwe	\$ 160.642.782	12/05/2016
Resguardos de Toribio, Tacueyó y San Francisco - Proyecto Nasa	\$ 294.396.858	27/10/2016
Comunidad Indígena de la Puria	\$ 215.413.364	22/12/2017
Pueblo Embera Chami del Resguardo de Honduras	\$ 215.413.364	22/12/2017
Resguardo de Pitayo	\$ 253.774.648	22/12/2017
Cabildo Nasa we'sx La Gaitana	\$ 215.413.364	22/12/2017
Resguardo Cuti - Embera Katios	\$ 215.413.364	27/12/2017
Resguardo Tanela - Embera Katios	\$ 215.413.364	27/12/2017
Resguardo Sabaleta	\$ 215.413.364	27/12/2017
Comunidad Embera Katios - Eyáquera - Dogibi	\$ 215.413.364	27/12/2017
Comunidad Indígena Nasa del Resguardo Jambalo	\$ 408.589.566	17/07/2018
Comunidad Kanalitojo (Pueblos Sikuaní, Amorua y Saliva)	\$ 228.122.664	24/08/2018
Resguardo Chidima Toló - Embera Katios	\$ 228.122.664	5/12/2018
Resguardo Pescadito - Embera Dobida	\$ 228.122.664	5/12/2018
Pueblo Betoy - Resguardos Velasqueros, Julieros, Roqueros y Genageros	\$ 228.122.664	21/12/2018
Resguardo Indígena Tahami del Alto Andágueda	\$ 307.809.348	21/12/2018
Corregimiento Puerto López: Pueblo Zenu los Almendros y comunidad del 90	\$ 228.122.664	21/12/2018
Comunidad Indígena Embera Dóbida de Bojayá	\$ 307.809.348	26/12/2018
Mondo-Mondocito	\$ 241.809.872	20/03/2019
<b>Total</b>	<b>\$ 4.623.339.290</b>	

Fuente: elaboración propia, 2019



### **1.3. Necesidad de un ajuste en el costeo de la atención a Población Víctima Indígena**

Como se señaló en el informe del año anterior:

“el esfuerzo fiscal requerido para la implementación de la política para comunidades indígenas víctimas de desplazamiento forzado, según los cálculos del gobierno nacional alcanza un valor de \$ 3,28 billones de pesos de 2017, lo que implica una destinación de \$ 820 mm por año entre 2018-2021. En la respuesta a la Orden cuarta del Auto 266 de 2017, el Gobierno Nacional realizó un cálculo del esfuerzo fiscal requerido para atender la población étnica víctima, únicamente asociada a desplazamiento forzado de la población indígena basado en el costeo realizado para la respuesta a la orden 3 del auto 373 de 2012. Los recursos calculados se destinan principalmente a los componentes de reparación (36,8%), vivienda (33%), educación (13,1%) y salud (9,1%)”. (Defensoría del Pueblo, 2018, s.p).

Según lo señalado y en contraste con lo asignado para los pueblos étnicos por vigencia en el periodo 2016-2019, es claro que se requiere un análisis y una debida proyección presupuestal de cada una de las medidas establecidas para la asistencia, atención y reparación de los pueblos indígenas, así como las fuentes requeridas para dar cumplimiento al Decreto Ley 4633, más aún cuando el cierre de su vigencia será a 2021, sin que haya sido tratada aún alguna propuesta para su ampliación.

## **2. ADECUACIÓN INSTITUCIONAL, ATENCIÓN INTEGRAL Y AYUDA HUMANITARIA**

Para el presente informe fueron tenidos en consideración: i) el análisis del contexto territorial, ii) el acompañamiento institucional a los pueblos étnicos para apoyar el ejercicio de sus derechos; iii) la identificación de los riesgos presentes en los territorios; iv) el cumplimiento de los marcos normativos por parte de los funcionarios públicos. En ese sentido, este informe se propone realizar el análisis de las medidas de prevención, asistencia y retornos y reubicaciones.

Asimismo, se tomaron como casos de revisión la situación humanitaria de las comunidades indígenas afectadas por el conflicto armado, ubicadas en los municipios de Litoral de San Juan (Chocó) y de Buenaventura (Valle del Cauca). El análisis fue realizado a partir de la respuesta institucional a los requerimientos de información que formuló la CSMDL, la realización de visitas administrativas a las entidades responsables, así como la información recaudada en el marco de las audiencias de seguimiento a la implementación de la política pública de víctimas étnicas.

### **2. 1. Contexto actual para las acciones de seguimiento y monitoreo**

En el marco del seguimiento y monitoreo a la política pública de atención y reparación a las víctimas pertenecientes a pueblos indígenas, se observa, como respecto del contexto en el que fue promulgado el Decreto Ley 4633 de 2011, se habían venido presentando variaciones significativas en los hechos

victimizantes identificados en el Registro Único de Víctimas (RUV), debido probablemente, a la desarticulación de la estructura armada de las FARC. Al respecto, el RUV muestra lo siguiente<sup>6</sup>:

*Tabla 5. Cifras de hechos victimizantes sobre personas con pertenencia étnica*

Hecho	2010	2018	2019
Homicidio	276	63	1
Pérdida de bienes, muebles o inmuebles	606	42	3
Abandono o despojo forzado de tierras			
Desaparición forzada	53	9	
Secuestro	11	2	
Tortura	2		
Delitos contra la libertad y la integridad sexual	13	12	1
Otro		8.868	110
Vinculación de Niños Niñas y Adolescentes (NNA)	20	13	1
Acto terrorista/Atentados/ Combates/Hostigamientos	234	423	21
Otros	10	16	2
Amenaza	443	945	121
Minas antipersonal/Munición sin explotar/Artefacto explosivo	32	5	
Desplazamiento	8.504	6.091	1.206

Fuente: RNI, 2019

Estas cifras dan cuenta de una supuesta reducción en el registro de hechos victimizantes sobre pueblos indígenas. No obstante, vale la pena resaltar que las organizaciones defensoras de derechos humanos han denunciado la elevada cifra de líderes y lideresas indígenas que han sido asesinados, tan solo en 2019, INDEPAZ (2019) reporta 32 asesinatos. La cifra arrojada en el RUV no necesariamente refleja esta realidad, pues solo se han registrado dos (2) víctimas de homicidio, en lo corrido del año 2019 (Corte a 1/07/2019). Por otra parte, llama la atención el uso de las categorías: “Otro” y “Otros”; sobre las cuales la información disponible no permite determinar su significado.

Desagregando las cifras por su comportamiento regional y considerando el análisis cuantitativo del hecho victimizante de desplazamiento forzado (a manera de muestra), se observa que, si bien se han dado disminuciones cuantitativas importantes, desde 2010, el desplazamiento forzado de indígenas se ha concentrado en cuatro departamentos del país.

*Tabla 6. Análisis del comportamiento departamental del 90% de los casos de desplazamiento forzado de víctimas pertenecientes a pueblos indígenas*

Departamento	2010	Departamento	2018	Departamento	2019
Antioquia	281	Antioquia	521	Antioquia	48

<sup>6</sup> Se tomaron los años 2010, posterior a la expedición de los Autos de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 y anterior a la expedición de los Decretos Leyes Étnicos, y años 208 y 2019, objeto de revisión y seguimiento del presente informe.

Arauca	119				
Caquetá	363				
Cauca	2.373	Cauca	756	Cauca	702
Chocó	420	Chocó	1889	Chocó	238
Córdoba	335	Córdoba	331	Córdoba	68
Guainía	165				
Guaviare	194				
La Guajira	187				
Meta	179				
Nariño	2.156	Nariño	1312		
		Norte de Santander	181		
Putumayo	695	Putumayo	124		
Tolima	234	Tolima	122		
Valle del Cauca	173	Valle del Cauca	278		
Vaupés	112				
Vichada	111				

Fuente: elaboración propia, 2019

Se tomaron como referentes tres cortes de la información del RUV, considerando la ocurrencia del desplazamiento forzado: 2010, 2018 y 2019 parcial (INDEPAZ, 2019). De estos cortes se tomaron los departamentos donde se ha concentrado el 90% de los desplazamientos forzados. Se han sombreado en la tabla, los departamentos en donde se da un mayor número, observándose una clara concentración de los desplazamientos forzados de indígenas en los departamentos de: Antioquia, Cauca, Chocó y Córdoba.

Estas cifras permiten establecer preliminarmente cuatro hipótesis: i) en aquellos departamentos en los cuales ha disminuido el número de desplazamientos forzados de indígenas, se supondría escenarios para el fortalecimiento de los procesos de retorno y atención humanitaria en la fase de transición; sin embargo en la práctica esto no es cierto, ii) existe una aparición de nuevas formas de victimización que acarrearán el temor de las víctimas por declarar los hechos sufridos, iii) en aquellos departamentos en los que se concentran las proporciones de desplazamiento forzado, se requerirán esquemas de atención humanitaria inmediata y de emergencia ajustados a las nuevas realidades y iv) para el caso de desplazamiento de indígenas, la información no es concluyente respecto de la implementación efectiva del Decreto Ley 4633 de 2011, dado que las cifras oficiales de la UARIV no permiten establecer la ocurrencia de desplazamientos masivos, confinamientos, ni situaciones de restricción a la movilidad; para que sean analizadas respecto de las cifras individuales. Un análisis más detallado, puede dar lugar a consideraciones más precisas sobre las dinámicas de victimización a grupos étnicos.

La Defensoría del Pueblo en su informe del Auto 504 de 2017 detalla información relevante sobre el número de personas afectadas por la restricción a la movilidad y confinamiento en el departamento de Chocó. Debido a que las cifras de confinamiento a cargo de la UARIV, no están disponibles en la página web, por solicitud de la Comisión, la entidad suministró la siguiente información:

*Tabla 7. Eventos de Confinamiento PPII*

Año/Mes	Eventos
<b>2018</b>	<b>38</b>
Enero	9
Febrero	7
Junio	1
Julio	1
Agosto	1
Septiembre	2
Octubre	6
Noviembre	4
Diciembre	1
<b>2019</b>	<b>23</b>
Enero	1
Febrero	5
Marzo	16
Mayo	1
<b>Total general</b>	<b>61</b>

Fuente: elaboración propia, 2019

*Tabla 8. Eventos de confinamiento entre 2018 y 2019 (parcial) por departamento PPII*

Departamento	Indígena
Chocó	58
Valle del Cauca	3
<b>Total general</b>	<b>61</b>
*16 eventos en Norte de Santander sin identificación de grupo étnico	

Fuente: elaboración propia, 2019

Se evidencia que en lo corrido del año 2019, los hechos de confinamiento se han incrementado con respecto de 2018, los primeros cuatro meses. Por otra parte, 16 eventos no precisan pertenencia étnica y es Chocó el departamento con mayor número de eventos.

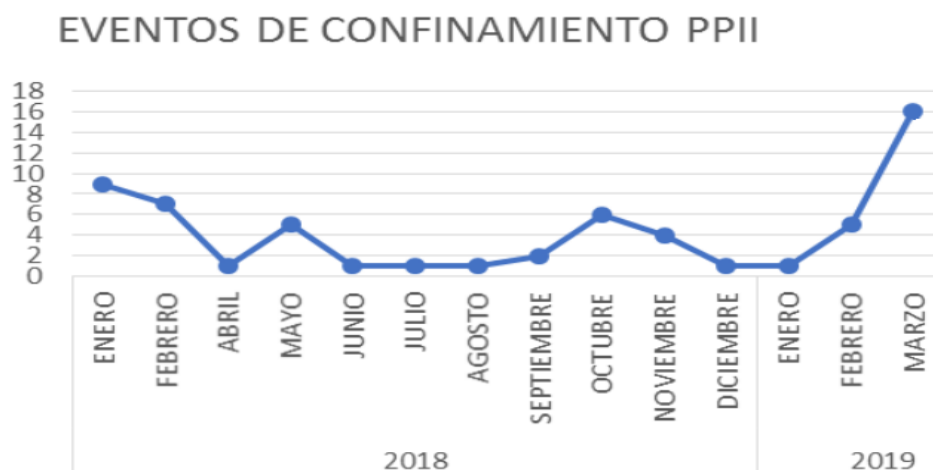
*Tabla 9. Eventos de confinamiento entre 2018 y 2019 (parcial) por departamento PPII*

Municipio	Eventos
Riosucio (Chocó)	13
Litoral de San Juan (Chocó)	8
Bojayá (Chocó)	8
Carmen del Darién (Chocó)	8
Bajo Baudó (Chocó)	6
El Carmen de Atrato (Chocó)	6
Medio Baudó (Chocó)	3
Buenaventura (Valle)	3
Juradó (Chocó)	3
Lloró (Chocó)	1

Bajo Baudó (Chocó)	1
Bagadó (Chocó)	1
<b>Total general</b>	<b>61</b>

Fuente: elaboración propia, 2019

Gráfica 3. Eventos de confinamiento PPII



Fuente: elaboración propia, 2019

Considerando las cifras por municipios, se observa que Riosucio y Litoral de San Juan, junto con Bojayá y Carmen del Darién, son los municipios más afectados por confinamiento, sin desconocer la gravedad de estos hechos, el Bajo Atrato muestra una grave situación en este aspecto. Por otra parte, se observa un importante pico en el mes de marzo de 2019. Por la misma dificultad de disponibilidad de las cifras en la página web sobre el hecho victimizante de desplazamiento masivo, por solicitud de la Comisión, la UARIV, suministró la siguiente información:

Tabla 10. Eventos Desplazamiento Masivo PPII

Año/Mes	Eventos
<b>2018</b>	<b>29</b>
Mayo	8
Enero	5
Octubre	4
Agosto	2
Marzo	3
Febrero	2
Diciembre	2
Junio	1
Septiembre	1
Noviembre	1

<b>2019</b>	<b>15</b>
Febrero	2
Marzo	5
Abril	8
<b>Total general</b>	<b>44</b>

Fuente: elaboración propia, 2019

*Tabla 11. Eventos de desplazamiento masivo entre 2018 y 2019 (parcial) por departamento PPII*

Departamento	Eventos
Chocó	21
Córdoba	7
Cauca	4
Nariño	5
Valle del Cauca	2
Casanare	1
Antioquia	1
Arauca	1
Norte de Santander	1
Guaviare	1
<b>Total general</b>	<b>44</b>
* 43 eventos en sin identificación de grupo étnico en Antioquia, Córdoba, Meta, Nariño, Norte de Santander.	

Fuente: elaboración propia, 2019

Se observa que el desplazamiento masivo ha aumentado para los pueblos indígenas, nuevamente el departamento de Chocó es el más afectado por este hecho victimizante, observándose una dispersión en diferentes departamentos, aunque en menor medida.

*Tabla 12. Eventos de desplazamiento masivo entre 2018 y 2019 (parcial) por municipio PPII*

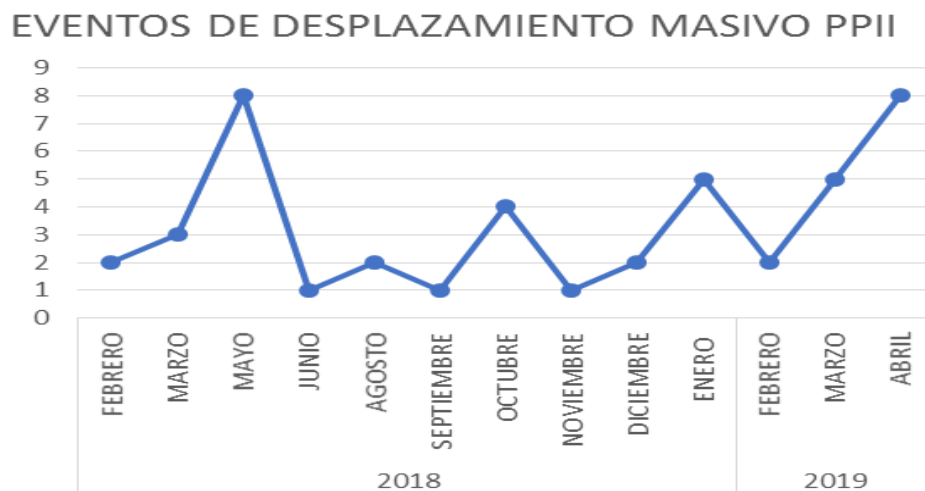
Municipio	Eventos
Juradó (Chocó)	7
Bajo Baudó (Chocó)	5
San José de Ure (Córdoba)	3
Morales (Cauca)	2
Tierralta (Córdoba)	2
Tumaco (Nariño)	2
Riosucio (Chocó)	1
Nuquí (Chocó)	1
Tame (Arauca)	1
Carmen del Darién (Chocó)	1
Puerto Libertador (Córdoba)	1
Caucasia (Antioquia)	1



San José del Guaviare (Guaviare)	1
Corinto (Cauca)	1
Barbacoas (Nariño)	1
Cúcuta (Nte. de S/der)	1
Olaya Herrera (Nariño)	1
Cumbal (Nariño)	1
Quibdó (Chocó)	1
Florida (Valle)	1
Bojayá (Chocó)	1
Bajo Baudó (Chocó)	1
Suárez (Cauca)	1
Bagadó (Chocó)	1
Buenaventura (Valle)	1
Montelibano (Córdoba)	1
Yopal (Casanare)	1
Alto Baudó (Chocó)	1
Litoral del San Juan (Chocó)	1
<b>Total general</b>	<b>44</b>

Fuente: elaboración propia, 2019

Gráfica 4. Eventos de desplazamiento masivo PPII



Fuente: elaboración propia, 2019

El desplazamiento masivo se ha concentrado en sus más altos niveles en diferentes municipios en varios departamentos del país, se observa un pico en el mes de abril de 2019, con tendencia creciente.

Las cifras suministradas por la UARIV, tienen como corte marzo de 2019, dando cuenta de una disminución del hecho victimizante de desplazamiento masivo, para ese periodo. No obstante, lo evidenciado por parte de esta Comisión, en sus visitas a territorio, permitió tener conocimiento de

casos de desplazamiento masivo y confinamiento en los meses de junio y julio, los cuales no están reflejados en este reporte de la UARIV, pese a que fue solicitada esta información en dos oportunidades de manera formal. La insistencia de esta Comisión en esta solicitud a la UARIV, obedece a las denuncias que han hechos las comunidades, respecto del aumento de los desplazamientos masivos y confinamientos.

## 2.2 Estudio de caso

Se tomó como referente la situación humanitaria de las comunidades indígenas afectadas por el conflicto armado ubicada en los municipios de Litoral de San Juan (Chocó) y de Buenaventura (Valle del Cauca). Esta Comisión, requirió las acciones adelantadas para garantizar los componentes de alojamiento y alimentación estas comunidades<sup>7</sup>, encontrándose que:

La UARIV se limitó a reportar los valores de las entregas en especie y por giro monetario, pero no profundizó en su respuesta sobre las condiciones reales de las comunidades en los componentes de alojamiento y alimentación. El conocimiento sobre las condiciones reales presentadas en el contexto territorial es importante, dado que no necesariamente las entregas monetarias garantizan un enfoque diferencial en la atención y en algunos casos, las mismas constituyen acciones con daño, en la medida en que puede generar fracturas comunitarias, lo cual ha sido reiterado por esta Comisión.

Sobre el proceso de retornos y reubicaciones, se encontró que la UARIV presentó en el marco de la visita administrativa a esta entidad, diferentes categorías, que suponen contradicciones a la pregunta: *¿Cuentan estas comunidades con un plan de retorno?* la UARIV respondió de manera afirmativa, pero indicando que no se encuentra aprobado<sup>8</sup>, lo que esta Comisión interpreta como inexistencia de un plan de retorno, se denota divergencia de criterios técnicos que permitan determinar con precisión el estado real de los procesos, lo cual sugiere grandes imprecisiones y falencias en la estructuración del procedimiento institucional<sup>9</sup>.

Respecto de los procesos de reparación colectiva (con información a corte de enero de 2019), se encontró que el estado de los sujetos colectivos étnicos, de acuerdo con las fases de la ruta de reparación colectiva era el siguiente: 82% (315) en fase de identificación y alistamiento, 30 sujetos colectivos étnicos en fase de implementación, de los cuales, 18 sujetos tuvieron PIRC aprobado en

<sup>7</sup> Litoral de San Juan: Pichimá Quebrada, Chagpien Tordo – Dur Ap Dur, Taparalito, Pichimá Playa, Togoromá y Balsalito; Buenaventura: Chachajo, Agua Clara, Chamapuro, Calima, Santa Rosa Guayacán.

<sup>8</sup> Partiendo de la obligatoriedad de la concertar con las autoridades indígenas, el Decreto 4633 **Artículo 99, señala:** Los planes de retorno y reubicación para pueblos y comunidades indígenas, que se encuentren en situación de desplazamiento forzado en eventos masivos, **deberán** realizarse de acuerdo con lo establecido en el título de restitución del presente decreto y **ser diseñados de manera concertada con las comunidades directamente afectadas.** Igualmente, el **Artículo 101, establece:** Cuando se trata de desplazamientos individuales o de familias integrantes de un pueblo o comunidad indígena, **el retorno de las mismas será coordinado con sus autoridades,** con el fin de garantizar la implementación de las medidas de atención y asistencia, necesarias tanto a los integrantes de la comunidad receptora como dichos individuos o familias.

<sup>9</sup> En el análisis de la respuesta se encuentra que de los 29 casos reportados en la matriz allegada, en principio solo cuentan con un plan de retorno 6 comunidades, 7 planes se encuentran en espera de aprobación (es decir sin plan), 10 comunidades no fueron identificadas por el ente territorial para el proceso de acompañamiento (sin que se precise el significado institucional de esto), 4 comunidades no cuentan con solicitud de acompañamiento (sin que se precise el significado institucional de esto), 1 comunidad cuenta con solicitud de acompañamiento en proceso de validación (sin que se precise el significado institucional de esto), 1 comunidad cuenta con acercamiento con autoridades (sin que se precise el significado institucional de esto).

2018, 8 tuvieron PIRC aprobado en 2017, 1 sujeto tuvo PIRC aprobado en 2016, 3 sujetos tuvieron PIRC aprobado en 2015. Es de anotar que para esta Comisión es de suma relevancia articular estos procesos con la ruta de retornos y reubicaciones y los esquemas de atención humanitaria<sup>10</sup>. Estas cifras son relevantes, en cuanto la institucionalidad debe ser garante de la integralidad de las medidas de atención, asistencia y reparación; como parte de los procesos de reparación colectiva, tal como lo indica la normatividad vigente. De esto podríamos concluir que en 2018 hubo un incremento superior al 100%, en fase de implementación, que sigue siendo muy pobre en comparación con el total de sujetos a reparar, de mantenerse el ritmo de 18 procesos por año se concluiría la totalidad de procesos en 20 años, resultado poco optimista, considerando el escaso margen de vigencia que resta al Decreto Ley 4633 de 2011.

Posterior a la visita administrativa y al proceso de análisis de la información suministrada, se realizó audiencia de seguimiento a la política pública de víctimas étnicas en la ciudad de Buenaventura, a la que asistieron las autoridades territoriales de los municipios priorizados, la UARIV tanto del nivel nacional como territorial y representantes de las comunidades. En el desarrollo de este ejercicio se presentaron discrepancias entre la información suministrada por los entes territoriales y las víctimas que participaron del espacio, por lo que se realizaron visitas de verificación a los asentamientos de las comunidades en situación de desplazamiento, encontrándose las siguientes situaciones:

- i) Las comunidades de Chagpie Tordo y Dur ap Dur se encuentran desde hace 28 meses en situación de desplazamiento alojados en el Centro de Atención Integral a la Juventud (CAIJU) en la ciudad de Buenaventura, donde se pudo verificar: la ausencia de baterías sanitarias adecuadas debido a la falta de agua; baterías de cocina en mal estado; deficiencias en el mantenimiento de prados y sus alrededores que han generado proliferación de roedores, serpientes y animales ponzoñosos; suministro inoportuno de alimentos y de insumos para su preparación. Sumado a lo anterior se reportaron cinco casos de tuberculosis, un brote de varicela, situaciones que pueden verse agravadas debido a las falencias y debilidades en la atención de la EPS Barrios Unidos a esta población.
- ii) Por parte de la Defensoría del Pueblo el 25 de junio de 2019 se realizó visita de verificación a la comunidad Wounaan de Pichimá Quebrada (Defensoría, 2019) que se encuentra en el municipio de Litoral del San Juan, en la que se pudo constatar que se reportaron cuatro casos de paludismo y niños y niñas con cuadros diarreicos agudos y vómito. Respecto a la infraestructura y dotación, se identificó que no se cuenta con sanitarios, las vigas del techo están a punto de caer, la cocina es inadecuada y adicionalmente la comunidad manifestó que después de la entrega de la ayuda humanitaria por parte de la UARIV, no han sido recibidas más ayudas y se siente la falta de alimentos, la población infantil no cuentan con ningún plan para el uso del tiempo libre, y la comunidad denunció presuntas irregularidades en la prestación del servicio de salud por parte de la EPS Barros Unidos.
- iii) Se recibió información por parte de la comunidad Wounaan de Balsalito, en situación de desplazamiento desde hace 8 meses en la ciudad de Buenaventura, permaneciendo itinerantes en diferentes lugares de la ciudad, reportándose graves carencias en materia de

---

<sup>10</sup> De 90 sujetos colectivos étnicos que cuentan con consulta previa instalada: 14 se encuentran en fase de identificación, 7 se encuentran en fase de alistamiento, 37 se encuentran en fase de caracterización del daño, 2 se encuentran en diseño y formulación del PIRC, 30 se encuentran con PIRC en implementación.



alojamiento y alimentación, algunas familias están ubicadas en un resguardo diferente al de expulsión, reportándose que no han sido incluidos en el RUV.

### 2.3. Instrumentos jurisprudenciales y jurídicos indispensables para asumir el contexto actual

El Auto 266 de diciembre de 2017 (actualizado por medio del Auto 286 de 2019), estableció en su orden sexta que la UARIV y ICBF<sup>11</sup> entregarán ayuda humanitaria a la población étnica desplazada forzosamente en espacios urbanos, de forma “oportuna, completa y adecuada, hasta tanto se realice el retorno o se reubique a la población de manera culturalmente apropiada y digna; así como se atienda con urgencia los casos de mendicidad, drogadicción y reclutamiento de menores de edad en ciudades” y estableció que con la finalidad de evaluar los logros de la respuesta gubernamental de las comunidades étnicas en contextos urbanos, el DANE y la UARIV con el acompañamiento de la Comisión de Seguimiento para Política Pública de Desplazamiento Forzado y ACNUR, pusieran en marcha una estrategia censal y de caracterización con el objetivo de identificar: la totalidad de personas con pertenencia étnica desplazada forzosamente asentada en contextos urbanos; el tiempo que llevan en situación de desplazamiento en dichos contextos; la ayuda humanitaria a la que han accedido efectivamente; la voluntad para retornar, reubicarse o permanecer en los sitios de recepción; el porcentaje de población con plan de retorno o reubicación o de aquellos que retornaron sin el cumplimiento de los principios de dignidad, seguridad y voluntariedad y el cumplimiento de los presupuestos de normalidad en los municipios donde hay población desplazada para realizar retorno y/o reubicación.

Pese a esta orden y a que la situación de estas comunidades étnicas es conocida por la institucionalidad con anterioridad a que fuese proferido este auto, la PGN evidenció que:

“(…) lo ordenado conlleva a identificar elementos de las comunidades por fuera de su territorio, por cuanto lo que se busca es caracterizar a las que están en situación de desplazamiento. En ese sentido, si el censo ordinario no apunta claramente a establecer que miembros de comunidades están en desplazamiento y su situación, determinando a que pueblo pertenecen y cuánto llevan, se hace imposible actuar de manera adecuada de cara a las políticas de evaluación y atención posteriores. Sumado a lo anterior, se advierte que se toma como base los datos recolectados en el Censo Nacional de Población y Vivienda que tiene como aspectos: la ubicación, la vivienda, el hogar y personas, con los cuales se tiene pensado nutrir el Registro Único de Víctimas (RUV), lo cual parece distar de la realidad del desplazado y de lo que pretende la Corte concretamente, esto es, una identificación y caracterización de todas las comunidades en estado de desplazamiento para evaluar su realidad y así adoptar las medidas para corregir esa situación, pues lo fundamental es eliminar el ECI a partir del goce efectivo de derechos. Por último, en relación con “la entrega de la ayuda humanitaria a la población étnica desplazada forzosamente hacia espacios urbanos, de forma oportuna, completa y adecuada, hasta tanto se realice el retorno o se reubique a la población de manera culturalmente apropiada y digna; así como se atienda con urgencia los casos de mendicidad, drogadicción y reclutamiento de menores de edad en ciudades” no se

<sup>11</sup> En concordancia a lo establecido en el artículo 73 del Decreto Ley 4633 de 2011.



advierte informe alguno, por lo que el GN queda en deuda con lo que le fuera ordenado por la Corte Constitucional en este punto.” (PGN, 25 de enero de 2019).

Considerando que esta respuesta a la Corte Constitucional, fue resultado de un ejercicio de Gobierno, es necesario que las instituciones responsables informen a partir de la revisión ordenada por el Auto 286 de 2019, el ajuste a la realidad y necesidades de las comunidades en situación de desplazamiento que las estrategias de caracterización y armonización, incorporaron.

Así mismo, para esta Comisión se hace importante conocer cuáles han sido los impactos u obstáculos de la implementación de la estrategia de armonización por parte del Gobierno Nacional en respuesta a la orden quinta del Auto 266 de 2017, dado que desde su expedición, no se tiene claridad del seguimiento institucional ni de los resultados obtenidos.

Adicional a lo anterior, es necesario que la institucionalidad observe lo establecido en el Decreto 4800 de 2011, artículos 76 y 77, que indican la responsabilidad de la UARIV en la coordinación, articulación y desarrollo de esquemas especiales de acompañamiento en materia de garantía de la implementación integral de los procesos de retornos y reubicaciones. Para lo sucesivo, esta Comisión considera que es necesario que sean integrados a los mecanismos de implementación de los Decretos Ley 4633 y 4635 los instrumentos normativos, en lo que respecta a prevención y protección, en específico, el contenido del Artículo 202 del Decreto 4800 de 2011:

En lo que respecta a prevención y protección, el contenido del Artículo 202 del Decreto 4800 de 2011:

“Se deberán elaborar, validar y actualizar a nivel departamental, regional o local, los Planes Integrales de Prevención a las violaciones de Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario que contengan estrategias y actividades claras de prevención a partir de una metodología rigurosa. Recogerán las particularidades de cada hecho victimizante que requiera de estrategias propias para prevenir el mismo y estrategias de cultura de Derechos Humanos y reconciliación. Los Planes Integrales de Prevención deberán contar con un enfoque diferencial con el fin de establecer las estrategias que permitan reconocer los riesgos y el grado de vulnerabilidad de las poblaciones específicas y de especial protección constitucional, y así establecer acciones para evitar o mitigar el riesgo. Igualmente deberán incluir acciones específicas que respondan a las recomendaciones realizadas por el Ministro del Interior en el marco de la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas –CIAT–. Las gobernaciones y alcaldías conjuntamente serán las encargadas de formular y ejecutar dichos planes con el apoyo técnico del Ministerio del Interior y en concertación con los Comités Territoriales de Justicia Transicional y Comités Territoriales de Prevención.” (Decreto 4800, 2011, art. 202).

Para lo cual se hace necesario, que el Grupo de Articulación Interna para la Política de Víctimas del Conflicto Armado, adscrito al Despacho del Ministro del Interior y cuyas funciones son: i) promover y hacer seguimiento de las obligaciones constitucionales y legales de los mandatarios territoriales en materia de atención y reparación a la población víctima de infracciones del Derecho Internacional



Humanitario o de las violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de los Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado y ii) apoyar y asesorar a las direcciones del Ministerio del Interior en la implementación de las líneas de política pública para la prevención, protección, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado (Resolución 2434 de 2011); indique cuales han sido sus acciones de cara a la gravedad de la situación humanitaria de las víctimas pertenecientes a pueblos étnicos en situación de desplazamiento.

Esta Comisión, así mismo, considera necesario que en lo referente a retornos y reubicaciones, sea incorporado en el mismo sentido; del artículo 204 del Decreto 4800 de 2011 que establece: “La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas deberá articularse con el Ministerio del Interior para la inclusión de los procesos de retornos y reubicación en los planes de prevención.” (Decreto 4800, 2011, art. 204).

Así mismo, en aras de fortalecer los mecanismos de armonización de las acciones de prevención con los mecanismos de atención, el contenido del artículo 203 del Decreto 4800 de 2011:

“Planes de contingencia para atender las emergencias. Los Comités de Justicia Transicional deberán asegurar la elaboración y puesta en marcha de planes de contingencia para atender las emergencias producidas en el marco del conflicto armado interno, con la asesoría y el acompañamiento de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. El plan de contingencia debe suministrar a los comités las herramientas e instrumentos técnicos que les permitan mejorar su capacidad de respuesta institucional para atender oportuna y eficazmente a la población víctima con el fin de mitigar el impacto producido por estas. Los planes deben ser actualizados anualmente.” (Decreto 4800, 2011, art. 203).

### **3. REGISTRO Y REPARACIÓN COLECTIVA DE PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS**

En esta ocasión para este informe la Comisión revisará algunos aspectos específicos del Registro Único de Víctimas –RUV-, dentro de los cuales está el número de sujetos colectivos étnicos –SCE- incluidos en dicho registro diferenciando por grupo 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. Se hará una revisión específica del tema del Pueblo Gitano en el RUV teniendo en cuenta los hallazgos de esta Comisión al respecto.

Así mismo la Comisión analizará el estado actual de los procesos de reparación colectiva de aquellos sujetos que estando incluidos en el RUV presentan algún avance en cierta etapa de tal proceso, o por el contrario continúan estancados en la etapa de alistamiento u otra, pendientes para acceder a los derechos que tienen como víctimas del conflicto armado, reconociendo de antemano de la importancia de cada etapa, pero entendiendo que las mismas no deberían tardar mucho tiempo.

De otra parte, teniendo en cuenta los importantes avances que para el 2018 tuvo la institucionalidad frente a este tema, se presentará el plan de acción que viene implementando la Unidad para las Víctimas, y la estrategia prevista hasta el año 2021, fecha en la que culmina la vigencia de los

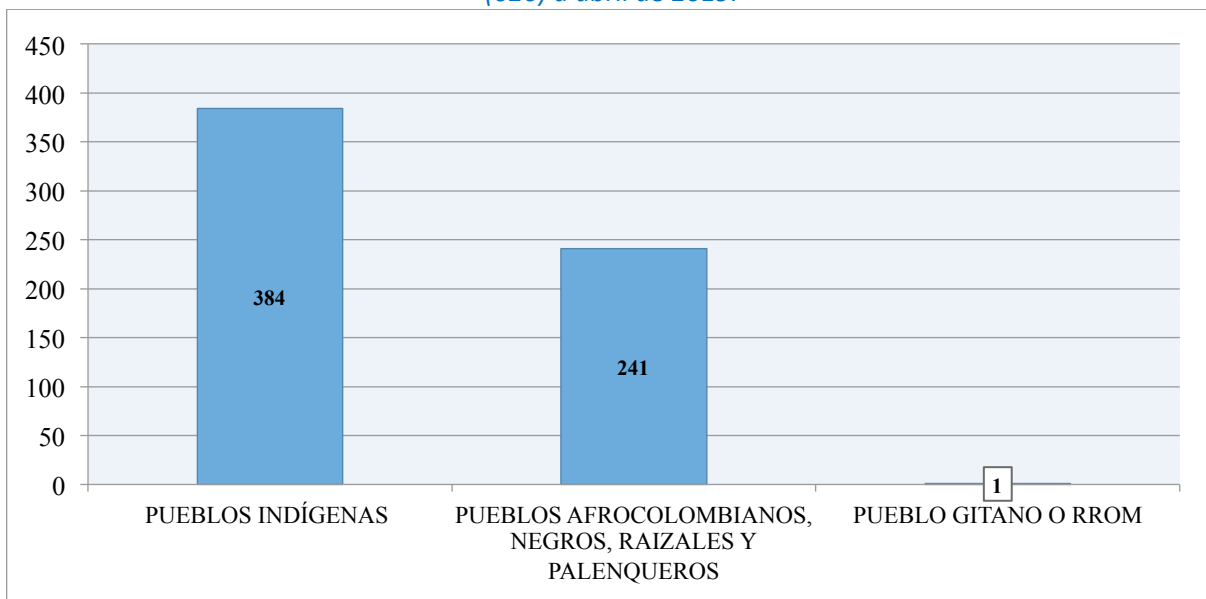
Decretos Leyes – si acaso no se acuerda la prórroga de esta normatividad. Esto de cara también al 2031, fecha establecida como límite de implementación del Acuerdo de Paz, en el Plan Marco de Implementación –PMI-.

Finalmente, se plantearán algunas conclusiones y recomendaciones frente los temas abordados en este capítulo en relación con el derecho a la reparación colectiva étnica.

### 3.1. Los sujetos colectivos étnicos y el Registro Único de Víctimas

En primer lugar, es importante señalar que la matriz de control que administra la Delegada para los Grupos Étnicos de la Defensoría del Pueblo sobre el número de comunidades étnicas que han declarado desde el mes de junio de 2014 (fecha en la cual se dispuso de instrumento específico para el recaudo de la información de la población étnica), hasta el mes de abril del año 2019, arroja las siguientes cifras por grupo étnico:

*Gráfica 5. Número de Comunidades Étnicas que han rendido declaración ante la Defensoría del Pueblo (626) a abril de 2019.*



Fuente: elaboración propia, 2019

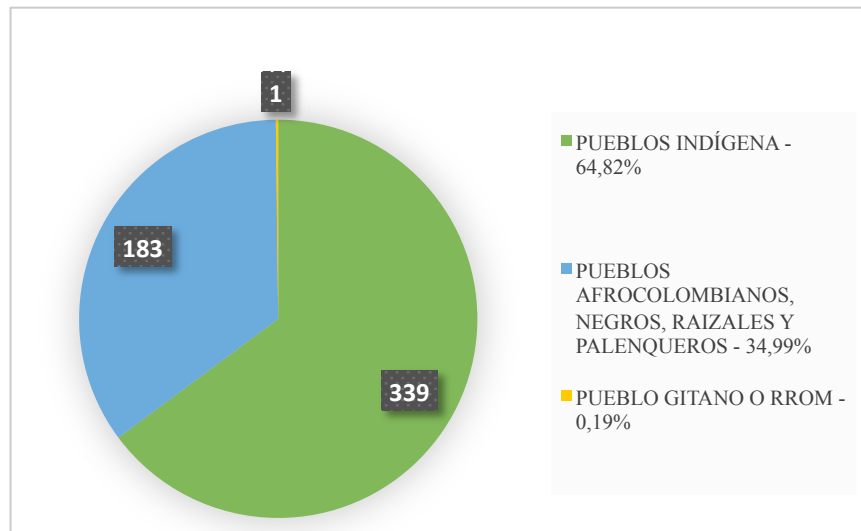
Dentro de estas 626 declaraciones encontramos 11 organizaciones u asociaciones étnicas, 7 pertenecientes a población afrocolombiana, negra, raizal y palenquera, y 4 a población indígena. Además hay 8 casos de pueblos indígenas que decidieron declarar como pueblo específicamente, y no como resguardos o comunidades separadas. Existe otro número de declaraciones recepcionadas por algunas personerías municipales del país cuya información actualizada reposa en la Unidad para las Víctimas.

De acuerdo a lo evidenciado en 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 2019, de los 523 casos de SCE incluidos en el RUV, 339 casos corresponden a sujetos colectivos pertenecientes a comunidades



indígenas, 183 a comunidades afrocolombianas, negras, raizales o palenqueras, y 1 al pueblo Gitano o Rrom.

Gráfica 6. SCE incluidos en el RUV - 523 casos en total



Fuente: elaboración propia, 2019

En los primeros informes realizados por esta Comisión, su mayor preocupación frente al tema del registro de los SCE tenía que ver con el cumplimiento de los términos de valoración establecidos en los Decretos Leyes (Art. 188, 114 y 149 del Decreto Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011, respectivamente<sup>12</sup>), no obstante esta Comisión ha advertido mejoras (reducciones de tiempo y en algunos casos cumplimiento de los mismos) en relación con el acatamiento de los términos que tiene dicha entidad para decidir la situación de un SCE en el RUV, esto con base en la revisión realizada de la información suministrada por la Unidad para las Víctimas.

Estas mejoras se han visto sobre todo después de la emisión por parte de la Corte Constitucional del Auto 266 de 2017<sup>13</sup> pues la Unidad para las Víctimas ha debido hacer los ajustes necesarios para el cumplimiento de la orden decimoctava<sup>14</sup> de dicho Auto, advirtiendo en una de las respuestas enviadas a la Comisión, que el cumplimiento de este Auto ha sido un reto y una oportunidad de poder confrontar su accionar en respuesta a sus competencias y obligaciones en la implementación de la política pública, y comprobar la oportunidad de los ajustes institucionales que ha venido instalando paulatinamente para la gestión de los asuntos étnicos (Oficio 20197207920361, 2019).

<sup>12</sup> La Unidad para las Víctimas cuenta con 60 días para realizar la valoración de las declaraciones de los sujetos colectivos étnicos que le son remitidas por el Ministerio Público.

<sup>13</sup> En el cual se evalúan los avances, rezagos y retrocesos en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) declarado mediante la sentencia T-025 de 2004, en el marco del seguimiento a los autos 004 y 005 de 2009.

<sup>14</sup> ORDENAR, a través la Secretaría General de esta Corporación, al Director de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en calidad de coordinador del SNARIV, que dentro del plazo de cuatro (4) meses, contados a partir de la comunicación del presente auto, adopte medidas urgentes para que progresivamente se dé estricto cumplimiento al plazo de sesenta (60) días establecido en los artículos 188 del Decreto Ley 4633 y 149 del Decreto Ley 4635, ambos de 2011, para adoptar la decisión de otorgar o denegar el registro de los sujetos colectivos.

Sin embargo, la mayor preocupación actualmente de esta Comisión frente al tema del registro tiene que ver con las demoras en el proceso de notificación del acto administrativo que define el estado de una comunidad étnica en el RUV. Persisten las dificultades y demoras en dicho procedimiento, pues en muchos casos no es fácil ubicar al declarante bien sea porque donde reside no hay señal de comunicación para contactarlo o porque reside en lugares de difícil acceso para la institucionalidad, también persisten dificultades relacionadas con temas de seguridad, entre otras causas de dicha tardanza.

Al respecto la Comisión ha manifestado en informes anteriores comprender las dificultades que existen para notificar a la población étnica sobre esta decisión, no obstante, es importante advertir que esta demora constituye una vulneración a los derechos que como víctimas del conflicto armado tiene esta población, en tanto desconocen su estado en el RUV y por ende no pueden exigir el avance en la ruta de la reparación colectiva. Rendir declaración en 2015 y sólo hasta 2018 enterarse de la inclusión en el Registro Único de Víctimas, implica que, en principio, esta comunidad perdió 3 años para avanzar en el proceso de construcción y concertación de su plan de reparación colectiva con el Gobierno Nacional<sup>15</sup>.

En la matriz compartida por la Unidad para las Víctimas que brinda datos hasta septiembre de 2018, hay 27 casos de SCE que fueron notificados de la decisión de la Unidad de manera tardía, y dentro de estos hay casos de declaraciones que fueron recepcionadas en el año 2015, y sólo hasta el 2018 se logró la notificación del acto administrativo decisorio. Adicionalmente, se advierten 109 casos –de 384 colectividades étnicas incluidas en el RUV- de SCE que, para la fecha de dicha base de datos, no habían sido notificados. Es decir que más o menos el 28% de casos incluidos en el RUV –una tercera parte-, para septiembre de 2018, no habían sido notificados.

Por su parte en la matriz compartida en el mes de julio de 2019 por la Unidad para las Víctimas, la cual reporta información con corte al 31 de mayo de 2019, los hallazgos fueron los siguientes:

- i) Frente a 123 casos (de 523 incluidos en el RUV) en el espacio de fecha de notificación de la Resolución de Inclusión aparece la categoría NA (No Aplica). Estos casos constituyen el 23% de los SCE incluidos en el RUV.
- ii) Estos 123 casos de SCE se encuentran en etapa de identificación, alistamiento o caracterización del daño.
- iii) De estos casos 28 corresponden a comunidades afrocolombianas, negras, raizales o palenqueras, y 95 a comunidades indígenas.

---

<sup>15</sup> Por ejemplo, la declaración de la Comunidad Indígena Embera Chami de Quinchia (Risaralda), fue recepcionada en el formato No. FSC-HG000000349 el 27 de marzo de 2015, y remitido a la Unidad para las Víctimas mediante el oficio No. 40120-0319 de fecha 13 de marzo de 2015, la Resolución de Inclusión 2015-143456 de fecha 30 de junio de 2015, fue notificada solo hasta el 04 de julio de 2018. Otro caso que se puede referir es el del Resguardo Indígena Uwa de Chaparral y Barro Negro (Sacama – Casanare) cuya declaración se recibió en el formato FUD No. FSC-HH000000789 el 29 de mayo de 2015 y se remitió a la Unidad para las Víctimas a través del Oficio No. 40120-0654 de fecha 30 de julio de 2015, el acto administrativo de inclusión en el RUV No. 2015-207552 del 22 de septiembre de 2015 solamente se notificó hasta el 01 de abril de 2019.

- iv) Para esta Comisión no resulta admisible esa categoría de clasificación pues salvo que al respecto exista alguna explicación la cual no se logra deducir de la matriz, todos los actos administrativos que definen la situación de la población en el RUV deben ser notificados a los declarantes.
- v) Se reportan 51 casos (de 523 SCE incluidos en el RUV) en los que la Resolución de Inclusión en el RUV fue notificada después de dos años de emisión de dicho acto administrativo, y dentro de estos 12 casos superan los 3 años.
- vi) Hay 3 casos en los que se reporta la fecha de notificación anterior a la fecha de la Resolución de Inclusión, lo cual podría constituir un error de digitación.

En el segundo informe que la Defensoría del Pueblo presentó en relación con el seguimiento a los órdenes del Auto 266 de 2017, se advirtió en relación con los términos de la notificación de las decisiones de inclusión en el RUV, que “(...) se reconoce el esfuerzo por superar estos obstáculos, entre estos, la estrategia de notificación regionalizada<sup>20</sup>, dado que la mayor parte de departamentos para notificar son: Valle Del Cauca, Chocó, Cesar, Cauca, Nariño, Sucre, Putumayo, Antioquia y Caquetá (...)” (Defensoría del Pueblo, año, pág. X) es más en esta estrategia la Unidad para las Víctimas se ha articulado con profesionales de la Delegada para los Grupos Étnicos de la Defensoría del Pueblo de distintas regionales, para apoyarse en el proceso de ubicación de los declarantes, y de esta manera poderlos notificar de la decisión.

### 3.2. Estado actual de los procesos de reparación colectiva étnica

Teniendo en cuenta las cifras anteriormente referidas, específicamente que de las 626 comunidades étnicas de los 3 grupos étnicos que han declarado ante la Defensoría del Pueblo - entre junio 2014 y mayo 2019 -, 523 se encuentran incluidas en el RUV para el mes de mayo de 2019, resulta de gran importancia revisar los avances que estos últimos casos han tenido en relación con el proceso de reparación colectiva, señalando algunas reflexiones sobre el nuevo modelo de reparación colectiva, los avances y las acciones reparadoras implementadas a la fecha.

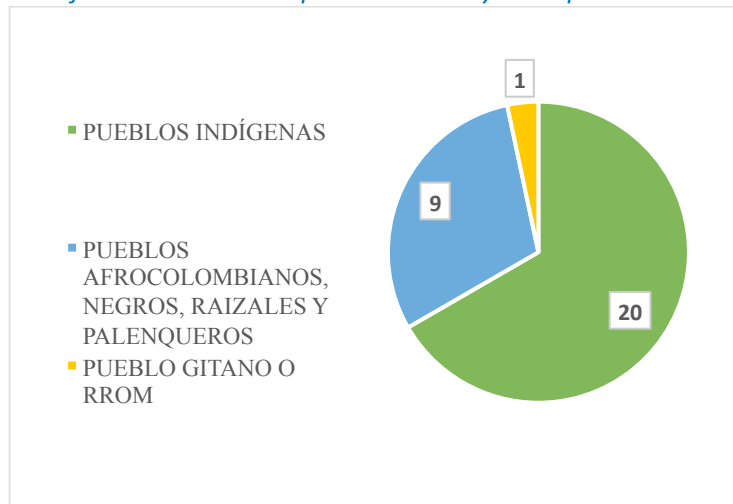
El 6 de junio y el 19 de julio de 2019 se recibieron respuestas<sup>16</sup> en las que la Unidad para las Víctimas informó que a la fecha hay 30 casos de planes integrales de reparación colectiva –PIRC- protocolizados y en fase de implementación. Estaríamos ante un porcentaje de avance en estas 2 fases, de un 5,7% (30 procesos frente a 523 casos incluidos en el RUV), desde el año 2014 hasta mayo de 2019<sup>17</sup>.

De estos 30 casos de planes integrales de reparación colectiva –PIRC- protocolizados y en fase de implementación, 20 corresponden a pueblos y comunidades indígenas, tal como se puede observar en la siguiente gráfica:

<sup>16</sup> La Secretaría Técnica de la Comisión mediante el Oficio No. 40120-0386 de fecha 8 de abril de 2019, solicitó información a la Unidad para las Víctimas y al Ministerio del Interior, que fuere reiterada mediante el Oficio No. 40120-0690 del 6 de junio de 2019. Además, mediante el Oficio No. 40120-00689 de fecha 6 de junio de 2019 se especificó la solicitud de información en relación con algunos temas de interés para esta Comisión.

<sup>17</sup> Oficio No. 20197205892631 de fecha 30 de mayo de 2019 recibido el 6 de junio de 2019, y el Oficio No. 20197207920361 de fecha 11 de julio de 2019, recibido el 19 de julio de 2019 remitidos por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

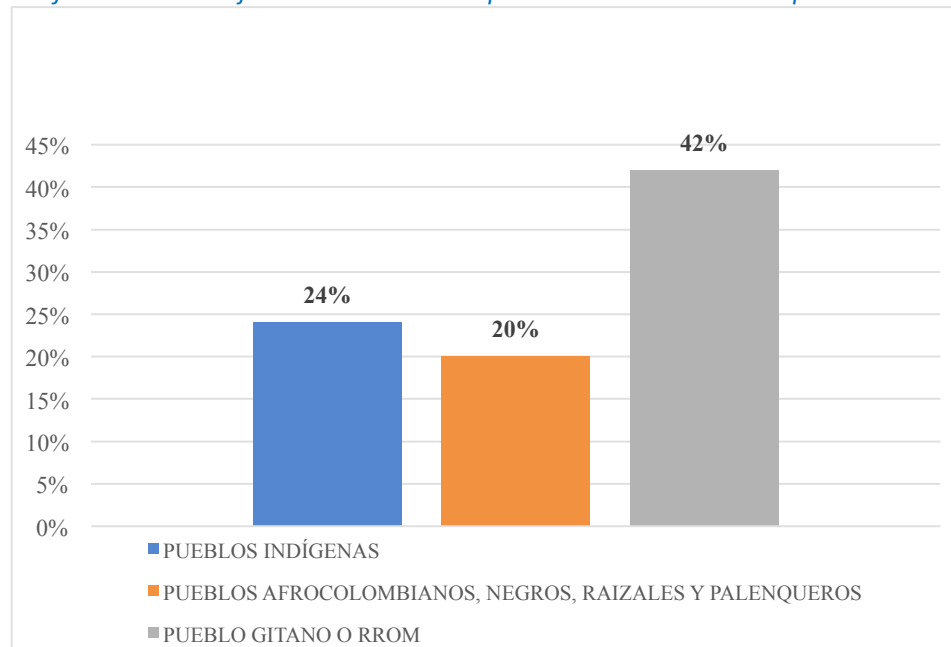
Gráfica 7. PIRC étnicos protocolizados y en implementación



Fuente: elaboración propia, 2019

Ahora bien, informa también la Unidad para las Víctimas que el porcentaje de avance en la implementación de los PIRC protocolizados, por grupo étnico corresponde a:

Gráfica 8. Porcentaje de avance en la implementación de los PIRC protocolizados



Fuente: elaboración propia, 2019

Es decir que de los 20 PIRC protocolizados correspondientes a comunidades indígenas, hay un porcentaje de avance del 24% en el cumplimiento de las medidas de reparación acordadas con las entidades del SNARIV en las reuniones de concertación y protocolización del plan respectivo con cada uno de estos SCE.

Y el porcentaje promedio de avance en la implementación de los PIRC por año es el siguiente:

*Tabla 13. Porcentaje promedio de avance en la implementación de los PIRC por año*

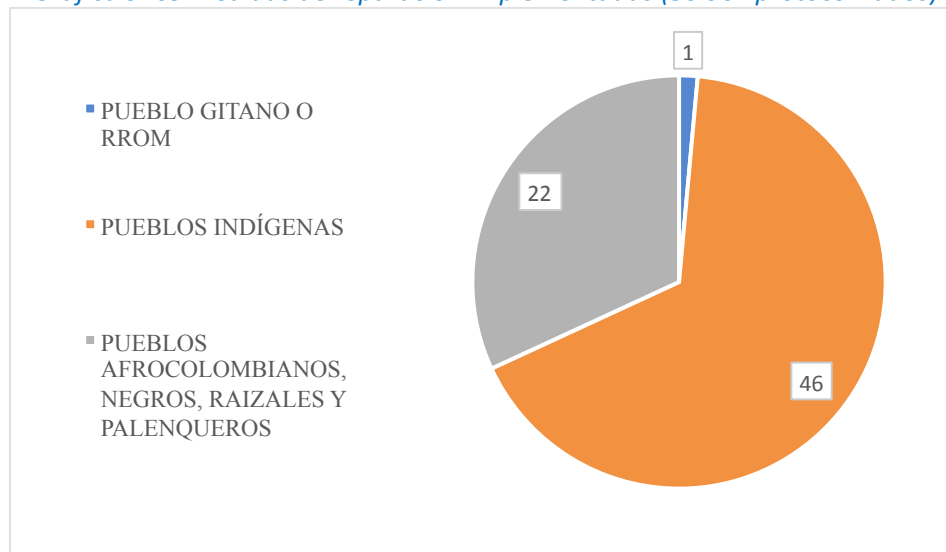
Año de protocolización	Número de PIRE protocolizados	Promedio de avance implementación por año
2018	18	16.3%
2017	8	30%
2016	1	18.8%
2015	3	48.7%

Fuente: elaboración propia, 2019

Se advierte que hubo un avance considerable en los últimos dos años (2017 y 2018), en comparación con los años 2015 y 2016, y una de las razones de ello, según advierte la Unidad para las Víctimas es la implementación del Nuevo Modelo Operativo de reparación Colectiva - Resolución 03143 del 23 de julio de 2018, tema que será abordado más adelante en el presente documento.

De otra parte, hay 69 medidas de reparación implementadas al 30 de abril de 2019 correspondientes a los 30 SCE cuyo PIRC fue protocolizado y se encuentra en fase de implementación, 46 medidas corresponden a pueblos y comunidades indígenas.

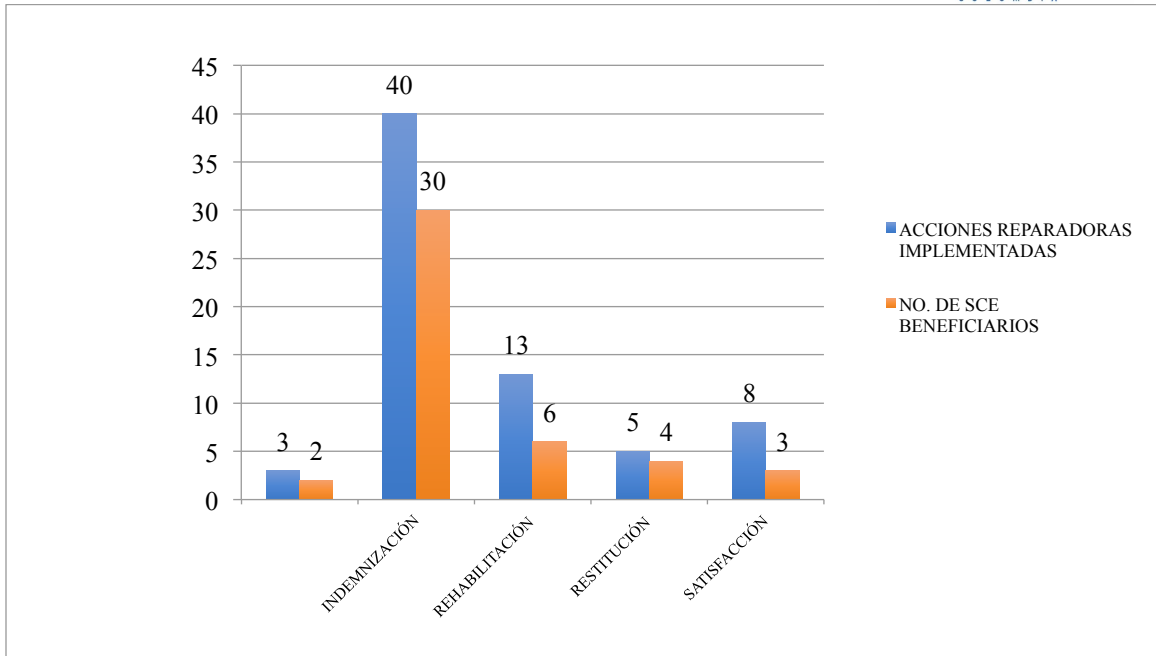
*Gráfica 9. 69 medidas de reparación implementadas (30 SCE protocolizados)*



Fuente: elaboración propia, 2019

Dentro de dichas medidas hay acciones relacionadas con 5 tipos de medidas, las cuales han beneficiado a determinados SCE, tal como se indica en la siguiente gráfica:

*Gráfica 10. Número de acciones reparadoras implementadas por tipo de medida*



Fuente: elaboración propia, 2019

Las reflexiones, críticas y observaciones frente a las acciones reparadoras concertadas y adelantadas por la Unidad para las Víctimas o la entidad del SNARIV competente, fueron expuestas en informes anteriores, y entre otras tenían que ver con lo siguiente:

“(…) una de las graves falencias de los PIRC que actualmente se encuentran en implementación es la ambigüedad en la forma en la que fueron establecidas las acciones reparadoras, así como el hecho de que los mismos quedaran incompletos en el proceso de concertación, al no acordarse claramente lo relativo al responsable de la acción, el cronograma y el presupuesto para su cumplimiento, se indagó a la UARIV al respecto (…)” (Quinto informe al Congreso de la República, 2018, pág. 27).

E En relación con la medida de reparación de indemnización colectiva que está a cargo de la Unidad para las Víctimas, hay que resaltar que la misma ha sido mayormente implementada según se observa en la gráfica anterior, en tanto es esta la única entidad a cargo de la concertación e implementación de esta medida, en cuanto a la entrega del monto económico se refiere. Sin embargo, en la Defensoría del Pueblo se han recibido algunas quejas en las que se advierten problemas – conflictos internos - relacionados con el manejo de los recursos entregados por la Unidad para las Víctimas por concepto de Indemnización Colectiva<sup>18</sup>.

Frente a esta problemática resulta conveniente para esta Comisión revisar los avances en el cumplimiento de las funciones asignadas a la Unidad para las Víctimas en relación con la orden de:

<sup>18</sup> Resguardo Embera Dobida de Dogibi – territorio ancestral Eyaquera (Unguía – Chocó), y El Noventa y Los Almendros indígenas Zenu (El Bagre – Antioquia).

“(…) garantizar que el programa de acompañamiento para promover la inversión adecuada de los recursos recibidos a título de indemnización, del que habla el artículo 134 de la Ley 1448 de 2011, incorpore un módulo de capacitación especial en manejo de recursos para asesorar a los pueblos y comunidades indígenas, sus autoridades y sus integrantes individualmente considerados que hayan sufrido un daño de conformidad con lo establecido en el artículo 3º del presente decreto. Este programa atenderá las particularidades de cada pueblo indígena y buscará la sensibilización para que los montos recibidos como indemnización beneficien efectivamente a la población y, en especial, a los sujetos de especial protección (…)” (Decreto Ley 4633, 2011, art. 109).

Toda vez que la orientación y acompañamiento en la ejecución de estos recursos, en cierta medida podría evitar o reducir el riesgo de conflictos al interior de las comunidades étnicas beneficiarias de la indemnización Colectiva, tema que será revisado en informe posterior.

Por su parte como medida de restitución, que debe denominarse correctamente restitución de derechos territoriales, se implementaron acciones que no necesariamente se relacionan de manera directa con este derecho en criterio de esta Comisión, y otras que como bien se señala por la propia Unidad para las Víctimas, constituyen gestiones, persistiendo una de las graves falencias en la concertación de las acciones reparadoras advertida ya por esta Comisión en informes anteriores – la ambigüedad e imprecisión de las acciones reparadoras concertadas en los términos establecidos en los Decretos Leyes-.

Algunos ejemplos de lo anterior encontrados en la información reportada por la Unidad para las Víctimas, serían los siguientes:

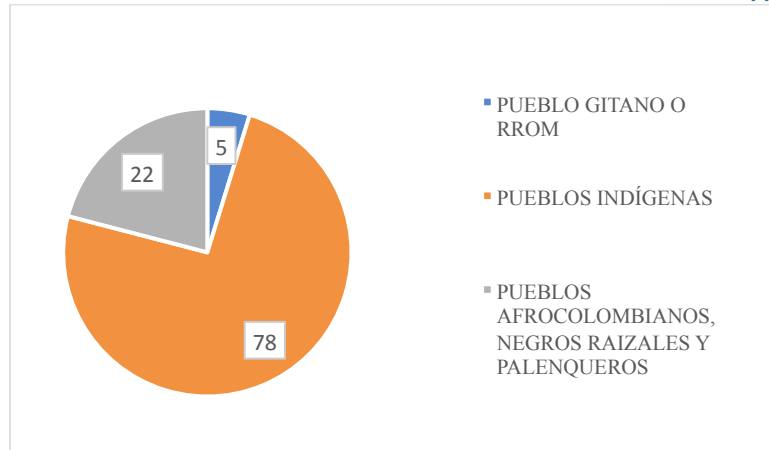
- i) Construir, dotar y capacitar para manejo de un vivero que permita la recolección y recuperación de semillas y plantas nativas en beneficio de la restauración ecológica de los sitios afectados por la contaminación, deforestación y/o erosión.
- ii) Gestión con el INCODER para la constitución, ampliación y saneamiento del resguardo (…).
- iii) Dotar a la comunidad de un medio de transporte de carga terrestre que garantice la línea de comercialización de la producción local.
- iv) Dotar equipos tecnológicos y periféricos y capacitar en temas de tecnologías de la información a la comunidad.

Se advierte que son pocas las acciones que efectivamente se relacionan con aquello que significa la restitución de derechos territoriales en términos de la normatividad vigente al respecto.

En la información compartida por la Unidad para las Víctimas se señala que hay 105 medidas de reparación que se encuentran en implementación, las cuales corresponden a 20 SCE cuyos PIRC fueron protocolizados y se encuentran en etapa de implementación a abril de 2019. Para los pueblos indígenas hay 78 medidas de reparación en implementación. (Gráfica 11).

*Gráfica 11. 105 medidas de reparación en implementación (20 SCE protocolizados)*

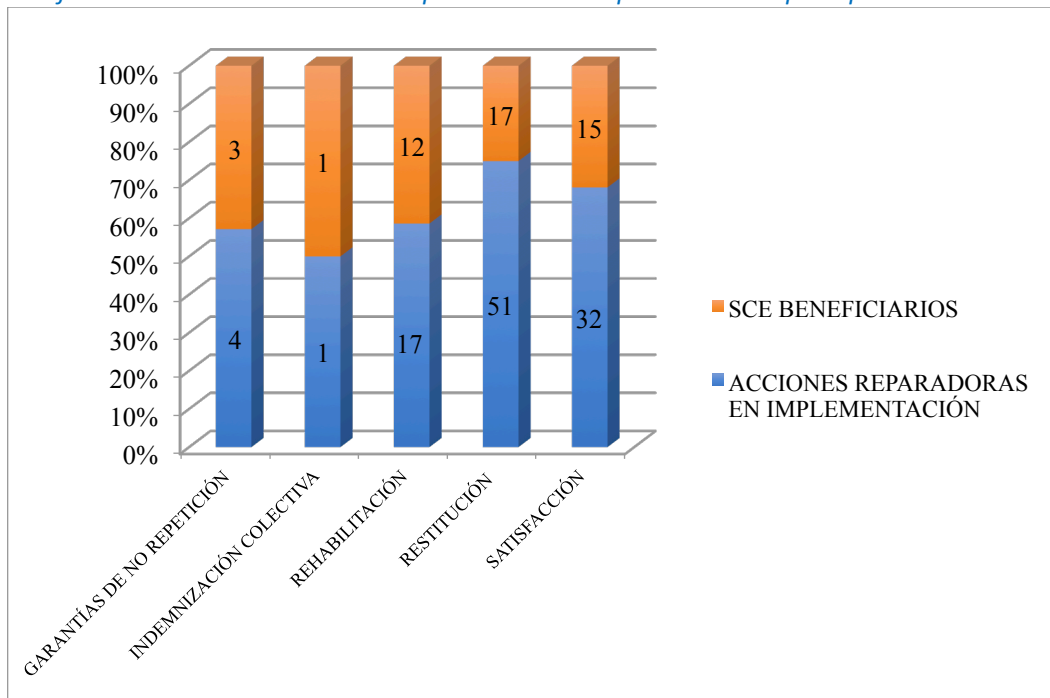




Fuente: elaboración propia, 2019

De dicha información también se puede identificar el número de acciones reparadoras que vienen siendo implementadas, distinguiendo cada una de estas por el tipo de medida reparadora a la que corresponden, y al número de SCE que benefician. Por ejemplo, como medida de reparación de rehabilitación reportan 17 acciones reparadoras en implementación que benefician a 12 SCE (Gráfica 12).

Gráfica 12. Número de acciones reparadoras en implementación por tipo de medida

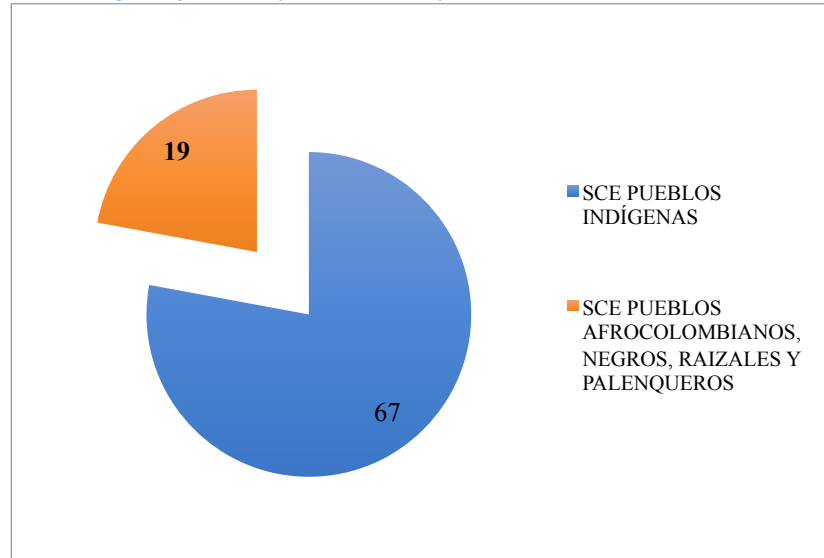


Fuente: elaboración propia, 2019

Ahora bien, de la información remitida por Unidad para las Víctimas el 6 de junio de 2019, se advirtió que hay 86 casos de comunidades étnicas incluidas en el RUV que se encuentran en alguna fase del

proceso de reparación colectiva, de las cuales 19 corresponden a comunidades pertenecientes a los pueblos indígenas, tal como se muestra en la siguiente gráfica:

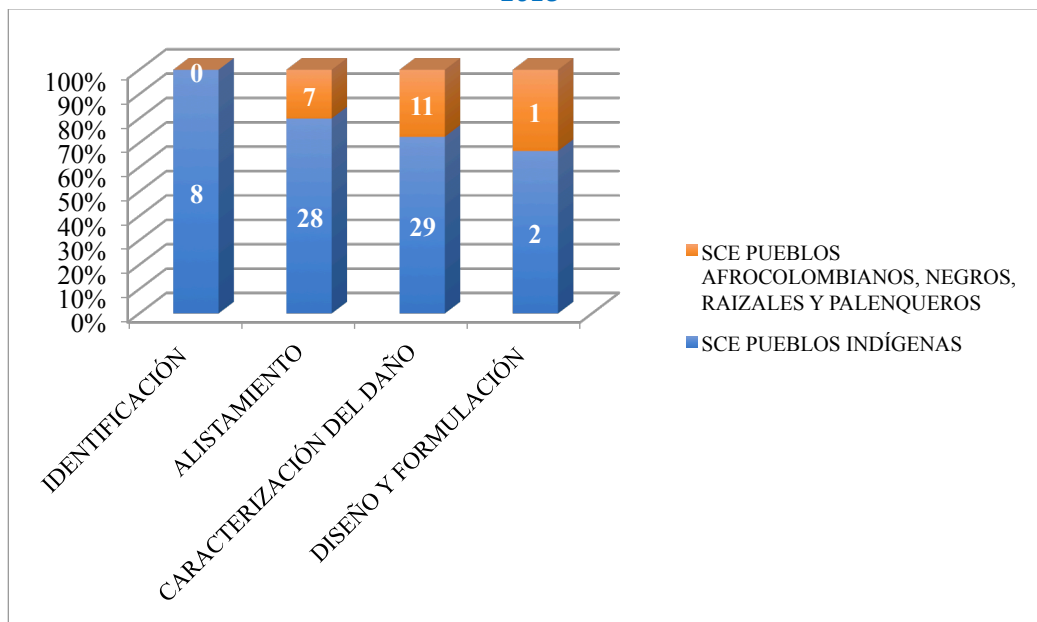
Gráfica 13. SCE en alguna fase del proceso de reparación colectiva étnica a diciembre de 2018



Fuente: elaboración propia, 2019

De esos 86 casos, en relación con las comunidades que hacen parte de los pueblos indígenas, la distribución por fase o etapa dentro del proceso de reparación colectiva en la que se encontraban a diciembre de 2018, es la siguiente:

Gráfica 14. Distribución de 86 casos por fase dentro del proceso de reparación colectiva a diciembre de 2018





Fuente: elaboración propia, 2019

De estas dos últimas gráficas podemos hacer las siguientes observaciones:

- i) Hay un avance significativamente mayor (3 veces) en el inicio del proceso de reparación colectiva de SCE pertenecientes a la población indígena, frente a la población afrocolombiana, negra, raizal y palenquera.
- ii) Después de 8 años de vigencia del Decreto Ley 4633 de 2011, y habiéndose recepcionado las primeras declaraciones de colectividades étnicas en junio del año 2014, preocupa nuevamente a esta Comisión que tantos casos estén aún en etapas preliminares como son la identificación y el alistamiento.
- iii) En la etapa de caracterización del daño de igual manera hay mayores avances en relación con la población indígena frente a las comunidades de población afrocolombiana, negra, raizal y palenquera.

### 3.3. Plan de acción de la Unidad para las Víctimas como coordinadora SNARIV

En este acápite antes de plantear las estrategias diseñadas e implementadas por la Unidad para las Víctimas para avanzar de manera considerable en los procesos de reparación colectiva en los últimos dos años, al menos en cantidad de PIRC protocolizados y en implementación<sup>19</sup>, se hará referencia a las causas que informó tal entidad han llevado a que no sea posible avanzar de una manera más ágil en los procesos de reparación colectiva étnica.

En primer lugar, advierte que las condiciones de seguridad han incidido en esto en tanto ha aumentado la presencia de actores armados que en el pasado no se encontraban en la zona. En segundo lugar, informa la existencia de coyunturas territoriales relacionadas con voluntades políticas de los gobernadores locales, ausencia de profesionales de las entidades nacionales "(...) las cuales por no estar descentralizadas ahondan las dificultades propias a la hora del establecimiento de acuerdos de inversiones en el marco de los PIRC (...) (Oficio 0197205892631, 2019) . Y en tercer lugar señala que, a junio de 2019, no se han realizado las contrataciones de los enlaces responsables de los distintos Ministerios, quedando sin enlaces responsables de articulación con la Unidad para las Víctimas, poniendo como ejemplo al Ministerio del Interior, Justicia y Educación.

Ahora bien, en relación con las estrategias diseñadas e implementadas por la Unidad para las Víctimas para avanzar de manera considerable en los procesos de reparación colectiva en los últimos dos años, informó las siguientes:

- i) Construcción de instrumentos técnicos, metodológicos, humanos y presupuestales necesarios para operar de manera óptima la ruta de reparación colectiva con sujetos étnicos.
- ii) Realización de consultorías desde el año 2014 sobre distintos aspectos del proceso de reparación colectiva que aportaron insumos para la estructuración de la ruta metodológica para la reparación colectiva.

<sup>19</sup> En el año 2015 se protocolizaron 3 PIRC, y en el 2016 solamente un PIRC, mientras que entre 2017 y 2018 fueron protocolizados 26 PIRC.

- iii) Implementación del Nuevo Modelo operativo de Reparación Colectiva – Resolución 03143 del 23 de julio de 2018. Advierte que este modelo se configuró en un instrumento “(...) para el desarrollo del PIRC que garantiza llegar a un consenso entre las comunidades y la Unidad para las Víctimas (...)” (Resolución 03143, 2018).
- iv) Ajuste institucional dirigido a fortalecer la operación de la ruta de reparación colectiva.
- v) La Resolución No. 03143 de 2018 propone de manera reglada la creación de un modelo propio que delimitó el universo de SRC y el alcance institucional para dar cumplimiento de sus objetivos, logrando de esa manera mayor celeridad en el abordaje de la ruta de reparación colectiva étnica<sup>20</sup>.

Respecto al Nuevo Modelo operativo de Reparación Colectiva – Resolución 03143 del 23 de julio de 2018-, la CSMDL en informe elaborado el año 2018, realizó observaciones frente a este modelo, advirtiendo que:

“(...) de los ajustes técnicos y operativos al Programa, en cierta medida podrían implicar la restricción o limitación de algunos de los derechos que fueron reconocidos a la población étnica a través de los Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011. Además, podrían constituir el incumplimiento de competencias de coordinación del SNARIV por parte de la UARIV (...)” (Quinto informe al Congreso de la República, 2018, pág. 41).

Una de las críticas de este modelo se relaciona con el hecho de:

“(...) excluir del proceso de consulta previa de los PIRC, las acciones reparadoras contempladas en los Decretos Leyes Étnicos que son competencia de otras entidades del SNARIV, - lo cual - significa en primer lugar dejar la concertación de estas acciones por fuera de la protección y exigibilidad que brinda un proceso de consulta previa, y ubicar tales acciones en el marco de gestiones individuales a cargo de cada entidad; en segundo lugar, también se estaría incumpliendo la competencia de la UARIV sobre la coordinación de las entidades que integran el SNARIV de cara a la garantía del derecho a la reparación colectiva (...)” (Quinto informe al Congreso de la República, 2018, pág. 45).

Para el presente informe, la CSMDL requirió a la Unidad para las Víctimas en el mes de mayo de 2019, recibiendo respuesta en el mes de julio de 2019. En primer lugar, se le advirtió el interés de esta Comisión en conocer cuál había sido el rol desempeñado por dicha entidad frente al Proceso de Gestión de Oferta que hace parte del Programa Administrativo de Reparación Colectiva, el cual según la Resolución No. 03143 del 23 de julio de 2018, en su Artículo Sexto, estará constituido por tres procesos paralelos, uno de ellos el proceso de gestión de oferta, y los otros, la ruta de reparación colectiva y el fortalecimiento del SCE.

---

<sup>20</sup> Al respecto esta Comisión en el informe de 2018 señaló concluyó frente al tema que “(...) Se evidencian algunas mejoras en el ajuste técnico y operativo al Programa de Reparación Colectiva, sobre todo en relación con las recomendaciones que la CSMDL ha venido realizando a la UARIV en informes anteriores y en diversos escenarios de diálogo y discusión. Sin embargo, se recomienda a la UARIV que cualquier tipo de modificación o “reglamentación” a lo señalado en los Decretos Leyes Étnicos se realice respetado lo señalado en los mismos, y teniendo en cuenta el principio de no regresividad normativa (...)”. (Quinto informe al Congreso de la República, 2018, pág. 103).



Interesa a esta Comisión conocer las acciones de coordinación y articulación realizadas por la Unidad para las Víctimas con las demás entidades del SNARIV nacional y territorial que han contribuido a la garantía no solo de los derechos a la salud, la educación, la alimentación, sino también a los derechos al territorio, y los demás derechos relevantes para las comunidades étnicas en el marco de procesos de reparación colectiva cuya competencia no depende de dicha entidad.

Al respecto la Unidad para las Víctimas aclaró que dentro de los objetivos del Proceso de Gestión de Oferta está: “Contribuir a la garantía del derecho a la salud, la educación y la alimentación de los sujetos de reparación colectiva a través de acciones adicionales a la ruta de reparación colectiva” (Unidad para Las Víctimas, Oficio No. 20197207920361, 11 de julio de 2019), y que este es un componente dirigido a dinamizar la oferta pública y privada existente para facilitar el desarrollo del proceso de reparación colectiva. Se entiende como aquellas acciones que, sin ser competencia directa de la Unidad para las Víctimas, revisten importancia para el fortalecimiento comunitario, especialmente en lo que respecta a derechos económicos, sociales y culturales (DESC). Señala además que éste nuevo alcance del Programa propende por formular PIRC con productos y actividades en los que sea posible correlacionar los bienes y servicios de la oferta institucional del Estado identificados en los proyectos de inversión nacional con las necesidades y demandas de los sujetos para su reparación integral, y que se espera con esta estrategia mayor oportunidad y eficacia en la implementación de los Planes.

Para la CSMDL este Modelo podría funcionar y permitir mayores y mejores avances a los procesos de reparación colectiva étnica, en tanto los 3 procesos paralelos que lo integran, especialmente el Proceso de Gestión de Oferta, las acciones que se concierten vayan más allá de las meras gestiones, y que su cumplimiento cuente con formas para hacerlas exigibles, en tanto lo acordado en desarrollo de dicho Proceso se encuentra salvaguardado por el ejercicio del derecho fundamental a la consulta previa. No bastando entonces que la Unidad para las Víctimas se comprometa a gestionar muchas cosas ante diversas entidades, sino que tales gestiones se traduzcan en verdaderas acciones reparadoras, cuyo cumplimiento pueda ser exigido por los SCE tanto a la Unidad como a las entidades competentes, a la primera por ser la Coordinadora del SNARIV y haber incorporado tales gestiones en el Proceso referido, y las segundas por ser las directamente responsables de la acción reparadora a implementar.

Al respecto habría que pensarse en la metodología adecuada para el logro de lo antes planteado, que permita a la Unidad para las Víctimas y demás entidades que cuentan con oferta específica y recursos para atender las necesidades de la población étnica en materia de reparación colectiva, avanzar de una manera más ágil en desarrollo de la ruta de reparación colectiva (uno de los 3 procesos que integra el nuevo modelo de reparación colectiva); y a las demás entidades que tengan alguna competencia en relación con acciones reparadoras para la población étnica pero que deben hacer algunas gestiones o trámites internos o interinstitucionales para el logro o concertación de dichas acciones<sup>21</sup>, y que por ende asumen compromisos en el Proceso de Gestión de Oferta en tal sentido, comprometerse de manera seria y cumplir lo acordado en los términos pactados (tiempos claros de cumplimiento). Sobra decir que ambos procesos avanzarán en tiempos distintos, pero también que ambos se deben enmarcar dentro del proceso de consulta previa.

---

<sup>21</sup> Es claro que aquellas entidades del SNARIV que tengan obligación de atender las necesidades que en materia de reparación colectiva tenga la población étnica, y que no cuenten con oferta específica ni recursos, deban avanzar en la adecuación de su oferta en los términos de los Decretos Leyes y de la Ley 1448 de 2011.

En relación con el derecho fundamental a la consulta previa, la Corte Constitucional ha dicho recientemente que este derecho:

“(…) se funda en la defensa de los pueblos indígenas y tribales y en la eliminación de las exclusiones históricas que han padecido. Establece un modelo de gobernanza, en el que la participación es un presupuesto indispensable para garantizar los demás derechos e intereses de las comunidades, como ocurre con la integridad cultural, la libre determinación, el territorio y el uso de los recursos naturales [subrayado fuera de texto original] etc., por lo cual tiene un carácter irrenunciable e implica obligaciones tanto al Estado como a los particulares. Este derecho implica que las comunidades indígenas y tribales deban ser consultadas sobre cualquier decisión que las afecte directamente, de manera que puedan manifestar su opinión sobre la forma y las razones en las que se cimienta o en las que se fundó una determinada medida, pues esta incide o incidirá claramente en sus vidas (...)” (Sentencia SU – 123, 2018, pág. 25).

De otra parte, de lo señalado por la Unidad para las Víctimas no resulta claro qué ocurriría si las necesidades de las comunidades en materia de reparación colectiva no existen en los proyectos de inversión nacional, ¿Cuál sería el procedimiento a seguir con el fin de atender dicha necesidad? Es importante recordar que la Corte Constitucional en los autos 004 2009, en relación con la población indígena víctima de desplazamiento forzado ordenó al Gobierno Nacional la atención de sus necesidades con oferta específica y no con la oferta ya existente, lo cual resulta ser aplicable para las víctimas étnicas de cualquier hecho victimizantes.

En segundo lugar, se le preguntó a la Unidad para las Víctimas y al Ministerio del Interior por el rol desempeñado por este último, a través de cada una de sus direcciones – Dirección de Asuntos Indígenas, Rrom y Minorías Étnicas y Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, frente a los 30 PIRC protocolizados y en implementación, y se indagó por el plan de trabajo del Ministerio del Interior para atender los casos priorizados por la Unidad para las Víctimas, y que se atenderán en 2019. Al respecto hay que decir que el Ministerio del Interior no remitió respuesta alguna frente a los requerimientos realizados por la CSMDL, sin embargo la Unidad para las Víctimas informó que el Ministerio del Interior participa en el proceso, y que se respeta el derecho fundamental a la consulta previa en la fase de formulación del Plan. Además, informó que se realizó una focalización y priorización conjunta de las comunidades, con el fin de optimizar recursos institucionales para intervenir de manera conjunta a las comunidades.

De lo anterior persiste la inquietud por parte de la CSMDL frente al momento en el cual el Ministerio del Interior participa en el proceso de consulta previa, en tanto esta entidad, tal como se aludió en informes anteriores de esta Comisión, debería actuar como coordinador de dicho proceso en cumplimiento de lo ordenado en los Decretos Leyes Étnicos y en la normatividad relacionada con el derecho fundamental a la consulta previa. Y por otra parte, no resulta claro el momento desde el cual debería iniciarse el proceso de consulta previa dentro de las distintas etapas que integran la ruta de la reparación colectiva étnica, si efectivamente es desde la fase de formulación de los PIRC, o mucho antes desde cuando la Unidad para las Víctimas está discutiendo con las comunidades la ruta metodológica para la concertación de acciones para la construcción del documento de caracterización de daños y afectaciones, el cual será la base a partir de la cual se formulará el Plan.

En tercer lugar, la CSMDL manifestó a la Unidad para las Víctimas su interés en conocer un balance del estado de implementación de lo establecido en la Resolución No. 03143 por la cual se adopta el *Modelo Operativo de Reparación Colectiva de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas*, así como el proceso de articulación de este Modelo Operativo con *Modelo de Gestión para la Asistencia, Atención y Reparación de las Víctimas Colectivas Pertenecientes a los grupos étnicos*, adoptado por la Resolución No. 01383 del 11 de abril de 2019. Respecto a este último informó la Unidad para las Víctimas que el mismo se crea tras la necesidad de fortalecer los procesos de planeación y presupuestación; para superar diferentes hallazgos de Órganos de Control; atender las recomendaciones de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a los Decretos Étnicos; escuchar y atender los reclamos y recomendaciones de organizaciones y comunidades étnicas y las mismas reflexiones que el equipo de la Unidad ha venido recogiendo en el ejercicio de implementación de los Decretos Leyes.

Además señala que este modelo es el resultado de un ejercicio institucional liderado por la Dirección de Asuntos Étnicos –DAE- de la Unidad para las Víctimas, encaminado a superar las falencias, inconvenientes y fallas internas y externas en el manejo, planeación e implementación de los Decretos Leyes para Víctimas Étnicas. Resalta que se trata de una estrategia para la gestión integral de las medidas de atención, asistencia y reparación, orientadas por los Decretos Leyes, que propicia la articulación interna permanente entre las diferentes dependencias de la Unidad para las Víctimas para los temas étnicos, bajo la coordinación de la DAE.

Informa que el Modelo de Gestión para la Asistencia, Atención y Reparación de las Víctimas Colectivas Pertenecientes a los grupos étnicos, adoptado por la Resolución No. 01383 del 11 de abril de 2019, tiene los siguientes objetivos:

- i) Contribuir a la consolidación e implementación de la política pública para la atención a las víctimas del conflicto armado pertenecientes a pueblos étnicos.
- ii) Adelantar acciones para la consolidación interna de procesos.
- iii) Unificar los criterios de operación para la atención y reparación a las víctimas del conflicto pertenecientes a pueblos étnicos.
- iv) Disponer de herramientas técnicas que permitan reconocer, visibilizar y gestionar los asuntos étnicos al interior de la Unidad.

Finalmente, en relación con lo establecido en la Resolución No. 03143 del 23 de julio de 2018 en el Parágrafo Quinto del Artículo Décimo Primero sobre la Fase de Formulación del PIRC, y al Artículo 6 de la Resolución No. 01383 de 2019 relacionado con las funciones específicas de la Dirección de Asuntos Étnicos dentro del Modelo, que textualmente señalan lo siguiente:

“(…) Como parte del desarrollo de la fase de formulación de acciones del Plan Integral de Reparación Colectiva étnico y previo a su protocolización, se deberá realizar un Comité Técnico el cual revisará y aprobará la propuesta de acciones y presupuesto de los PIRC. Este Comité Técnico estará conformado por delegados de la Dirección de Reparaciones, la Subdirección de Reparación Colectiva, la Dirección de asuntos Étnicos – DAE, la Dirección de Gestión Interinstitucional-DGI, la Oficina Asesora de Planeación-OAP, y la Subdirección General (…)” (Resolución 03143, 2018, art. 11)





“(…) En el Programa de Reparación Colectiva. Realizar la formulación de los Planes de Reparación Colectiva Étnicos. La DAE hará parte del Comité Técnico que revisará y aprobará las propuestas de acciones y presupuestos de los Planes Integrales de reparación Colectiva (PIRC) a protocolizar tal como está contenido en la resolución 03143 del 23 de julio de 2018. Además, convocará el Comité Técnico para las jornadas de revisión de las propuestas de los PIRC étnicos (...)” (Resolución 01383, 2019, art. 6)

La Comisión de Seguimiento y Monitoreo manifestó a la Unidad para las Víctimas su interés en conocer cómo opera este Comité Técnico y el alcance de sus funciones, preguntando concretamente: ¿Cuál es la participación de la comunidad en el mismo, en caso de que ello sea así? ¿Cómo se articulan las acciones acordadas en el marco de un proceso de consulta previa realizado con las comunidades étnicas con las acciones definidas en este Comité? Se entiende que dentro de un proceso de consulta previa el cual se enmarca en los principios de la buena fe y el debido proceso, aquello que se pacte con las comunidades, será justamente lo que deberá ser protocolizado y por ende implementado. En caso de que el Comité Técnico referido realice cambios o ajustes frente a las acciones reparadoras y presupuestos de los Planes pactados con las comunidades en la fase de formulación del PIRC<sup>22</sup>, ¿Cuál es el procedimiento para (re) concertar o validar con las comunidades tales cambios? ¿En qué fase del proceso de consulta previa se estaría enmarcando una actividad como estas?

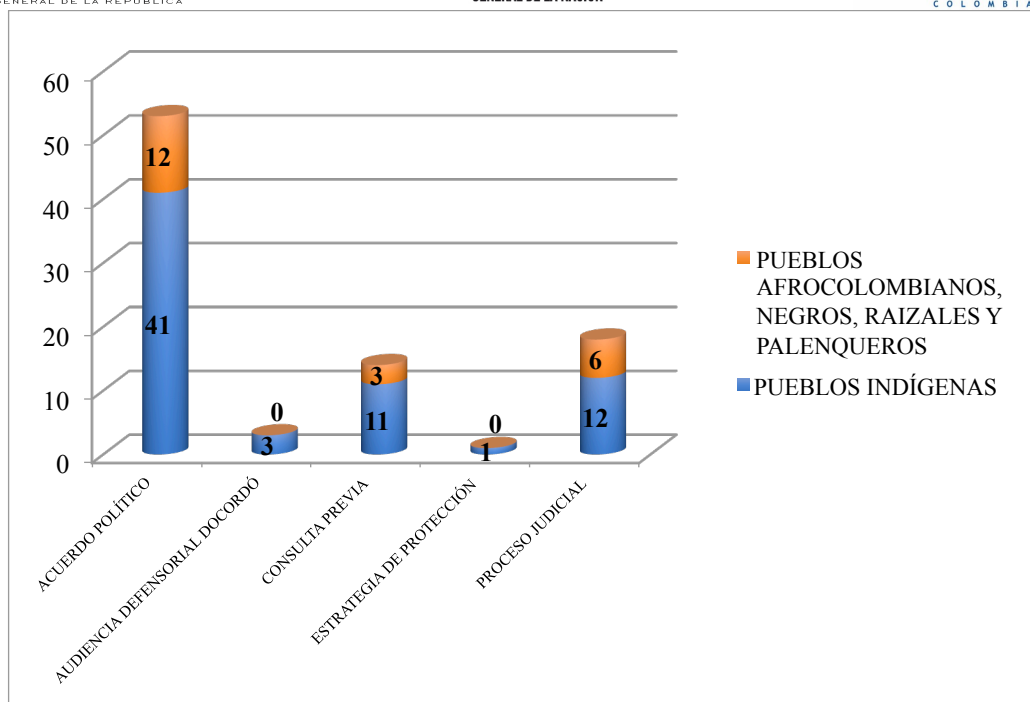
Al respecto las Unidad para las Víctimas aclaró que el Comité Técnico parágrafo 5 Art. 11 de la Resolución No. 03143 de 2018 y artículo 6 de la Resolución No. 01383 de 2019, fue establecido como instancia técnica de la Unidad para las Víctimas con el fin de revisar y aprobar la propuesta de acciones y presupuesto de los PIRC, en lo correspondiente a las acciones que son responsabilidad de esta entidad, en el sentido de su programación y ejecución presupuestal. Es un comité planteado en la fase de formulación del PIRC, y que la revisión se realiza de manera previa a la protocolización del PIRC.

De otra parte, frente a la pregunta planteada por la Comisión sobre los casos que serán priorizados para la vigencia de 2019 y los criterios para dicha priorización, la Unidad para las Víctimas informó que había tenido en cuenta los siguientes criterios: acuerdos o compromisos políticos adquiridos por la Unidad para las Víctimas, audiencia defensorial de Docordó, consultas previas de PIRC ya instaladas, estrategia de protección y proceso judicial en instancias internacionales o nacionales.

### *Gráfica 15. Criterios de priorización para 89 casos a atender en 2019 – Pueblos Indígenas*

---

<sup>22</sup> Según lo señala el Artículo Décimo Primero de la Resolución No. 03143, la finalidad de esta fase es la construcción del PIRC y éste se configura como el instrumento de planeación que define y programa la implementación de las acciones que contribuyen a reparar los daños ocasionados a los atributos del colectivo. Este instrumento contiene las actividades acordadas entre la unidad para la Atención y reparación a las Víctimas y el sujeto de reparación colectiva para tal fin.



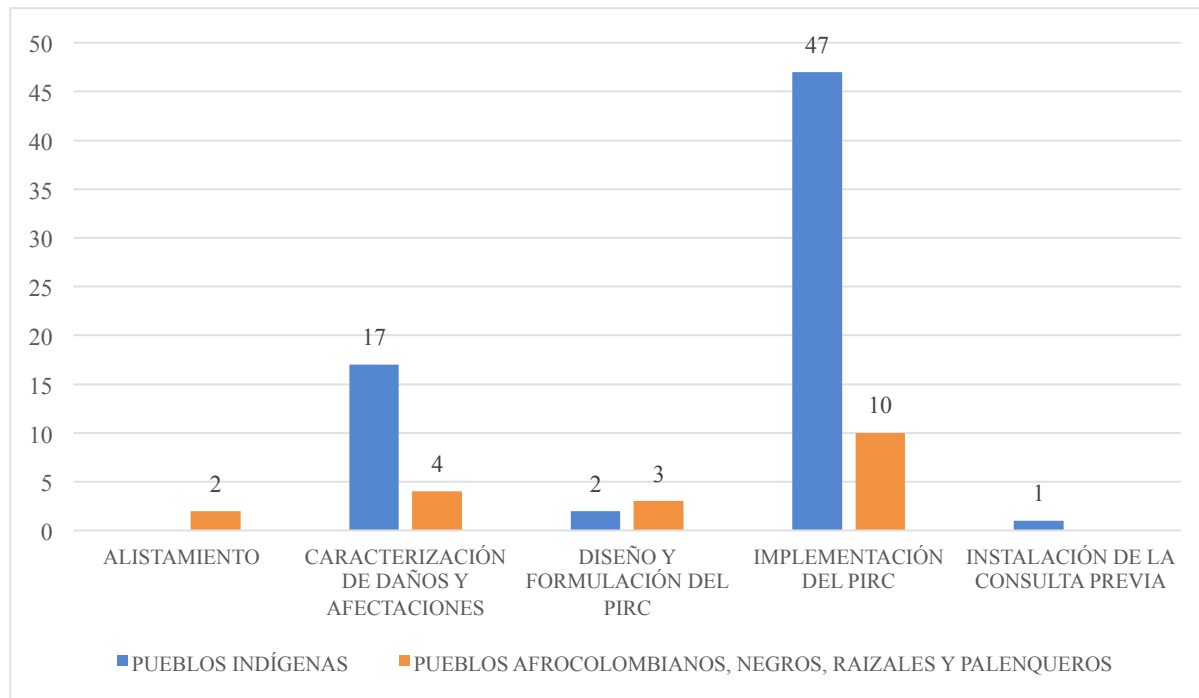
Fuente: elaboración propia, 2019

No obstante, hemos identificado casos que no responden a los criterios de priorización informados por la Unidad para las Víctimas. Un ejemplo de ello lo encontramos en el departamento de Caldas.

En la matriz de priorizaciones para el 2019 remitida por la Unidad para las Víctimas se señala que para el departamento de Caldas solamente están contemplados dos sujetos de reparación colectiva (Resguardo San Lorenzo y Resguardo Escopetera y Pirza), priorización que desconoce el acuerdo asumido por la Dirección de la Unidad para las Víctimas en el mes de marzo de 2018, para cuando se firmó un acta con las autoridades indígenas del departamento, en la cual entre otros compromisos la Unidad para las Víctimas asumió que para la primera semana de junio de 2018 instalaría "(...) la consulta previa para iniciar fase de caracterización en un ejercicio conjunto de los 5 resguardos de Caldas incluidos en el RUV (...)" (Acta de reunión, marzo de 2018), lo cual no ha sucedido a la fecha.

Ahora bien, en relación con las metas propuestas por la Unidad para las Víctimas a cumplir en el año 2019, en la siguiente gráfica se desagrega por grupo étnico, el número de SCE con los cuales la Unidad para las Víctimas tiene planeado realizar cierto avance en alguna de las fases del proceso de reparación colectiva étnico.

Gráfica 16. Número de SCE con avances en el proceso de reparación colectiva - Meta para el 2019 de la UARIV



Fuente: elaboración propia, 2019

De la gráfica anterior se puede interpretar que varias **comunidades pertenecientes a la población afrocolombiana, negra, raizal y palenquera** que para el mes de diciembre de 2018 estaban en etapa de alistamiento (7), pasarán a la etapa de caracterización de daños y afectaciones (3) y otras a la de fase implementación del PIRC (2), otras (2) continuarán en etapa de alistamiento. Los avances en estos casos se deben a acuerdos políticos realizados entre las comunidades y el Gobierno Nacional, o se dan con ocasión del cumplimiento de órdenes judiciales.

De otra parte, frente a **comunidades afrodescendientes, negras, raizales y palenqueras** que para diciembre de 2018 su proceso de reparación colectiva estaba en la fase de caracterización de daños y afectaciones (7), la meta de la Unidad para las Víctimas para el 2019 es poder implementar sus PIRC teniendo en cuenta que ya se instaló el proceso de consulta previa, o con ocasión de una orden judicial al respecto, o en cumplimiento de un acuerdo político celebrado entre las comunidades y el gobierno nacional. Además, se advierte que una comunidad perteneciente a este mismo grupo étnico cuyo proceso estaba en fase de diseño y formulación del PIRC, sea implementado con base en que el proceso de consulta previa que fuere ya instalado.

En relación con los PIRC de SCE pertenecientes a la población indígena, 16 casos de 28 que estaban en fase de alistamiento para diciembre de 2018, serán implementados para el año 2019 según las metas de la Unidad para las Víctimas, ello con ocasión de los acuerdos políticos asumidos por el



Gobierno Nacional frente con esta población, en cumplimiento de acuerdos de la audiencia defensorial de Docordó, en observancia de órdenes en el marco de procesos judiciales y avanzando en la estrategia de protección, según los criterios de priorización definidos por la Unidad para las Víctimas.

Ahora bien, los 29 casos de SCE pertenecientes a la población indígenas que se encontraban en la etapa de caracterización de daños y afectaciones para diciembre de 2018, serán implementados en 2019 según la meta establecida por la Unidad para las Víctimas en cumplimiento de acuerdos políticos, ordenes dentro de procesos judiciales, y por haber iniciado el proceso de consulta previa del PIRC. Otros 2 casos de comunidades indígenas que estaban en la etapa de diseño y formulación del Plan, serán implementados en 2019 teniendo en cuenta que la consulta previa ya se instaló y en cumplimiento de alguna orden en el marco de procesos judiciales.

#### **4. INDEMNIZACIÓN ADMINISTRATIVA INDIVIDUAL PARA INTEGRANTES DE PUEBLOS INDÍGENAS**

En el presente capítulo se realizará el balance del reconocimiento de la indemnización administrativa para los pueblos indígenas en Colombia, en concordancia a lo señalado en el Decreto 4633 de 2011; dicho balance se efectúa bajo la revisión de la información entregada por la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas – UARIV, a través de dos fuentes de información: los reportes presentados en el marco de la Red Nacional de Información - RNI, en el Registro Único de Víctimas – RUV, y de las respuestas dadas por esta misma entidad a requerimientos de las Comisiones de Seguimiento y Monitoreo a la Ley 1448 de 2011 y a los Decretos Leyes.

Para la elaboración de este capítulo, se realizaron cruces de la información reportada por la UARIV de 2011 a 2019, con relación a los hechos victimizantes de los cuales han sido víctimas los miembros de pueblos indígenas, y la información reportada sobre el número de reconocimientos y pagos de la indemnización administrativa individual. Igualmente se presenta la información de contraste con los demás grupos étnicos del país y con la población no étnica a la cual le ha sido reconocida la indemnización administrativa, para mostrar las prioridades estatales en la aplicación o no de políticas diferenciales positivas para las poblaciones étnicas, víctimas del conflicto armado.

Frente al análisis de la asignación presupuestal y la ejecución de esta, se requirió información a la UARIV, donde se solicita la discriminación por cada vigencia. Se presentan las cifras generales del presupuesto asignado y ejecutado, con la variable étnica en su ejecución.

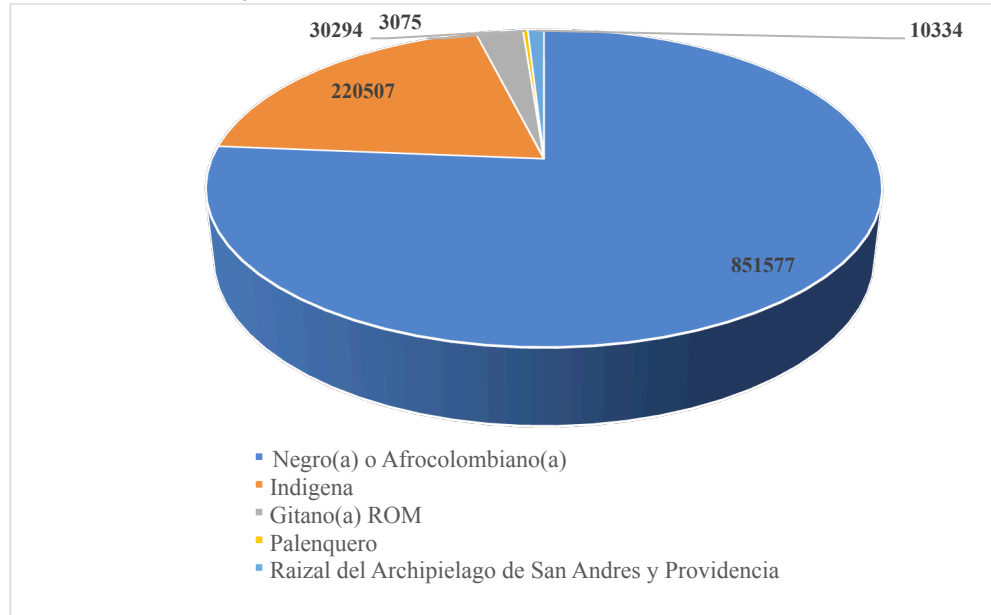
##### **4.1. Registro Único De Víctimas**

Del universo de 8.636.583 víctimas incluidas en el RUV con corte a 1 de junio de 2019, según el reporte que emite la UARIV, se tiene que, por cada 10.000 víctimas registradas, 964 personas se identifican como miembros de comunidades negras o afrodescendientes, 250 personas se identifican como miembros de pueblos indígenas, 34 personas miembros del pueblo Rrom<sup>23</sup>, 3 miembros de pueblos palenqueros y 12 pertenecen a la comunidad raizal del Archipiélago de San Andrés y Providencia.<sup>24</sup>

<sup>23</sup> Preocupa a la Comisión de los Decretos Ley Étnicos CSMDL que aún continúe la inconsistencia en el reporte del RUV, sobre el número de víctimas que hacen parte de la etnia ROM, en el que se presenta como número de víctimas a 30.294 personas, en

En todo caso, cerca del 12% de las víctimas incluidas en el RUV tienen pertenencia étnica, situación que amerita especial análisis en relación con la realización del balance de la indemnización administrativa.

Gráfica 17. Número total víctimas étnicas en el RUV



Fuente: elaboración propia, 2019

#### 4.2. Balance del avance del reconocimiento efectivo de la Indemnización Administrativa para los pueblos étnicos

Para adelantar el balance sobre el reconocimiento de la medida de indemnización administrativa individual, se partirá del número de hechos victimizantes registrados en el RUV entre la fecha de expedición de la Ley 1448 de 2011 (20 de junio de 2011 y el 30 de marzo de 2019) reportados para las personas pertenecientes a los Grupos Étnicos, frente a la población no étnica.<sup>25</sup>

Según el Registro Único de Víctimas - RUV, del total de hechos victimizantes, se presentan un 12,6% afectan a la población étnica. (RUV 37394, 22 de junio de 2019) (Ver Tabla 15).

atención a que en el censo nacional de población de 2005 el DANE, informa que en ese año dicha etnia contaba con 4.858 personas.

Ante la inconsistencia en el reporte del RUV, sobre el número de víctimas que hacen parte de la etnia ROM, la CSMDL, solicitó aclaración a la UARIV respecto del número de personas que se encuentran incluidos en el RUV, presentando las siguientes cifras: 606 personas censadas aparecen en estado de inclusión en el RUV, de estas se encuentran marcadas como miembros de la etnia Rrom -por autoreconocimiento-, 241 personas. En todo caso por continuar siendo reportado en la página web de la UARIV - Red Nacional de Información, las cifras arriba señaladas, se tendrán las mismas como base del presente análisis, hasta tanto no sea corregidas en el reporte oficial de la Red.

<sup>24</sup>Se enuncia la tasa sobre miles, a fin de no excluir del dato a las personas víctimas pertenecientes a los pueblos de Palenqueros y Raizal del Archipiélago de San Andrés y Providencia.

<sup>25</sup> Debe aclararse que el total de víctimas del conflicto reportados en el RUV a 1 de junio de 2019, corresponde a 8.834.583 personas, sin embargo, el número de hechos victimizantes reportados es ostensiblemente mayor, 9.452.774 casos (Tabla 1); esta diferencia surge debido a que a una misma persona puede haberle ocurrido varios hechos victimizantes.

Tabla 14. Número total de hechos victimizantes por grupo étnico y no étnico. 2011 – junio 2019

Hecho	Indígena	Gitano(a) Rom	Raizal del Archipiélago de San Andrés y Providencia	Negro(a) o Afrocolombiano(a)	Palenquero (a)	Ninguna	Total hechos victimizantes
Abandono o despojo forzado de tierras	112	29	11	481	1	10.286	10920
Sin información	248	50	42	973	2	14.343	15658
Homicidio	9.235	1.622	2.907	32.987	129	961.491	1.008.371
Pérdida de bienes muebles o inmuebles	4.490	136	578	12.429	57	97.333	115.023
Desaparición forzada	2.301	352	278	7.389	35	162.216	172.571
Secuestro	437	49	119	1.710	38	34.596	36949
Tortura	201	21	24	655	4	9.767	10672
Delitos contra la libertad y la integridad sexual	708	85	42	3.911	11	23.199	27956
Otro	15.691	11	5	4.717	3	6.460	26.887
Vinculación de niños, niñas y adolescentes	282	14	9	338	1	6.915	7559
Acto terrorista/atentados/combates/hostigamientos	5.256	99	335	13.268	45	63.158	82.161
Otros	272	19	25	773	1	6.865	7955
Amenaza	12.053	547	383	44.680	235	352.310	410.208
Minas antipersonal/munición sin explotar/artefacto explosivo	329	6	39	420	4	10.702	11500
Desplazamiento	207.110	29.396	7.378	762.886	2.136	6.499.478	7.508.384
<b>Total hechos victimizantes</b>	<b>258.725</b>	<b>32.436</b>	<b>12.175</b>	<b>887.617</b>	<b>2.702</b>	<b>8.259.119</b>	<b>9.452.774</b>

Fuente: UARIV, 2019.



De este total de hechos victimizantes reportados por la UARIV (9.452.774), encontramos que los hechos sujetos de indemnización para los grupos étnicos, corresponde a 1.074.80026. Es preciso destacar al respecto que conforme a los parámetros señalados en la Resolución No. 1049 de 2019<sup>27</sup> de la UARIV, por primera vez se incluye la variable étnica para entrar a calificar y priorizar el otorgamiento de la indemnización en la denominada ruta general, donde las variables demográficas confieren un valor agregado para dicha calificación dentro del método técnico formulado; sí el solicitante de la indemnización es miembro de una etnia, se le dará una calificación extra, sumando con ello, una mayor probabilidad a que le sea asignado un turno en menor tiempo para el otorgamiento y pago de la indemnización.

Realizado el análisis por grupos étnicos, hechos victimizantes y número de sujetos indemnizados, se encuentra el resultado del balance de avance del reconocimiento y pago de la indemnización administrativa individual.

Es preciso aclarar que no se pudo realizar el cruce de datos en relación con el número de víctimas indemnizadas por la variable discapacidad según enfoque étnico, dado que la misma no se incluye en los reportes que emite la UARIV en su página web<sup>28</sup>. Sin embargo, según respuesta dada por escrito en oficio con radicado No. 20197205141391 de fecha 2019 – 05-16, se obtuvieron datos globales que para las etnias indígenas corresponden a 14.443 indemnizaciones por todos los hechos que se originaron entre julio de 2011 a marzo de 2019<sup>29</sup>.

#### 4.3. Análisis de resultados referidos al Pueblo Indígena

##### *Gráfica 18. Balance del reconocimiento indemnización administrativa Grupos Étnicos*

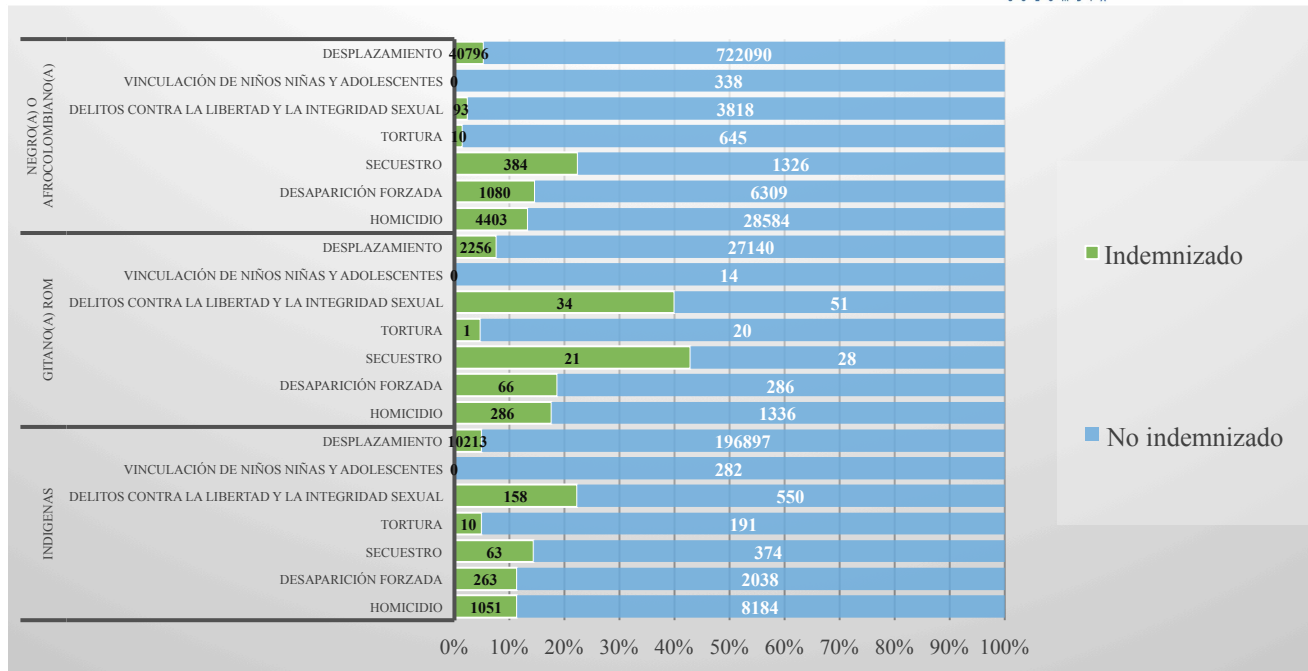
<sup>26</sup> Los hechos victimizantes sujeto de indemnización: Desplazamiento Forzado, Homicidio, Desaparición Forzada, Secuestro, Reclutamiento, Lesiones Personales que generen incapacidad y/o discapacidad y Tortura, Delitos contra la libertad e integridad sexual.

<sup>27</sup> Resolución que responde a la orden séptima del Auto 206 de 2017 de la Corte Constitucional, donde se incluye y desarrolla el procedimiento para otorgar la indemnización administrativa a las víctimas sujeto de indemnización por los hechos de Desplazamiento Forzado, Homicidio, Desaparición Forzada, Secuestro, Reclutamiento, Lesiones Personales que generen incapacidad y/o discapacidad y Tortura. Establece dos rutas para acceder a la indemnización: una prioritaria y otra regular. Lo anterior, en atención a reglamentar de manera clara y cierta, el reconocimiento de la indemnización administrativa, según la capacidad fiscal del Estado.

<sup>28</sup> En el reporte de la UARIV, en página web, se incluyen otras variables no definidas de hechos victimizantes, como: “sin información”; “otro”; “otros”. Datos que no se conocen específicamente a que hecho victimizante refiere.

<sup>29</sup> Ello teniendo presente que la expedición de la Ley 1448 de 2011, correspondió al 20 de junio de 2011.





Fuente: elaboración propia, 2019

El mayor número de hechos victimizantes individuales sujeto de indemnización para los pueblos indígenas corresponden a los delitos del desplazamiento forzado, homicidio y desaparición forzada, donde se registran los siguientes datos: en desplazamiento 207.110, siendo indemnizados el 5%; por homicidio 9.325 casos para un 11%; en desaparición forzada 2.301 casos con un 11% indemnizado. En los delitos contra la libertad y la integridad sexual, secuestro, tortura, con menores sujetos de indemnización, la respuesta estatal a su indemnización es la siguiente: libertad e integridad sexual, con 708 casos, se ha indemnizado al 22%; del secuestro con 437 casos, se ha indemnizado un 14%; en tortura 210 casos y una indemnización del 5%; por último, de lo registrado frente al delito del reclutamiento forzoso a niños, niñas y adolescentes, preocupa que no se informe del reconocimiento de la indemnización de ningún caso. (Gráfica 18).

#### 4.4. Asignaciones presupuestales

En relación con las asignaciones presupuestales, se informa por parte de UARIV que, se han ejecutado en reconocimiento de indemnizaciones para personas miembros de los pueblos indígenas, un 19% del total ejecutado para grupos étnicos<sup>30</sup>, tal como se evidencia en la Tabla 15.

Tabla 15. Giros y Presupuesto ejecutado en Grupos Étnicos

Giros y Presupuesto ejecutado en Grupos Étnicos			
Etnia	Giros	Personas	Valor
Rrom	3368	3195	\$19.014.439.988

<sup>30</sup> Lo cual corresponde a un monto de \$78.811 millones con corte a 31 de mayo de 2019, tal como se evidencia en el cuadro No. 2

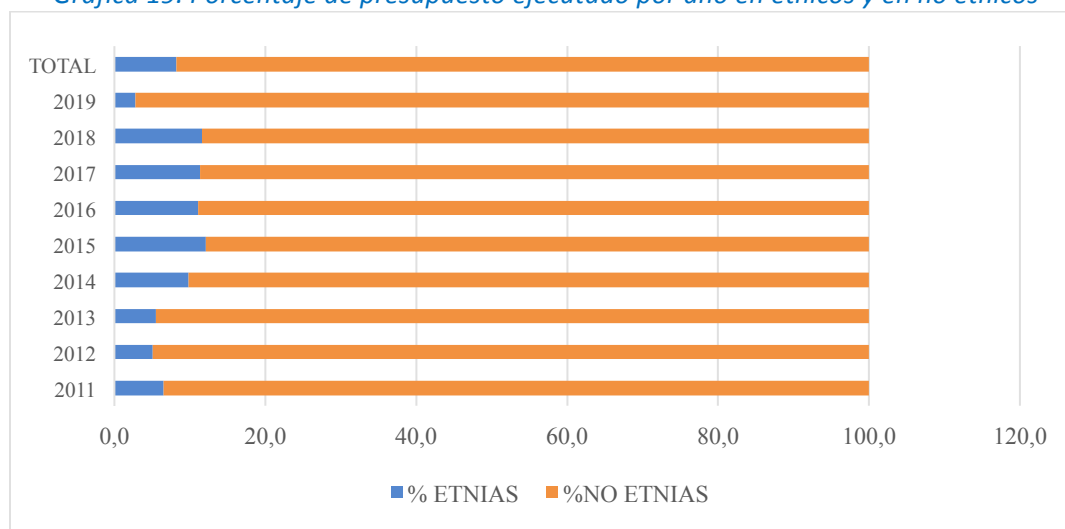
Indígena	14.833	14.269	\$78.811.567.669
Negro o Afrocolombiano	58.818	57.320	\$345.643.665.850
Palenquero	134	134	\$904.902.405
Raizal del Archipiélago de San Andres y Providencia	1051	1017	\$7.342.702.079
<b>Total General</b>	<b>78204</b>	<b>75935</b>	<b>\$451.717.277.991</b>

Fuente: PGN, 2019

Conforme a la respuesta dada por la UARIV, el presupuesto para el pago de la indemnización administrativa es informada sobre el resultado del total ejecutado y no se especifica una asignación inicial por grupo étnico, en tanto que ésta se realiza de manera general para toda la población víctima: observándose, un 8.2% del total del presupuesto ejecutado en miembros de los pueblos étnicos (Correo electrónico UARIV, 29 de junio de 2019).

Se presenta a continuación la indemnización administrativa en tasa porcentual para étnicos y no étnicos, contrastada con la asignación presupuestal ejecutada para cada vigencia.

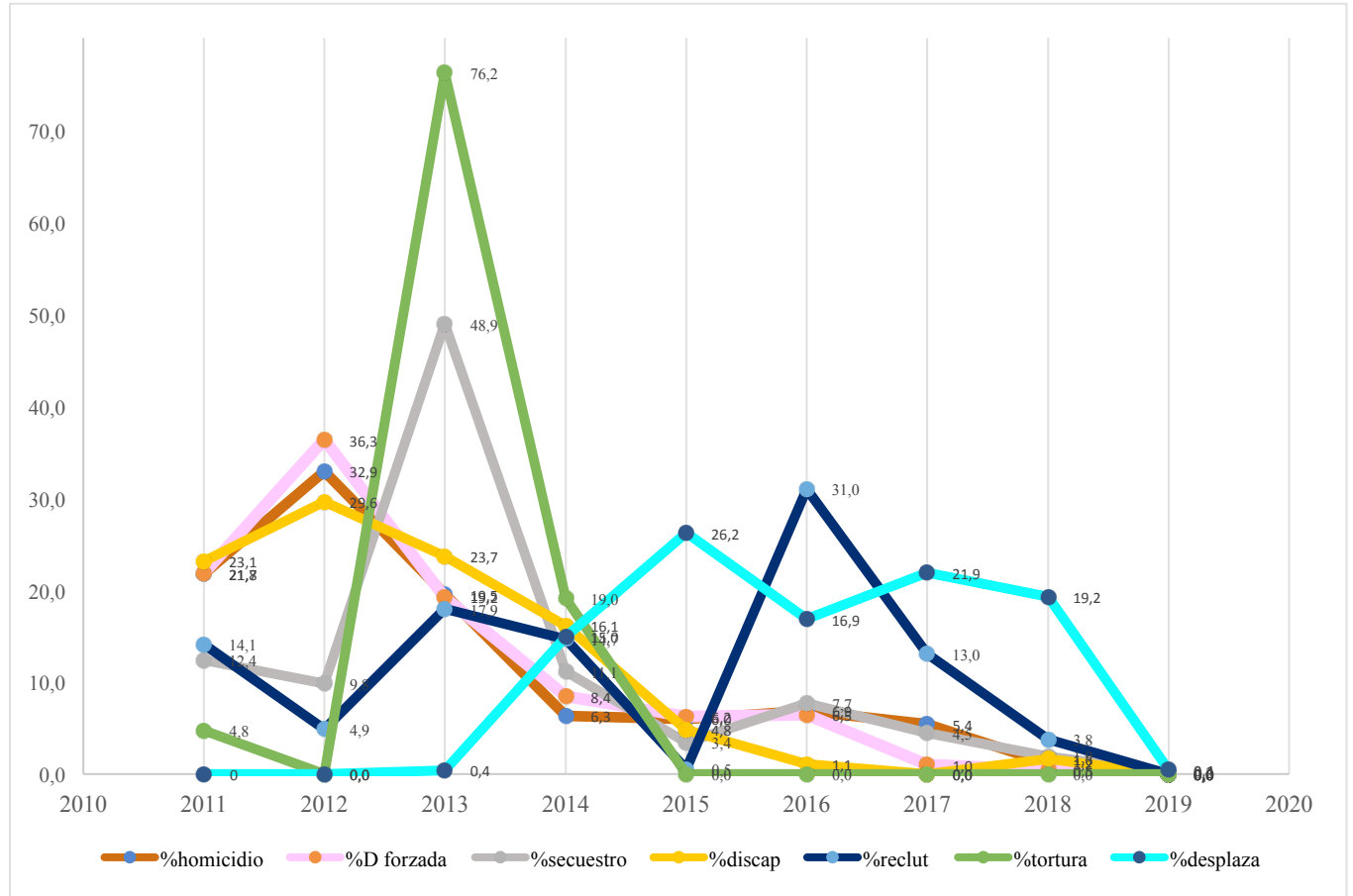
*Gráfica 19. Porcentaje de presupuesto ejecutado por año en étnicos y en no étnicos*



Fuente: elaboración propia, 2019

Por último y respecto del avance en la política de reconocimiento de indemnización administrativa para los miembros de los pueblos étnicos, se muestran las tendencias del porcentaje de reconocimiento e indemnización por cada hecho victimizante, observándose los mayores porcentajes de pagos, entre los años 2012 al 2014, a excepción del reclutamiento y el desplazamiento (que registra el inicio de su reconocimiento a partir del 2013, con la expedición de la Sentencia de la Corte Constitucional, SU 254 de 2013). (Gráfica 20).

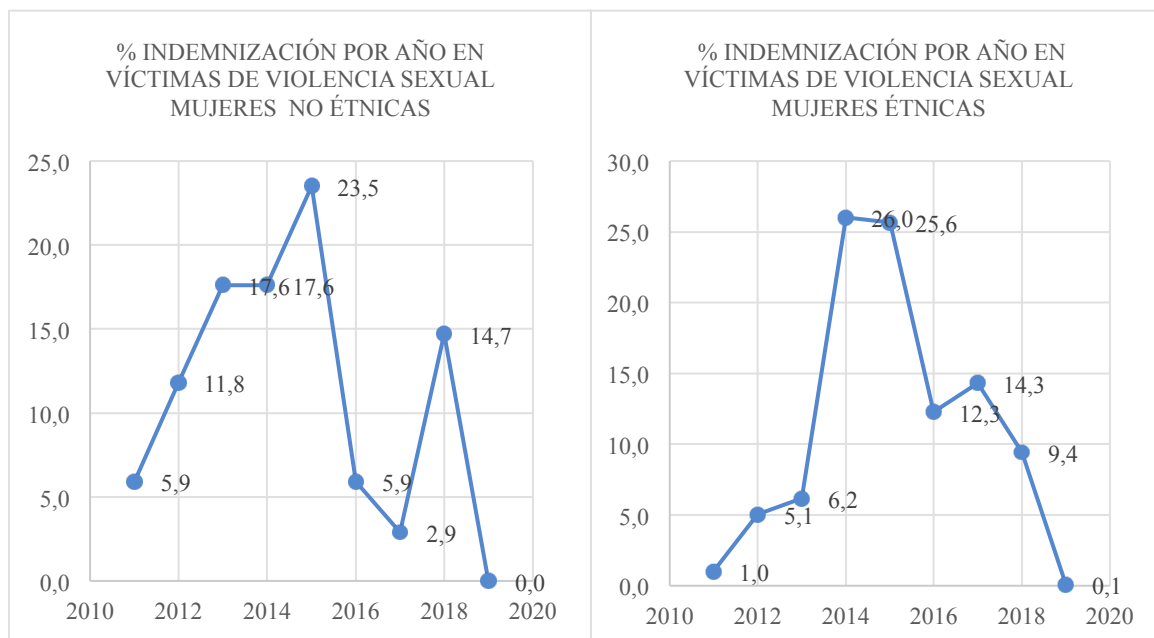
Gráfica 20. Porcentaje indemnizaciones para étnicos según hecho victimizante y año



Fuente: elaboración propia, 2019

En relación con el otorgamiento de las indemnizaciones por violencia sexual a las mujeres étnicas y no étnicas, es similar en ambos casos: el mayor porcentaje de reconocimiento para las étnicas, se dio entre el año 2014 al 2015 con un 26%; a partir de ahí, dicho porcentaje baja casi de forma constante, quedando por último en 0,1% hasta el 30 de marzo de 2019. En relación con las mujeres no étnicas, la situación expuesta no difiere mucho en este caso, teniendo el mayor pico de reconocimiento en el año 2015 (23.5%); con disminución progresiva de indemnización por violencia sexual, hasta 0% al 30 de marzo de 2019 (Gráfica 21).

*Gráfica 21. Porcentaje de indemnización por año en víctimas de violencia sexual mujeres étnicas y no étnicas*



Fuente: elaboración propia, 2019

## 5. SEGUIMIENTO AL PROCESO DE RESTITUCIÓN DERECHOS TERRITORIALES A PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS

*Los contextos de violencia al interior de los territorios indígenas y afrodescendientes continúan potenciando múltiples y continuados casos de desplazamiento forzado y restricciones a la movilidad; sumados a la incapacidad institucional para revertir las afectaciones nocivas y diferenciales que generó el desarraigo y la inadecuada atención en espacios urbanos. Atendiendo además al nivel de cumplimiento bajo de las diversas órdenes emitidas y a la persistencia de bloqueos institucionales y prácticas inconstitucionales. En consecuencia, esta Sala Especial procederá a declarar que el Estado de Cosas Inconstitucional frente*



a los derechos de los pueblos y las comunidades indígenas y afrodescendientes,  
persiste.

Corte Constitucional, Auto 266 de 2017

El presente capítulo expone un balance sobre el estado de avance y el rezago en el trámite de las solicitudes de restitución de derechos territoriales de pueblos y comunidades indígenas. Con ese fin, se revisarán las cifras generales correspondientes al número de solicitudes recibidas o adelantadas de oficio por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras –URT– y de aquellas presentadas ante los jueces especializados. De acuerdo con el periodo al que corresponde este informe, se pondrá especial énfasis en las cifras correspondientes al 2018 y 2019 con corte a 31 de marzo de 2019.

Teniendo en cuenta que los Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011, al igual que la Ley 1448 contemplan una vigencia de 10 años, el balance general preocupa a esta Comisión, no solo por la cantidad de solicitudes que continúan sin tramitarse, sino por los riesgos que persisten a nivel de la institucionalidad encargada de poner en marcha una restitución de derechos territoriales verdaderamente transformadora y aquellos que han sobrevenido en el contexto del posacuerdo.

En relación con la implementación de la política pública de restitución de derechos territoriales a pueblos y comunidades indígenas, conviene recordar que esta se rige por el principio de la: “reparación integral y restablecimiento del equilibrio y la armonía de los pueblos indígenas” (Ley 4633, 2011, art. 5) bajo el entendido de que las acciones reparadoras deben orientarse al:

*“restablecimiento del equilibrio y la armonía de los pueblos, vulnerados históricamente en sus dimensiones material e inmaterial. De la dimensión inmaterial forman parte los fundamentos espirituales, culturales, ancestrales y cosmogónicos, entre otros. Dicho restablecimiento se entenderá como un proceso que incorpora un conjunto de medidas y acciones transformadoras, justas y adecuadas dirigidas a fortalecer la autodeterminación y las instituciones propias, garantizar el goce efectivo de los derechos territoriales y el restablecimiento de los mismos, en caso de que hayan sido vulnerados, e implementar medidas de indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición. Los derechos a la justicia y a la verdad hacen parte de la reparación integral de las víctimas” (Ley 4633, 2011, art. 5)*

Así mismo, el artículo 6 Del Decreto Ley 4633 de 2011, señala que las medidas establecidas en el decreto “contribuirán a garantizar efectivamente la pervivencia física y cultural de los pueblos indígenas. Para ello, **propenderán por eliminar las condiciones y situaciones de vulnerabilidad y riesgos, en especial las descritas por la jurisprudencia nacional e internacional.**” [Subrayado fuera de texto original] (Decreto Ley 4633, 2011, art. 6).

Igualmente, el artículo 7 prescribe como principio, el respeto a la ley de origen, ley natural, derecho mayor o derecho propio de los pueblos indígenas. Para ello, señala que:



*“el juez, autoridad o intérprete de las normas consagradas en el presente decreto tomará debidamente en consideración la ley de origen, la ley natural, el derecho mayor o derecho propio y hará prevalecer el principio pro homine y los derechos humanos, fundamentales, colectivos e integrales de los pueblos indígenas contenidos en el bloque de constitucionalidad, sin desmedro de la autonomía y jurisdicción especial indígena.”*  
(Decreto Ley 4633, 2011, art. 7)

Estos principios hacen parte integral del Decreto Ley 4633 de 2011, son los que dan sentido a una justicia transicional étnica y obligan a las entidades ejecutoras de las políticas públicas del Estado en general, y en particular a las entidades llamadas a responder en el marco de los procesos de restitución de derechos territoriales. Solamente protegiendo los derechos territoriales de los pueblos y comunidades étnicas se protege integralmente sus derechos humanos. Sin embargo, en general, las entidades del Estado se muestran reticentes a comprender que la reparación de los pueblos étnicos y la posibilidad de superar el riesgo de desaparición física y cultural en que se encuentran exige una respuesta estructural tanto de parte de todas las entidades del nivel central del gobierno, así como de las administraciones locales, que debe reflejarse transversalmente en los ejercicios de planeación, destinación de recursos, programas, metas e indicadores. Por el contrario, a la hora de hacer seguimiento a las órdenes judiciales de restitución de derechos territoriales la Comisión se ha encontrado con una respuesta fragmentada, desarticulada y descontextualizada de los derechos y necesidades de los pueblos y comunidades étnicas víctimas del conflicto.

Conviene recordar que el Decreto Ley 4633 de 2011 hace parte integral del decálogo de los Derechos Humanos de las comunidades indígenas, en particular, de aquellas que han sido víctimas del conflicto armado y de sus factores vinculados y subyacentes. De acuerdo con los principios contemplados en el Decreto Ley 4633 de 2011, las medidas establecidas en esa norma están orientadas a favorecer la pervivencia física y cultural de los pueblos y comunidades indígenas. **No obstante, las comunidades étnicas continúan soportando de manera desproporcionada los impactos del conflicto armado, hasta el punto en que la Corte Constitucional, a través del Auto 266 de 2017 confirmó el Estado de Cosas Inconstitucional –ECI– en relación con la situación de desplazamiento forzado y de las restricciones a la movilidad que no han permitido revertir el daño sufrido por las comunidades étnicas, particularmente en relación con sus derechos territoriales.** La Corte consideró que en muchos casos estas afectaciones territoriales no solo persisten, sino que se han agravado, sin obtener una respuesta institucional adecuada, situación que ha sido corroborada en el ejercicio de acompañamiento y seguimiento al proceso de restitución que misionalmente adelantan los órganos de control que conforman esta Comisión.

### **El balance general en materia de restitución a pueblos y comunidades indígenas**

En términos cuantitativos generales la Unidad de Restitución de Tierras ha recibido 308 solicitudes de restitución de derechos territoriales, de las cuales 238 corresponden a comunidades indígenas y 70 a comunidades negras (URT, E-2019-230670 de 23 de abril de 2019). Luego de más de 7 años de implementación de estas normas, la URT ha culminado el trámite administrativo de 72 solicitudes de restitución de derechos territoriales que actualmente cuentan con informes de caracterización adoptados e inscritos en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas, RTDAF. De



los casos en que la URT ha culminado el trámite administrativo inscribiendo en el RTDAF, 53 corresponden a comunidades indígenas.

En total, 68 casos de restitución de derechos territoriales han sido presentados ante los jueces especializados. Actualmente 52 demandas de restitución de derechos territoriales cursan en los despachos judiciales competentes, de las cuales 34 corresponden a comunidades indígenas. Con corte a 31 de marzo de 2019 se habían proferido 16 sentencias de restitución de derechos territoriales, de las cuales 14 corresponden a comunidades indígenas.

A continuación se revisará con mayor detalle el estado en que se encuentran cada una de las solicitudes de restitución de derechos territoriales. En relación con la etapa administrativa del proceso de restitución, se revisará el estado del trámite a cargo de la URT en que se encuentra cada uno de los casos, se expondrá a través de un mapa los municipios en donde se encuentran las solicitudes de restitución de comunidades indígenas y se revisarán algunos aspectos relevantes de la gestión adelantada por la URT en 2018 y 2019 con corte a 31 de marzo de 2019.

En segundo lugar, se revisará el número de solicitudes que han sido presentadas ante los jueces especializados y se pondrá de presente el tiempo promedio que están tomando las demandas de restitución de derechos territoriales para obtener una decisión de fondo. En tercer lugar, se revisarán las cifras relativas a los procesos de restitución de derechos territoriales de comunidades indígenas que se encuentran en etapa posfallo, así como el estado de cumplimiento de las órdenes relacionadas con la formalización del territorio, la instalación de vallas y la construcción y/o mejoramiento de vivienda a cargo del Ministerio de Agricultura y de la Agencia Nacional de Tierras.

En cuarto lugar, se señalará la ubicación geográfica de las solicitudes de medidas cautelares que han sido otorgadas por los jueces de restitución y se identificarán las comunidades que han sido protegidas a través de este mecanismo. También se revisarán las cifras registradas por la Unidad de Restitución de Tierras en relación con el número de asesinatos perpetrados en contra de miembros de comunidades étnicas solicitantes de restitución de derechos territoriales.

Finalmente, se expondrán las principales conclusiones de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a los Decretos Leyes Étnicos en relación con el componente de restitución de derechos territoriales, y se presentarán algunas recomendaciones dirigidas al Gobierno Nacional y la Judicatura.

## **5. 1. Etapa administrativa**

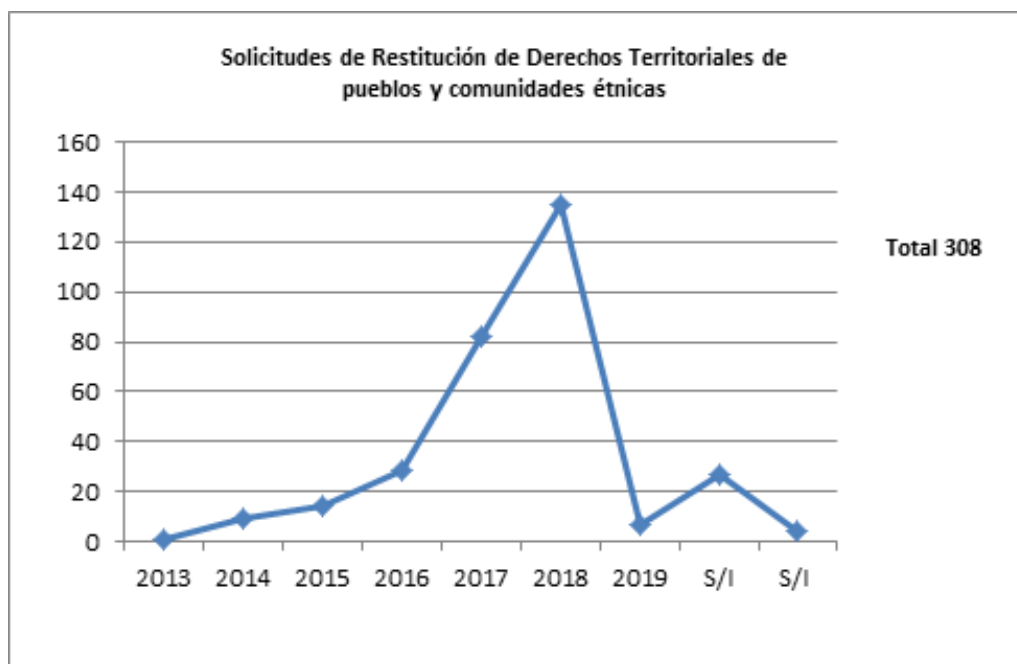
### **5.1.1. Número y estado de las solicitudes de restitución de derechos territoriales de pueblos y comunidades indígenas**

Con corte a 31 de marzo de 2019 la Unidad de Restitución de Tierras ha recibido 308 solicitudes de restitución de derechos territoriales de pueblos y comunidades étnicas. La siguiente gráfica permite observar el aumento gradual de las mismas, siendo 2018 el año en que se recibió el mayor número de solicitudes. Cabe señalar que las solicitudes que la URT tramita pueden recibirse a través de distintas vías; las comunidades pueden acercarse directamente a las oficinas de la URT, pero también puede suceder que sea la URT la que se acerque a las comunidades para socializar y dar a conocer el contenido



de los Decretos Leyes y solo entonces las comunidades se animen a acceder de manera informada al trámite especial establecido para reivindicar el derecho fundamental a la restitución. La Unidad también adelanta solicitudes en virtud de órdenes judiciales, así como a través de las remisiones que realizan la Unidad para las Víctimas y el Ministerio Público cuando atienden población víctima.

Gráfica 22. Solicitudes de Restitución de Derechos Territoriales de Pueblos y Comunidades Étnicas 2013 – 2019



Fuente: elaboración propia, 2019

Las 238 solicitudes de restitución de comunidades indígenas se encuentran ubicadas en 29 departamentos y al menos 126 municipios, según se muestra a continuación:



Fuente: Procuraduría Delegada para Asuntos Agrarios y Restitución de Tierras, s.f.

### 5.1.2. Etapa de elaboración de estudios preliminares

De las 238 solicitudes de restitución de pueblos y comunidades indígenas que ha recibido la Unidad, 62 se encuentran todavía en etapa de elaboración de estudios preliminares, tal y como lo indica la siguiente tabla:

*Tabla 16. Solicitudes de restitución de derechos de derechos territoriales a pueblos indígenas en etapa de elaboración de estudios preliminares*

No.	Departamento	Municipio	Nombre del territorio de la comunidad	Grupo étnico	Estado actual	Fecha inicio Etapa Administrativa
1	Antioquia	Ituango	Jaidukama	Embera Eyábida	Elaboración del Estudio Preliminar	19-dic.-17
2	Antioquia	Segovia	Tagual La Pó	Embera Chamí	Elaboración del Estudio Preliminar	13-dic.-17
3	Antioquia	Mutatá	Coribí Bedadó	Embera-Katio	Elaboración del Estudio Preliminar	1-may.-18
4	Antioquia	Mutatá	Jaikerazavi	Embera Dovida	Elaboración del Estudio Preliminar	N.A.
5	Atlántico	Tubará	Mokaná	Mokaná	Elaboración del Estudio Preliminar	S/I
6	Caldas	Belalcázar	Totumal	Embera Katío	Elaboración del Estudio Preliminar	22-mar.-18
7	Caquetá	San José del Fragua-Piamonte	Parcialidad san Gabriel	Inga	Elaboración del Estudio Preliminar	S/I
8	Caquetá	Milan	Agua Negra	Koreguaje	Elaboración del Estudio Preliminar	S/I
9	Caquetá	Solano	Parcialidad Mesay	Murui	Elaboración del Estudio Preliminar	S/I

10	Casanare	Orocué	El Duya	Salibá	Elaboración del Estudio Preliminar	S/I
11	Casanare	Orocué	San Juanito	Salibá	Elaboración del Estudio Preliminar	S/I
12	Casanare	Orocué	Consejo	Salibá	Elaboración del Estudio Preliminar	S/I
13	Casanare	Orocué	Medano	Salibá	Elaboración del Estudio Preliminar	S/I
14	Casanare	Orocué	Macucua	Salibá	Elaboración del Estudio Preliminar	S/I
15	Casanare	Orocué	Paravare	Salibá	Elaboración del Estudio Preliminar	S/I
16	Casanare	Orocué	Suspiro	Salibá	Elaboración del Estudio Preliminar	S/I
17	Casanare	Orocué	Saladillo	Salibá	Elaboración del Estudio Preliminar	S/I
18	Casanare	Sácama. Támara, Hato Corozal	Chaparral Barrosnegros	U'wa	Elaboración del Estudio Preliminar	1-oct.-18
19	Cesar	Pueblo Bello	Kogui - Malayo - Arhuaco. Sector Organización Yugumaiun Bunkuanarrua Tayrona OWYBT	Wiwa	Elaboración del Estudio Preliminar	S/I
20	Chocó	Tadó	El Silencio	Embera	Elaboración del Estudio Preliminar	S/I
21	Chocó	Juradó	Juradó	Embera Katío	Elaboración del Estudio Preliminar	S/I
22	Chocó	Bahía Solano	Villa Nueva Juna	Embera Dovidá	Elaboración del Estudio Preliminar	S/I
23	Chocó	Medio Baudó	Puerto Alegre y La Divisa	Embera Katío	Elaboración del Estudio Preliminar	24-may.-17

24	Chocó	Litoral del San Juan	Santa María de Pangala	Wounaan	Elaboración del Estudio Preliminar	16-abr.-18
25	Chocó	Bojayá	Río Napipí	Emberá Katio	Elaboración del Estudio Preliminar	8-mar.-18
26	Chocó	Riosucio	Territorio colectivo de la parcialidad Juin Phubuur	Wounaan	Elaboración del Estudio Preliminar	20/12/2018
27	Chocó- Valle del Cauca	Litoral del San Juan-Buenaventura	Resguardo Indígena Cabeceras o Puerto Pizaro	Wownaan	Elaboración del Estudio Preliminar	19-nov.-18
28	Córdoba	Tierralta	Alto Sinu, Esmeralda Cruz Grande e Iwagado	Embera Katio	Elaboración del Estudio Preliminar	S/I
29	Córdoba	Tuchín	Parcialidades Vidales, Guaymaral, Barbacoas, Las Américas, Molina, Nueva Colombia, Santander de la cruz, Esmeralda, Sabana Costa y Sabanal) _ pertenecientes al resguardo San Andres de Sotavento	Zenú	Elaboración del Estudio Preliminar	26-may.-15
30	Córdoba	Puerto Libertador	Aguas Frias	Zenú	Elaboración del Estudio Preliminar	24-ago.-16
31	Córdoba	Puerto Libertador y Montelíbano	Alto San Jorge	Zenú	Elaboración del Estudio Preliminar	S/I
32	Guainía	Inirída	Resguardo Coayare- El coco	Puinave, Piapoco y Curripaco	Elaboración del Estudio Preliminar	28-may.-18
33	Guaviare	Miraflores	Puerto Viejo y Puerto Esperanza	Cubeo, Desano, Tuyuca, Siriano, Guanano, Piratapuyo,	Elaboración del Estudio Preliminar	30-jun.-18

				Tariano		
34	Guaviare	Miraflores	Puerto La Palma	Cubeo, Desano, Tuyuca, Siriano, Guanano, Piratapuyo, Carijona, Makú	Elaboración del Estudio Preliminar	30-jun.-18
35	La Guajira	Barrancas	Jamiche	Wayúú	Elaboración del Estudio Preliminar	23-oct.-15
36	La Guajira	Distracción	Caicemapa	Wayúú	Elaboración del Estudio Preliminar	17-mar.-16
37	La Guajira	Riohacha	Santa Rosa - Arroyo Guerrero	Wayúú	Elaboración del Estudio Preliminar	16-may.-17
38	La Guajira	Barrancas	Guajireros	Wayúú	Elaboración del Estudio Preliminar	2-jul.-13
39	La Guajira	Barrancas	Tamaquito	Wayúú	Elaboración del Estudio Preliminar	14-oct.-16
40	La Guajira	Maicao	Marañamana	Wayúú	Elaboración del Estudio Preliminar	27-may.-16
41	La Guajira	Maicao	Panamá, El Coral, Wamayao, Makatamana	Wayúú	Elaboración del Estudio Preliminar	28-abr.-17
42	La Guajira	Maicao	Sagrado Corazón	Wayúú	Elaboración del Estudio Preliminar	16-may.-17
43	La Guajira	Hato Nuevo	Resguardo Rodeito El Pozo	Wayúú	Elaboración del Estudio Preliminar	19-sep.-17
44	La Guajira	Fonseca	Resguardo Mayabangloma	Wayúú	Elaboración del Estudio Preliminar	6-nov.-18
45	La Guajira	Becerril	Resguardo Campoalegre	Wiwa	Elaboración del Estudio Preliminar	N.A.
46	La Guajira	Maicao	Santa Rosa Majayura	Wayúú	Elaboración del Estudio Preliminar	13-jul.-17



47	Magdalena	Aracataca, Fundación, Ciénaga y Santa Martha	Línea Negra	Arhuaco, Kankuamo, Wiwa y Kogui	Elaboración del Estudio Preliminar	S/I
48	Meta	La Macarena	Caño Ceiba	Jiw	Elaboración del Estudio Preliminar	S/I
49	Meta	Mesetas	Nasa de Ondas del Cafre	Nasa	Elaboración del Estudio Preliminar	S/I
50	Meta	Mapiripán	Zaragozas	Jiw	Elaboración del Estudio Preliminar	6-jun.-18
51	Meta	Mapiripán	Barranco Ceiba Laguna Araguato	Jiw	Elaboración del Estudio Preliminar	9-abr.-18
52	Meta, Vichada	Puerto Gaitán, Cumaribo	Alto Únuma	Sikuani y Piapoco	Elaboración del Estudio Preliminar	10-oct.-16
53	Nariño	Santacruz	Santacruz de Guachavez	Pasto	Elaboración del Estudio Preliminar	S/I
54	Nariño	Ipiales	Resguardo Ukumary Kankhe	Cofán	Elaboración del Estudio Preliminar	26/12/2018
55	Nariño	El Charco	Resguardo el Morro	Eperara Siapidara	Elaboración del Estudio Preliminar	S/I
56	Nariño	Pasto	Refugio el Sol	Quillasinga	Elaboración del Estudio Preliminar	S/I
57	Nariño	Cumbal	Resguardo Gran Cumbal	Pastos	Elaboración del Estudio Preliminar	S/I
58	Risaralda, Chocó	Pueblo Rico, Mistrató	Unificado Chamí del Río San Juan	Embera Katío	Elaboración del Estudio Preliminar	20-feb.-18
59	Tolima	Natagaima	Pacande	Pijao	Elaboración del Estudio Preliminar	1-dic.-17
60	Tolima	Natagaima	Palma Alta	Pijao	Elaboración del Estudio Preliminar	1-dic.-17
61	Vaupés	Taraira	Territorio sin formalizar de	Macuna, tanimuca,	Elaboración del Estudio	10-feb.-18



			ocupación ancestral de las asociaciones tradicionales indígenas -ACAIP-ACIYA-ACIYAVA, perteneciente al macroterritorio de la gente de yurupary	yuju makuk	Preliminar	
62	Vichada	Puerto Carreño	La Mayera	Sikuani y Amorua	Elaboración del Estudio Preliminar	21-feb.-19

Fuente: elaboración propia, 2019

### 5.1.3. Etapa de caracterización de afectaciones territoriales

Con corte a 31 de marzo de 2019, 72 solicitudes de restitución de pueblos y comunidades étnicas se encuentran en etapa de elaboración y/o adopción del informe de caracterización de afectaciones territoriales, tal y como se muestra a continuación. Del total de solicitudes que se encuentran en esta etapa, 46 corresponden a casos de comunidades indígenas. La totalidad de solicitudes que cuentan con informe de caracterización adoptado han sido inscritas en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas RTDAF.

*Tabla 17. Solicitudes de restitución de comunidades indígenas en etapa de elaboración del informe de caracterización de afectaciones territoriales*

No	Departamento	Municipio	Nombre del territorio de la comunidad	Grupo étnico	Estado actual	Fecha inicio Etapa Administrativa
1	Antioquia, Chocó	Mutatá, Carmen del Darién	Chontadural Cañero	Embera Eyábida	Elaboración de Caracterización	19-abr.-16
2	Arauca	Tame	Caño Claro (Zona Makaguan)	Makaguán	Elaboración de Caracterización	24-nov.-17
3	Arauca	Tame	Parreros (Zona Makaguan)	Makaguán	Elaboración de Caracterización	24-nov.-17
4	Arauca	Puerto Rondón	La Esperanza (Zona Makaguan)	Makaguán	Elaboración de Caracterización	24-nov.-17
5	Arauca	Tame	Cuiloto II (Zona Makaguan)	Makaguán	Elaboración de Caracterización	24-nov.-17
6	Arauca	Tame	Macarieros (Zona Makaguan)	Makaguán	Elaboración de Caracterización	24-nov.-17

			Makaguan)			
7	Arauca	Arauquita	El Vigía (Zona Makaguan)	Makaguán	Elaboración de Caracterización	24-nov.-17
8	Arauca	Tame	Cusay (Zona Makaguan)	Makaguán	Elaboración de Caracterización	24-nov.-17
9	Arauca	Tame	Puyeros (Zona Makaguan)	Makaguán	Elaboración de Caracterización	24-nov.-17
10	Caquetá	Milán	San Antonio de Getuchá	Koreguaje	Elaboración de Caracterización	22-nov.-18
11	Caquetá-Meta	San Vicente del Caguán-La Macarena	Llanos de Yarí - Yaguará II	Pijao, Piratapuyo, Tukano	Adopción de la Caracterización	19-dic.-18
12	Cauca	Guapi	Nueva Bellavista y Partidero	Eperera Siapidara	Elaboración de Caracterización	20-abr.-18
13	Cauca	Almaguer	Caquiona (Zona Yanacona)	Yanacona	Elaboración de Caracterización	21-sep.-17
14	Cauca	La Vega	Guachicono (Zona Yanacona)	Yanacona	Elaboración de Caracterización	21-sep.-17
15	Cauca	La Vega	Pancitará (Zona Yanacona)	Yanacona	Elaboración de Caracterización	21-sep.-17
16	Cauca	Sotara	Río Blanco (Zona Yanacona)	Yanacona	Elaboración de Caracterización	21-sep.-17
17	Cauca	San Sebastián	Papallacta (Zona Yanacona)	Yanacona	Elaboración de Caracterización	21-sep.-17
18	Cauca	San Sebastián	San Sebastián (Zona Yanacona)	Yanacona	Elaboración de Caracterización	21-sep.-17
19	Cesar	Pueblo Bello y Valledupar	Businchama	Arhuaco	Elaboración de Caracterización	13-dic.-14
20	Cesar, Magdalena	Aracataca, Pueblo Bello, Fundación y Valledupar	Arhuaco de la Sierra Nevada de Santa Marta - Zona Oriental	Arhuaco	Elaboración de Caracterización	13-dic.-14
21	Chocó	Carmen del Darién, Riosucio	Uradá Jiguamiandó	Embera Chamí	Elaboración de Caracterización	17-ene.-19
22	Chocó	Turbo	Parcialidad Río León -	Embera Eyábida	Elaboración de Caracterización	14-nov.-18

			Imamadó			
23	Chocó	El Carmen de Atrato	El Fiera	Embera	Adopción de la Caracterización	26-oct.-18
24	Chocó	Alto Baudó	Ríos Catru-Dubasa y Ancoso	Embera Katío	Elaboración de Caracterización	5-oct.-18
25	Córdoba	Puerto Libertador, Montelibano, San José de Uré	Quebrada Cañaveral y Territorio Ancestral	Embera Katío	Elaboración de Caracterización	20-nov.-17
26	La Guajira	Riohacha	La Laguna y Guamaka	Wiwa	Elaboración de Caracterización	3-nov.-17
27	La Guajira	Maicao	Houluy	Wayuú	Elaboración de Caracterización	4-oct.-18
28	Meta	Puerto Concordia	La Sal	Jiw	Elaboración de Caracterización	31-jul.-18
29	Nariño	Tumaco	El Cedro, Las Peñas, La Brava, Pilví y La Pintada (Zona Tumaco)	Awá	Elaboración de Caracterización	21-nov.-17
30	Nariño	Tumaco	Peña La Alegría (Zona Tumaco)	Awá	Elaboración de Caracterización	21-nov.-17
31	Nariño	Tumaco	Inda Zabaleta (Zona Tumaco)	Awá	Elaboración de Caracterización	30-nov.-18
32	Nariño	Tumaco	Inda Guacaray (Zona Tumaco)	Awá	Elaboración de Caracterización	30-nov.-18
33	Nariño	Tumaco	Pulgande Campoalegre (Zona Tumaco)	Awá	Elaboración de Caracterización	30-nov.-18
34	Nariño	Roberto Payan	Watsalpi	Awá	Adopción de la Caracterización	14-oct.-14
35	Nariño	Ipiales	Resguardo Santa Rosa del Diviso y Sucumbios	Kofan	Elaboración de Caracterización	4-dic.-18
36	Norte de Santander	Convención, Teorama, El Carmén	Motilón Barí	Barí	Elaboración de Caracterización	3-oct.-16
37	Norte de Santander	El Tarra, Teorama	Gabarra Catalaura	Barí	Elaboración de Caracterización	3-oct.-16
38	Putumayo	Puerto Guzmán	Calenturas	Inga	Elaboración de Caracterización	28-dic.-16

39	Putumayo	Puerto Leguízamo	Agua Negra	Murui	Elaboración de Caracterización	13-dic.-17
40	Putumayo	Puerto Leguízamo	Ñukanchipa Llacta	Kichwa	Adopción de la Caracterización	1-nov.-18
41	Putumayo	Puerto Asís	Vegas de Santana	Siona	Elaboración de Caracterización	9-nov.-18
42	Putumayo	San Miguel	Yarinal (San Marcelino)	Kichwa	Elaboración de Caracterización	27-jul.-18
43	Risaralda	Pueblo Rico	Gitó Dokabú	Embera Chamí	Elaboración de Caracterización	9-jul.-15
44	Tolima	Coyaima	Guayaquil	Pijao	Elaboración de Caracterización	16-mar.-18
45	Valle del Cauca	Buenaventura	Eperara Siapidara del Río Naya (Joaquincito)	Eperara Siapidara	Elaboración de Caracterización	10-ago.-17
46	Valle del Cauca	Buenaventura	Guayacan Santa Rosa	Wounaan	Elaboración de Caracterización	19-oct.-18

Fuente: elaboración propia, 2019

#### 5.1.4. Etapa judicial

#### 5.1.5. Número y estado de las solicitudes de restitución de derechos territoriales

Con corte a 31 de marzo de 2019, la URT ha presentado 68 demandas de restitución de derechos territoriales de pueblos y comunidades étnicas ante los jueces especializados. Los departamentos con mayor número de demandas son Chocó (18), Nariño (11), Cesar (6) y Putumayo (6).

*Tabla 18. Demandas presentadas por la URT – DAE. Total general 2013 - 2019*

Departamento	Número de demandas presentadas
Antioquia	1
Bolívar	1
Caldas	3
Caquetá	1
Cauca	5
Cesar	6
Chocó	18
Guaviare	2
La Guajira	2
Magdalena, Cesar	1
Meta	3
Meta, Vichada	1
Nariño	11
Putumayo	6
Tolima	2

Valle del Cauca	4
Vichada	1
<b>Total general</b>	<b>68</b>

Fuente: elaboración propia, 2019

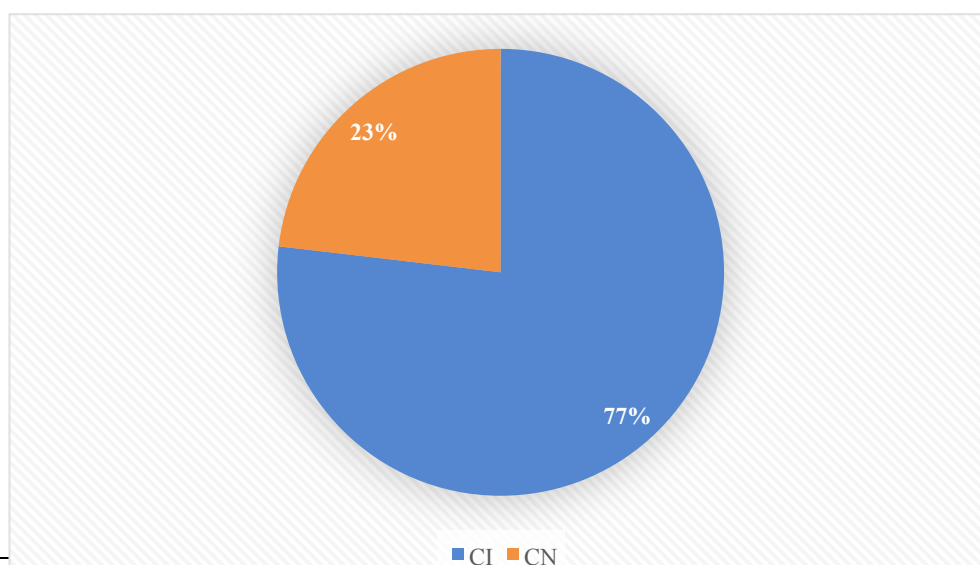
En relación con las comunidades indígenas, la URT ha presentado 49 demandas de restitución ante los jueces especializados, que corresponden a las cifras específicas y a los departamentos que se muestran a continuación.

Gráfica 23. Demandas étnicas de CI y CN presentadas por la URT por municipio 2014 – 2019



Fuente: elaboración propia, 2019

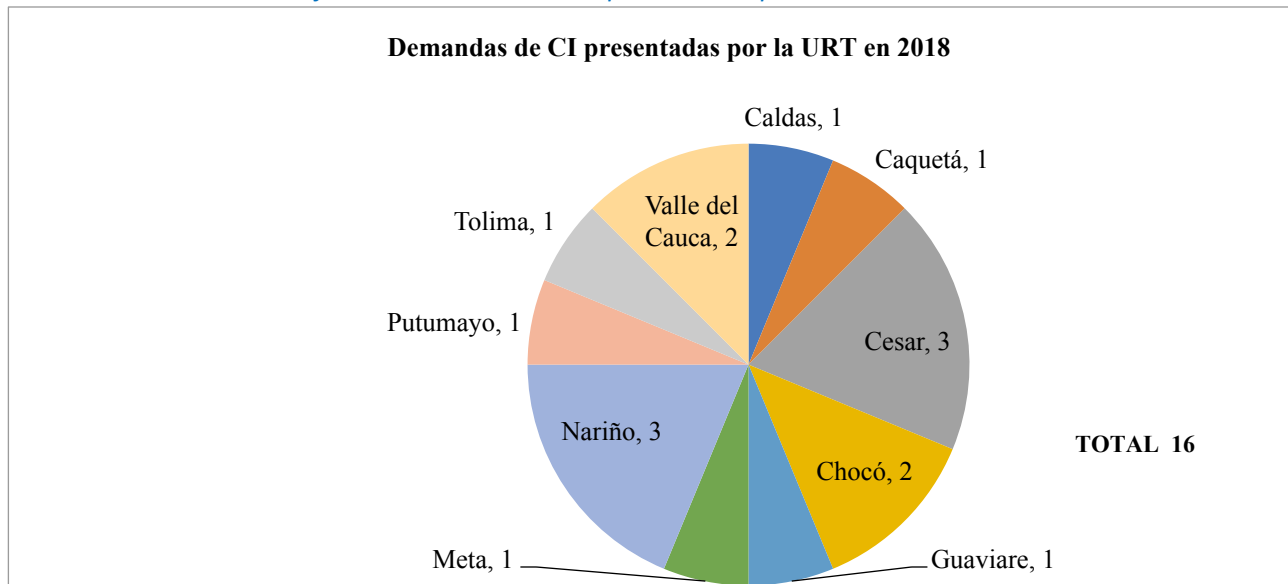
Gráfica 24. Demandas presentadas por la URT-DAE



Fuente: elaboración propia, 2019

2017 y 2018 han sido los años en que la URT ha presentado mayor número de demandas étnicas ante los jueces especializados, siendo 2018 el año con mayor número de demandas radicadas, con un total de 25, de las cuales 16 corresponden a comunidades indígenas. Durante 2019 con corte a 31 de marzo de 2019, la Unidad todavía no había presentado ninguna demanda étnica ante los jueces especializados.

Gráfica 25. Demandas de CI presentadas por la URT en 2018



Fuente: elaboración propia, 2019

### 5.1.6. Etapa Posfallo para sentencias de restitución de derechos territoriales

Con corte a 31 de marzo de 2019 han sido proferidas 16 sentencias, de las cuales 14 corresponden a la restitución de derechos territoriales a favor de comunidades indígenas y suman 161.775 hectáreas. En promedio, la etapa judicial ha sido de 25 meses.

Tabla 19. Sentencias de restitución de derechos territoriales con corte a 31 de marzo de 2019

	Grupo Étnico	Comunidad	Departamento/Municipio	Fecha de radicación demanda	Fecha de la sentencia	Has restituidas	Meses etapa judicial
1	Indígena	Resguardo Emberá Katio del río Alto Andágueda y Tahami	Chocó- Bagadó	3 de febrero de 2013	23 de septiembre de 2014	71.010	19
2	Comunidad Negra	C.C. Renacer Negro	Cauca- Timbiquí	26 de junio de 2014	01 de julio del 2015	50.000	12
3	Indígena	Eyákera - Emberá	Chocó- Unguía	24 de noviembre de 2014	5 de mayo de 2016	3.157	17
4	Indígena	Nuevo Espinal - Wayúu	Guajira- Barrancas	7 de marzo de 2014	23 de Junio de 2016	587	27
5	Indígena	Comunidades Menkue, Misaya y La Pista - Pueblo Yukpa	Cesar-Codazzi	9 de junio de 2014	30 de agosto de 2016	467	26
6	Indígena	Iroka - Pueblo Yukpa	Agustín Codazzi	2 de octubre de 2015	27 de abril de 2017	10.492	18
7	Indígena	Selvas del putumayo - Pueblo Inga	Putumayo - Orito	16 de diciembre de 2015	7 de noviembre de 2017	10	22
8	Indígena	Embera Katio Mondo Mondocito	Chocó - Tadó	05 de febrero de 2016	29 de noviembre de 2017	1.780	21
9	Indígena	Téntéya (Siona)	Putumayo - Orito	15 de diciembre de 2016	14 de diciembre de 2017	93	21
10	Comunidad negra	C. C. De la cuenca del río Yurumanguí	Valle del Cauca - Buenaventura	5 de octubre de 2015	25 de enero de 2018	54.776	27
11	Indígena	Resguardo Tule de Arquía	Chocó, Antioquia - Necoclí, Turbo	24 de septiembre de 2015	19 de abril de 2018	2.825	31
12	Indígena	Resguardo Emberá de Cuti	Chocó - Unguía	31 de octubre de 2014	28 de junio de 2018	240	44
13	Indígena	Tanela	Chocó - Unguía	31 de octubre de 2014	10 de diciembre de 2018	1.029	50
14	Indígena	Resguardo Wounáan del río	Chocó - Juradó	20 de octubre de	2 de agosto de 2018		20

Fuente: elaboración propia, 2019

La CSMDL requirió al Ministerio de Agricultura con el fin de conocer la manera en que ese Ministerio y sus entidades adscritas han sistematizado y respondido a las órdenes de restitución de derechos territoriales de comunidades étnicas proferidas por los jueces y magistrados especializados. Ese Ministerio respondió informando acerca de acciones de cumplimiento de órdenes judiciales de tutela relacionadas con comunidades étnicas, pero no remitió aquella que respondiera específicamente a los casos étnicos con decisiones judiciales emitidas en el marco de los procesos de restitución de derechos territoriales contemplados en los Decretos Leyes 4633 y 4635 de 2011 y atendidos directamente por ese Ministerio (Radicado Ministerio de Agricultura No. 20193000145441). Lo anterior, da cuenta de la falta de un arreglo institucional al interior del Ministerio de Agricultura, que permita hacer el seguimiento puntual al cumplimiento de órdenes judiciales de restitución de derechos territoriales a favor de comunidades étnicas.

En relación con las órdenes de formalización de territorios colectivos, es decir, órdenes de titular consejos comunitarios de comunidades negras, constituir resguardos a comunidades indígenas, ampliar o sanear, de acuerdo con la información reportada, la Agencia Nacional de Tierras se encuentra vinculada a 58 casos con órdenes judiciales de restitución de derechos territoriales para comunidades étnicas (Radicado Agencia Nacional de Tierras No. 20195000537061). Con el fin de informar el estado de cada una de dichas órdenes, esa Agencia remitió una matriz de Excel en la que se citan como fuente de las obligaciones a cargo de la ANT, decisiones judiciales contenidas en “autos interlocutorios”, sin que sea posible determinar con claridad a partir de ese instrumento, el proceso específico al que pertenecen. Así mismo, a partir de la información suministrada por la ANT, no es posible establecer con certeza el grado real de cumplimiento de cada orden, pues el tipo de información, el grado de profundidad y especificidad que se consigna en cada caso varía ostensiblemente.

#### **5.1.7. En materia de instalación de vallas como medida de protección colectiva de las comunidades indígenas y sus territorios**

Una de las medidas cautelares que de acuerdo con las comunidades representa una forma de protección colectiva necesaria y urgente es la instalación de vallas informativas en puntos estratégicos de los resguardos, consejos comunitarios y/o territorios de ocupación tradicional, que informen a los terceros sobre esta situación con el fin de evitar el ingreso de personas ajenas a los territorios e impedir que se den negociaciones o se generen expectativas de prescripción sobre territorios que pertenecen a las comunidades étnicas y/o que se encuentran solicitados en tanto han sido reconocidos por estas comunidades como parte de su territorio ancestral.

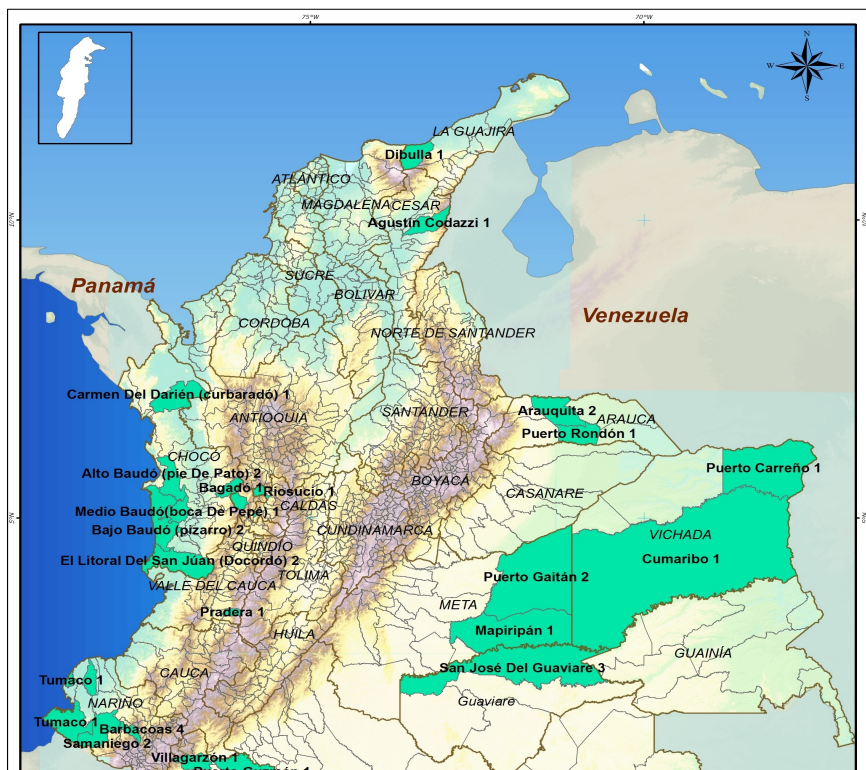


Al respecto, en la vigencia 2018, la Subdirección de Asuntos Étnicos de la Agencia Nacional de Tierras elaboró un documento borrador del instructivo interno para dar cumplimiento a las medidas cautelares que ordenan la implementación de vallas. Dicho documento se encuentra en ajuste por parte de la Dirección de Asuntos Étnicos, en conjunto con la Oficina de Planeación de la ANT, al igual que las gestiones para celebrar un convenio de asociación que permita llevar a cabo la instalación de vallas a través de un operador. Por lo tanto, a la fecha no se ha dado cumplimiento a las órdenes judiciales que han asignado la tarea de instalar vallas a la ANT como medida de protección de los territorios colectivos de las comunidades étnicas.

### 5.1.8. En materia de vivienda

En materia de vivienda, el Ministerio de Agricultura reportó estar a cargo del cumplimiento de órdenes de solución de vivienda por concepto de construcción y/o mejoramiento asociadas a 9 procesos de restitución de derechos territoriales. Pese a que ha habido avances importantes en materia de consecución de recursos para soluciones de construcción o mejoramiento de vivienda de interés social rural, en ninguno de los casos la orden de vivienda se encuentra cumplida a cabalidad. Algunos casos como el del Alto Andágueda y Renacer Negro llevan más de 4 años en sede de posfallo.

*Mapa 2. Municipios con medidas cautelares concedidas para la protección de derechos territoriales de comunidades indígenas con corte 31 de marzo de 2019*



Fuente: Procuraduría Delegada para Asuntos Agrarios y Restitución de Tierras, s.f.

*Tabla 20. Órdenes de restitución de derechos territoriales en materia de vivienda a cargo del Ministerio de Agricultura y estado de cumplimiento*

Número	Año sentencia o Auto de medidas cautelares	Caso / Comunidad	Acciones realizadas / Estado de cumplimiento	Síntesis estado cumplimiento orden
1	Sentencia de 23 de septiembre de 2014	Comunidad Indígena del Resguardo del Río Alto Andágueda	La Gerencia de Vivienda del Banco Agrario de Colombia S.A., atendió en materia de vivienda de interés rural a esta comunidad con la adjudicación de 57 subsidios de VISR por valor de \$1.453.585.500,00, de los cuales han sido entregadas 27 soluciones de vivienda y quedan por ejecutar 30, que están a cargo de la Gerencia de Vivienda.	27 soluciones de viviendas entregadas, 30 pendientes.  En consecuencia, la orden no se ha cumplido a cabalidad.
2	Sentencia de 1 de julio de 2015	Consejo Comunitario Renacer Negro de Timbiquí - Cauca	El 12 de abril de 2018, la Dirección de Gestión de Bienes Públicos Rurales, la Dirección de Asuntos Étnicos y la Territorial de la Unidad de Restitución de Tierras como Entidad Promotora, realizaron un espacio de dialogo con el representante legal del Consejo Comunitario Renacer Negro	Se hará un cumplimiento gradual. Actualmente el Consejo Comunitario debe completar y ajustar la información necesaria para que la URT postule ante el Ministerio la solicitud de otorgamiento del subsidio de vivienda de interés social rural para 94

			<p>para “definir mecanismos de priorización de los hogares pertenecientes del Consejo Comunitario al subsidio de vivienda de interés social rural de manera gradual y progresiva atendiendo a la disponibilidad de recursos del programa de vivienda de interés social rural”, siendo en total 94 soluciones a razón de 60 SMMLV y/o 253 mejoramientos de vivienda de interés social rural a razón de 22 SMMLV.</p> <p>La postulación se hará a través de la Unidad de Restitución de Tierras y postulante del subsidio el Ministerio de Agricultura, que destinará \$4.900.000.000,00 de los recursos del programa de vivienda de interés social rural de la vigencia 2019, incluyendo los costos de administración para la atención de este Consejo.</p>	<p>soluciones de vivienda a razón de 60 SMMLV y/o 253 mejoramientos de vivienda de interés social rural a razón de 22 SMMLV.</p> <p>En consecuencia, la orden no se ha cumplido a cabalidad.</p>
3	Sentencia de 14 de diciembre de 2017	Comunidad indígena Siona Tenteyá de Orito — Putumayo	<p>El Ministerio de Agricultura informa que destinará \$2.445.592.162,00 de los recursos del programa de vivienda de interés social rural de la vigencia 2019, incluyendo los costos de administración para la atención en materia de vivienda de interés social rural en la modalidad de vivienda nueva, una vez la comunidad actualice el censo. Señala además, que desde el 2018 la Dirección de Gestión de Bienes Públicos Rurales “ha liderado espacios de articulación interinstitucional en territorio para avanzar en la atención y cumplimiento de la sentencia</p>	<p>La orden no se ha cumplido a cabalidad.</p>

			(...)"	
4	Sentencia de 7 de noviembre de 2017	Comunidad indígena Inga - Selvas del Putumayo	Esta Dirección manifiesta “que la comunidad (21 hogares) no cuenta con un territorio que permita desarrollar el proyecto de vivienda de interés social rural. En audiencia de seguimiento post-fallo del pasado 18 de julio de 2018 la comunidad manifestó su no interés a que el proyecto de vivienda se desarrollara en su territorio ancestral, por lo anterior la Agencia Nacional de Tierras debe adelantar el proceso de compra de predios para la comunidad indígena, situación que fue igualmente informada en el marco de la Sesión ordinaria del Subcomité de Asistencia y Atención a víctimas del departamento del Putumayo citada por la Procuradora Judicial de Restitución de Tierras de Mocoa.”	La comunidad requiere compra de tierras para poder contar con las condiciones necesarias para acceder al programa de vivienda. En consecuencia, la orden no se ha cumplido a cabalidad.
5	Sentencia de 23 de junio de 2016	Comunidad indígena Wayuu - Resguardo Nuevo Espinal	La Unidad de Restitución de Tierras como Entidad Promotora está realizando labores de concertación con el Gobernador y obteniendo información de la comunidad en materia de vivienda de interés social, la cual se hará gradual y progresivamente, según la disponibilidad de recursos, y se adelante el trámite de postulación y otorgamiento del subsidio a estas familias (64), por medio del programa estratégico con la Unidad de Restitución de Tierras. Este Ministerio destinará	La orden no se encuentra cumplida a cabalidad.

			<p>\$3.402.563.008,00 de los recursos del programa de vivienda de interés social rural de la vigencia 2019, incluyendo los costos de administración; esto depende de las necesidades de la comunidad en materia de vivienda (Nueva o mejoramiento), y el valor puede oscilar.</p>	
6	<p>Sentencia de 25 de enero de 2018</p>	<p>Consejo Comunitario de la Cuenca del Río Yurumangui</p>	<p>Esta Dirección manifiesta que “iniciará las labores de articulación interinstitucional con la Unidad de Restitución de Tierras en calidad de Entidad Promotora del Subsidio de vivienda de interés social rural para poder establecer cuantos hogares la conforman, donde están, sus condiciones socioeconómicas y así poder las necesidades concretas en materia de vivienda de las víctimas reconocidas en la sentencia judicial, y así poder fijar el mecanismo de acceso que se dará de manera gradual y progresiva de acuerdo a la disponibilidad de recursos del programa de vivienda de interés social rural.”</p>	<p>La orden no se encuentra cumplida a cabalidad</p>
7	<p>Auto de medidas cautelares de 2017</p>	<p>Resguardo indígena San Lorenzo</p>	<p>Este Ministerio tiene previsto hacer parte del espacio de concertación con este resguardo convocado por la Unidad de Restitución de Tierras en calidad de Entidad Promotora el 16 de julio de 2019, donde se propondrá realizar una atención gradual y progresiva de acuerdo a los recursos del programa de vivienda de interés social rural iniciando en la vigencia 2019. Se destinará</p>	<p>La orden no se encuentra cumplida a cabalidad</p>

			\$2.658.252.350,00, los cuales dependerán del proceso de concertación con la comunidad (3.661 hogares), destinados para 50 viviendas nuevas o 145 mejoramientos.	
8	Sentencia de 10 de diciembre de 2018	Comunidad indígena Emberá - territorio Tanela	Esta Dirección manifiesta que “iniciara las labores de articulación interinstitucional con la Unidad de Restitución de Tierras en calidad de Entidad Promotora del Subsidio de vivienda de interés social rural para poder establecer cuantos hogares la conforman, donde están, sus condiciones socioeconómicas y así poder las necesidades concretas en materia de vivienda de las víctimas reconocidas en la sentencia judicial, y así poder fijar el mecanismo de acceso que se dará de manera gradual y progresiva de acuerdo a la disponibilidad de recursos del programa de vivienda de interés social rural.”	La orden no se encuentra cumplida a cabalidad

Fuente: elaboración propia, 2019

### 5.1.9. Medidas cautelares

Con corte a 31 de marzo de 2019, 78 comunidades indígenas y sus territorios han sido protegidos a través de 30 solicitudes que han dado lugar a decisiones judiciales que han ordenado medidas cautelares, de acuerdo con lo contemplado en el Decreto Ley 4633 de 2011.

*Tabla 21. Territorios y comunidades indígenas protegidos con medidas cautelares de restitución de derechos*

No	Departamento	Municipio	Nombre del territorio de la comunidad	Grupo étnico	Hectáreas Cartográficas	Número de Familias	Estado	Fecha Auto que decreta Medidas Cautelares
1	Amazonas	La Pedrera	Mirití - Paraná / Acima y Aipea	Yucuna, Makuna, Tanimuka,	1.583.184	550	CONCEDI DAS	14-mar.-17

				Cubeo, Miraña, Carijona, Bora, Matapí, Muinane, Taiwano, Tatuyo, Tariano, Kawuillarí, Yauna, Letuama y Makú				
			Comeyafu / Acima y Aipea	Yucuna, Makuna, Tanimuka, Cubeo, Miraña, Carijona, Bora, Matapí, Muinane, Taiwano, Tatuyo, Tariano, Kawuillarí, Yauna, Letuama y Makú	17.975	N.A.		
			Puerto Córdoba / Acima y Aipea	Yucuna, Makuna, Tanimuka, Cubeo, Miraña, Carijona, Bora, Matapí, Muinane, Taiwano, Tatuyo, Tariano, Kawuillarí, Yauna, Letuama y Makú	42.930	N.A.		



			Curare Los Ingleses / Acima y Aipea	Yucuna, Makuna, Tanimuka, Cubeo, Miraña, Carijona, Bora, Matapí, Muinane, Taiwano, Tatuyo, Tariano, Kawuillarí, Yauna, Letuama y Makú	251.141	N.A.		
			Camaritagua / Acima y Aipea	Yucuna, Makuna, Tanimuka, Cubeo, Miraña, Carijona, Bora, Matapí, Muinane, Taiwano, Tatuyo, Tariano, Kawuillarí, Yauna, Letuama y Makú	9.071	N.A.		
2	Arauca	Araucui ta	San José de Lipa o Caño Colorado	Hitnú	3.943	155	CONCEDI DAS	24-ene.- 17
			La Vorágine - La Ilusión		843	21		
		Puerto Rondón	Cuiloto Marrero		N.A.	22		
3	Caldas	San José y Risarald a	La Albania	Embera Chamí	124	57	CONCEDI DAS	29-sep.- 16
4	Caldas	Riosuci o	San Lorenzo	Embera Chamí	6.295	3.017	CONCEDI DAS	29-feb.- 16
5	Caquetá- Meta	San Vicente	Llanos de Yarí - Yaguará II	Pijao, Piratapuy	198.992	84	CONCEDI DAS	18-sep.- 17

		del Caguán-La Macarena		o, Tukano				
6	Cesar	Agustín Codazzi	Menkue-Misaya y La Pista	Yukpa	350	183	CONCEDI DAS	30-ago.-16
7	Chocó	Acandí	Chidima Tolo	Embera-Katio	4.484	18	CONCEDI DAS	19-abr.-16
			Pescadito	Embera-Katio	270	25	CONCEDI DAS	
8	Chocó	Alto, Medio y Bajo Baudó	Resguardo indígena Aguaclara y Bella luz del río Amporá	Emberá y Wounan	S/I	S/I	CONCEDI DAS	30-ago.-17
			Resguardo indígena Bajo Grande		S/I	S/I		
			Resguardo indígena Bellavista-Unión Pitalito		S/I	S/I		
			Resguardo indígena Chigorodó Memba		S/I	S/I		
			Resguardo indígena Dearade Biakirude		S/I	S/I		
			Resguardo indígena Do Imama Tuma y Bella Luz		S/I	S/I		
			Resguardo Indígena Dominic, Londoño y Apartadó		S/I	S/I		
			Resguardo indígena El Piñal		S/I	S/I		
			Resguardo indígena La Jagua-Guachal-Pitalito		S/I	S/I		
			Resguardo indígena Ordo Sivirú Aguaclara		S/I	S/I		
			Resguardo indígena Patio Bonito		S/I	S/I		
			Resguardo indígena Puerto Alegre y La Divisa		S/I	S/I		
			Resguardo indígena Puerto Chichiliano		S/I	S/I		
			Resguardo indígena Puerto Libia Tripicay		S/I	S/I		
Resguardo indígena	S/I	S/I						

			Puerto Libre del río Pepé						
			Resguardo indígena quebrada Quera		S/I	S/I			
			Resguardo indígena río Orpúa		S/I	S/I			
			Resguardo indígena río Pavasa y quebrada Jella		S/I	S/I			
			Resguardo indígena río purricha		S/I	S/I			
			Resguardo indígena ríos Catru-dubasa y Ancoso		S/I	S/I			
			Resguardo indígena ríos Jurubida-Chori y Alto Baudó		S/I	S/I			
			Resguardo indígena ríos Torreidó y Chimaní		S/I	S/I			
			Resguardo indígena Santa Cecilia de la quebrada Oro Chocó		S/I	S/I			
			Resguardo indígena Santa Rosa de Ijua		S/I	S/I			
			Resguardo indígena sirena Berrecuy		S/I	S/I			
			Resguardo indígena trapiche del río Pepé		S/I	S/I			
			Bajo Grande		Embera	2.444			45
			Puerto Alegre y La Divisa		Embera Katío	21.791			51
Puerto Libia Tripicay	Embera Katío	2.139	149						
Ríos Catru-Dubasa y Ancoso	Embera Katío	56.896	129						
Ríos Jurubida-Chori y Alto Baudó	Embera Katío	80.148	403						
<b>9</b>	Chocó	Bagadó	Andágueda	Embera	56.405	1.718	CONCEDI DAS	30-ene.-14	
<b>10</b>	Chocó	Carmen del Darién, Riosucio	Uradá Jiguamiandó	Embera Chamí	19.847	89	CONCEDI DAS	31-jul.-17	
<b>11</b>	Chocó	Litoral del San Juan	Resguardo Santa María de Pangalá	Wounaan	12.217	66	CONCEDI DAS	16-abr.-18	
			Resguardo Tiosilidio	Wounaan	S/I	S/I			

			Resguardo Togromá	Wounaan	S/I	S/I		
			Resguardo río Pichima	Wounaan	S/I	S/I		
			Resguardo río Taparal	Wounaan	S/I	S/I		
			Resguardo Buenavista	Wounaan	S/I	S/I		
			Resguardo Docordo-Balsalito	Wounaan	S/I	S/I		
			Resguardo Chagpien Tordo	Wounaan	22.462	75		
12	Guaviare	San José del Guaviare	La Fuga	Jiw, Tucano Oriental	8.360	75	CONCEDIDAS	2-dic.-15
13	Guaviare	San José del Guaviare	Jiw de La María	Jiw	496	19	CONCEDIDAS	26-jun.-18
14	Guaviare	San José del Guaviare	Nukak Makú	Nukak	959.426	600	CONCEDIDAS	12-dic.-18
15	La Guajira	Dibulla	Tugueka	Kogui	842	85	CONCEDIDAS	14-mar.-16
16	Meta	Mapiripán	Caño Ovejas (Betania Corocito)	Sikuani	40.592	112	CONCEDIDAS	17-jul.-15
17	Meta, Vichada	Puerto Gaitán, Cumaribo	Kawinanae	Sikuani, Piapoco	16.035	56	CONCEDIDAS	24-ene.-17
18	Meta	Puerto Gaitán	Sikuani de Domo Planas	Sikuani	40.525	532	CONCEDIDAS	13-mar.-17
19	Nariño	Barbacoas	Hojal La Turbia	Awá	28.795	353	CONCEDIDAS	21-feb.-17
20	Nariño	Barbacoas	Planadas Telembí (Zona Telembí)	Awá	3.131	87	CONCEDIDAS	24-jun.-17
		Barbacoas	Tortugaña, Telembi, Punde, Pitadero, Bravo, Tronquera y Zabaleta (Zona Telembí)	Awá	19.494	232		
		Barbacoas	Tronquera, Pulgandepalico (Zona Telembí)	Awá	12.379	104		
		Samanejo	Pipalta-Palbi-Yaguapi (Zona Telembí)	Awá	2.591	37		
		Samanejo	Awa Nambí Piedra Verde	Awá	7.368	165		

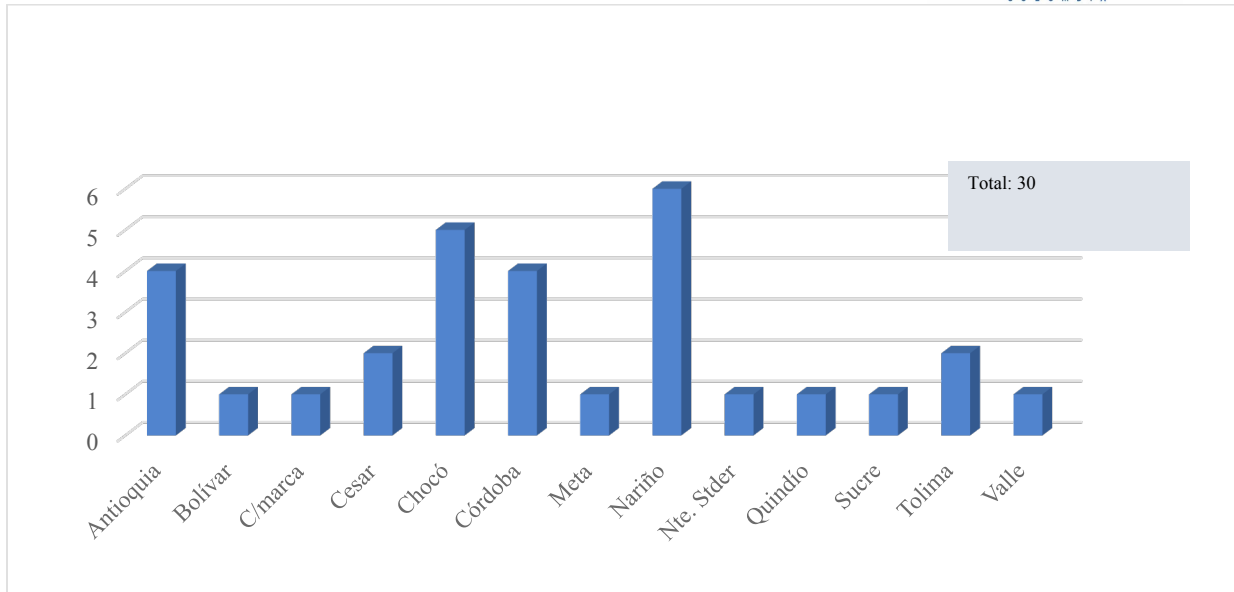
		ego, Barbaco as	(Zona Telembí)					
21	Nariño	Olaya Herrera	Río Satinga (Bacao Turbío Río Satinga)	Eperara Siapidara	3.943	129	CONCEDI DAS	6-dic.-18
22	Nariño	Tumaco	Gran Rosario	Awá	17.443	154	CONCEDI DAS	10- may.-18
23	Putumayo	Puerto Asís	Buenavista	Siona	4.969	167	CONCEDI DAS	21-ago.- 18
24	Putumayo	Puerto Guzmán	Calenturas	Inga	2.616	25	CONCEDI DAS	7-feb.- 18
25	Putumayo	Puerto Leguizamo	Monaide Gitoma	Murui	30.516	31	CONCEDI DAS	13-sep.- 18
26	Putumayo	Villagar zón	San Miguel de La Castellana	Inga	489	109	CONCEDI DAS	23-ene.- 19
27	Risaralda	Pueblo Rico	Gitó Dokabú	Embera Chamí	2.456	225	CONCEDI DAS	5-abr.- 18
28	Valle del Cauca	Pradera	Kwet Wala (Piedra Grande)	Nasa	893	57	CONCEDI DAS	9-jul.-18
29	Vichada	Cumari bo	Nacuanedorro y Awia Tuparro	Mapayerri , Sikuani	271.519	199	CONCEDI DAS	20-mar.- 18
30	Vichada	Puerto Carreño	Kanalitojo Puerto Colombia	Sáliba, Sikuani, Amorúa	570	32	CONCEDI DAS	19-dic.- 13

Fuente: elaboración propia, 2019

#### 5.1.10. Homicidios de solicitantes de restitución de derechos territoriales pertenecientes a comunidades étnicas

De acuerdo con la información reportada por la Unidad de Restitución de Tierras, entre 2012 y 2018 han sido asesinados 30 solicitantes de restitución de derechos territoriales pertenecientes a comunidades étnicas. Cabe aclarar, que la URT no reporta otro tipo de agresiones cometidas en contra de solicitantes de restitución, sino únicamente homicidios y tampoco discrimina en su reporte entre indígenas y afrodescendientes. Tal y como lo muestra la siguiente gráfica, los departamentos con mayor número de homicidios perpetrados en contra de miembros de comunidades étnicas solicitantes de restitución de derechos territoriales son Nariño, Chocó, Córdoba y Antioquia, departamentos en los que se han presentado 94 solicitudes de restitución de derechos territoriales, 30 de las cuales cuentan con medidas cautelares decretadas.

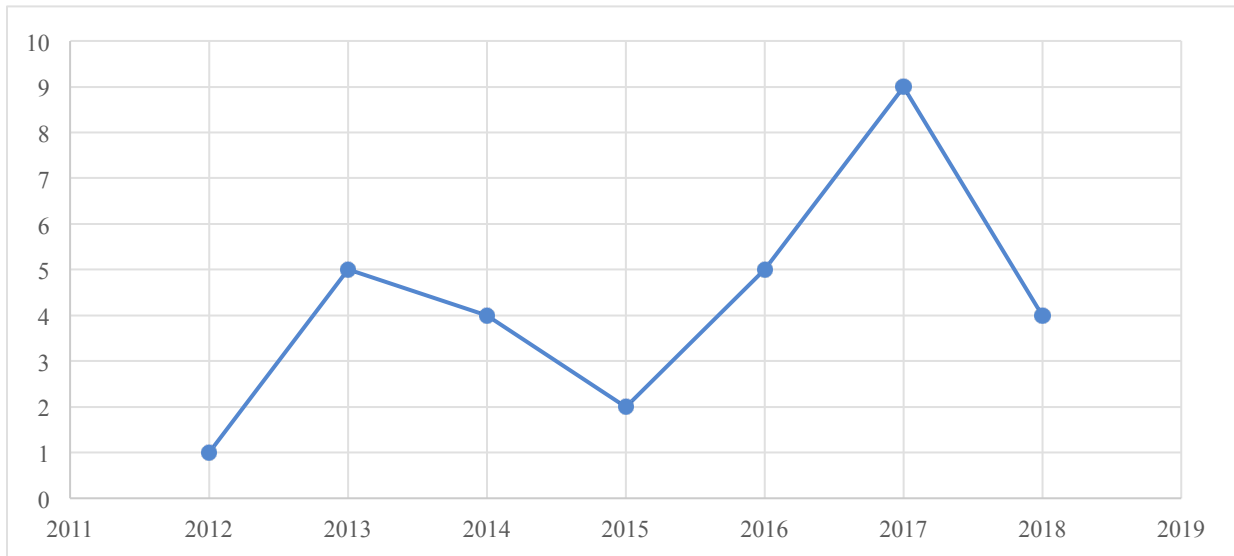
*Gráfica 26. Departamentos con asesinatos reclamantes restitución pertenecientes a comunidades étnicas 2012 – 2018*



Fuente: elaboración propia, 2019

Gráfica 27. Homicidios reclamantes restitución pertenecientes a comunidades étnicas 2012 – 2018

Fuente: elaboración propia, 2019



Mapa 3. Municipios con homicidios reclamantes perteneciente a comunidades étnicas 2012 - 2018







Fuente: Procuraduría Delegada para Asuntos Agrarios y Restitución de Tierras, s.f.

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



En la actualidad y posterior a la firma del Acuerdo de Paz con las FARC-EP, los territorios indígenas siguen inmersos en escenarios de riesgo asociados a las actividades de otros grupos armados tales como el Ejército de Liberación Nacional (ELN), el Ejército Popular de Liberación (EPL), las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC) y las antiguas estructuras del Bloque Oriental de las FARC-EP que no se acogieron al proceso de paz, y de una forma particular, en la región del Catatumbo en acción conjunta el ELN y el EPL, Caparrapos, Pachencas y Pelusos.<sup>31</sup>

Consecuencia de lo anterior, las afectaciones a estos pueblos por cuenta de la confluencia de los factores subyacentes siguen siendo parte de las causas de los asesinatos, amenazas en contra de los líderes y lideresas indígenas, de sus territorios y sus comunidades, situación agravada por el uso de patrones sistemáticos de violencia.

Han pasado 7 años desde la promulgación del Decreto Ley y en la actualidad se ha demostrado que el Estado ha abordado la problemática con medidas orientadas a atender la contingencia, la falta de presupuestos específicos, la inexistencia de una política pública y deficiencias la articulación institucional, el desconocimiento del derecho de los indígenas de participar en la construcción de estas medidas, son la causa de la insuficiencia de las políticas que buscan garantizar los derechos de los pueblos indígenas y de sus autoridades propias.

Con el propósito de ampliar lo anterior, este capítulo se estructura en cuatro componentes: en el primero se hace una revisión del contenido del Plan de Acción Oportuna para establecer si éste contempla su aplicación y participación de los pueblos étnicos, el segundo evidencia la problemática alrededor de la falta de registros de información confiable y adecuada sobre la violencia hacia los líderes, lideresas indígenas, sus territorios y comunidades; relacionado con lo anterior, en el tercer componente se expone la dinámica confluyente entre la falta de seguridad jurídica y material de los territorios étnicos, la persistencia del Estado de Cosas Inconstitucional y su incidencia en la violencia sistemática hacia los líderes, lideresas, sus territorios y comunidades, es en el cuarto acápite se retoman las recomendaciones y conclusiones presentadas en los informes de 2017 y 2018.

### **6.1. De la política pública de prevención y protección**

Previo a la expedición de los Decretos Ley mencionados, también la jurisprudencia de la Corte Constitucional en la sentencia T-025 de 2004 y los autos de seguimiento específicos para los grupos étnicos, así como en los recientes desarrollos legislativos para la implementación del Acuerdo Final para una Paz Estable y Duradera, se ha enfatizado en la importancia de formular e implementar una política pública para la prevención y protección individual y colectiva que cuente con la participación de los pueblos étnicos conforme lo contempla el Convenio 169 de la OIT, la Constitución Política, la Ley 21 de 1991 y la jurisprudencia. Aun así, persisten los homicidios, amenazas y desplazamientos forzados relacionados con las denuncias de las comunidades frente a la falta de seguridad jurídica y material de los territorios, las limitaciones al ejercicio de la autonomía, al gobierno propio.

A la fecha se han expedido al menos cinco decretos para la implementación de planes y políticas de prevención y protección que afectan directamente a los pueblos indígenas, así como también, recientemente fue adoptado el Plan de Acción Oportuna de Prevención y Protección (en adelante PAO),

<sup>31</sup> Grupos al armados identificados por el Sistema de Alertas Tempranas, Defensoría del Pueblo.

el cual busca identificar y prevenir las situaciones de riesgo a las que se exponen los defensores de derechos humanos, líderes sociales y comunales, y periodistas en desarrollo de su labor.

*Tabla 22. Decretos expedidos para la implementación de planes y políticas de prevención y protección*

Norma	Objeto
Decreto 895 de 2017	Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios
Decreto 2078 de 2017	Adoptar la Ruta de Protección Colectiva del Programa de Prevención y Protección del Ministerio del Interior y la Unidad Nacional de Protección.
Decreto 2252 de 2017	Especificar los niveles de coordinación entre los gobernadores y alcaldes como agentes del Presidente de la República en relación con la protección individual y colectiva de líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y comunales, y defensores y defensoras de derechos humanos que se encuentren en situación de riesgo.
Decreto 1581 de 2017	El presente título tiene por objeto adoptar la política pública de prevención de violaciones a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad de personas, grupos y comunidades.
Decreto 660 de 2018	El presente capítulo tiene por objeto crear y reglamentar el Programa Integral de Seguridad y Protección para las Comunidades y Organizaciones en los Territorios, con el propósito de definir y adoptar medidas de protección integral para las mismas en los territorios, incluyendo a los líderes, lideresas, dirigentes, representantes y activistas de organizaciones sociales, populares, étnicas, de mujeres, de género, ambientales, comunales, de los sectores LGBTI y defensoras de derechos humanos en los territorios.

Fuente: elaboración propia, 2019

La adopción de una política de prevención y protección integral que permita una atención adecuada del riesgo, es absolutamente necesaria en cumplimiento del deber de protección del Estado Social de Derecho, frente a la grave situación de desaparición física y cultural que padecen los pueblos indígenas, sus territorios y autoridades.

En ese sentido, la Comisión realizó un análisis del PAO con relación a la inclusión de los pueblos indígenas y las medidas establecidas para su especial protección y la garantía de sus derechos especiales. Para efectos de lo anterior, es necesario referir algunos elementos estructurales de dicho Plan.

Con el propósito de atender al objetivo de “*garantizar el derecho a la defensa de los derechos humanos, su promoción y realización*” (PAO, 2018. Pág. 38) se plantea el desarrollo de tres ejes estratégicos:

*Tabla 23. Ejes estratégicos del PAO*

Eje 1 -. Fortalecimiento de la respuesta interinstitucional

Eje 2-. Actuación estratégica en el territorio.

Eje 3 - Estrategia para la no estigmatización.

Fuente: elaboración propia, 2019

Para el desarrollo de estos tres ejes, el documento hace referencia a un total de 18 normas relativas a la protección y prevención, entre las que se encuentra la Ley 1448 de 2011, no obstante, el Decreto Ley 4633 de 2011 no es incluido en el compendio normativo que sustenta jurídicamente el deber del Estado de prevenir y proteger.

A pesar de ello, es claro que el PAO contempla como población sujeto de las medidas, la atención a los pueblos indígenas en materia de protección y prevención, para lo cual el Estado debe garantizar los derechos fundamentales a la participación, la autonomía y el gobierno propio, a través de la realización del derecho fundamental a la consulta previa previsto en la Constitución Política, la Ley 21 de 1991 y la jurisprudencia, que en su momento fue recogido en el Decreto Ley 4633 de 2011.

Mediante un ejercicio demostrativo concreto, la Comisión pretende evidenciar con el siguiente ejemplo, la urgencia de no desconocer el Decreto Ley, esto en virtud de la promoción del imperio de la Ley establecido en el objetivo del Eje 2 del mismo Plan.

*Tabla 24. Ejercicio demostrativo PAO – Decreto Ley 4633 de 2011*

PAO	Decreto Ley 4633 de 2011
<b>La política pública de prevención y protección integral, con enfoque diferencial, de equidad, étnico y territorial, tendrá en cuenta los ejes del Plan de Acción Oportuna e incorporará los lineamientos correspondientes para la protección de defensores de derechos humanos,</b>	En el artículo 54 del Decreto Ley se definió el alcance de la protección para los pueblos indígenas, para lo cual las medidas de protección contempladas en el presente decreto se desarrollarán en coordinación con las autoridades indígenas, conforme a lo establecido en el artículo

<b>líderes sociales, comunales y periodistas. La política será diseñada con las entidades territoriales, las organizaciones sociales de derechos humanos, organismos internacionales y demás interesados en el tema.</b>	246 de la Constitución Política, la legislación vigente y el bloque de constitucionalidad.
--	--

Fuente: elaboración propia, 2019

El Decreto Ley 4633 de 2011 fue resultado de la exigencia del derecho a la consulta previa por parte de los pueblos indígenas, frente a la expedición de la Ley 1448 de 2011. Es así que en el marco de la Mesa Permanente de Concertación, las entidades del gobierno nacional y los pueblos indígenas consolidaron una propuesta legislativa para la reparación colectiva de los pueblos indígenas como víctimas del conflicto armado interno.

En esta norma el reconocimiento, diferenciación y reafirmación de los derechos fundamentales colectivos e integrales, respecto de los derechos de asistencia, la reparación integral y la restitución de los derechos territoriales que tienen los pueblos indígenas como víctimas del conflicto armado, fue de gran importancia en establecer como principio legal la garantía del derecho a la consulta previa, para la definición de las medidas de prevención y protección que se implementaran para estas comunidades, en virtud del cumplimiento de este Decreto.

Contrario a lo anterior, observa la Comisión que el PAO a pesar de incluir en sus acciones el enfoque étnico y territorial, desconoce que la consulta previa es el mecanismo jurídico establecido para la incorporación efectiva de este principio, y a través del cual se garantiza el goce efectivo de los derechos a la autonomía, la autodeterminación y a la integridad cultural, como derechos indivisibles e interdependientes, así como los derechos a la igualdad y no discriminación. Preocupa a la Comisión que siendo esta una política pública que busca la protección de estos pueblos y sus territorios, no tenga en cuenta el deber del Estado de "...consultar sobre los asuntos que inciden o pueden incidir en su vida cultural y social, de acuerdo a sus valores, usos, costumbre y normas" (Pueblo indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador CIDH, 2012, s.f. Pág 37).

Frente al alcance de los Ejes estratégicos planteados, cabe señalar que en lo relativo al Eje 2 sobre la actuación estratégica en el territorio, el PAO señala que las acciones planteadas en el Plan se llevarán a cabo en las Zonas de Intervención Estratégica (ZEII), cabe señalar que la determinación de estas zonas hace parte de la "Política de Defensa y Seguridad PDS, para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad" (Mindefensa, 2019). De acuerdo a la información disponible, el Ministerio de Defensa y Seguridad Nacional propone en su política una nueva forma de intervención militar diferenciada de la tradicional en que esta última se limita al control territorial desde la fuerza armada del Estado expresándolo así:

"Los esfuerzos estatales tienen entonces el propósito de pasar del control militar al control institucional del territorio. Este pilar de la Política obliga a que la acción de las Fuerzas Militares y de Policía deba desarrollarse simultáneamente con la construcción de estado de derecho y legitimidad democrática en los territorios. Para eso, la llegada de las instituciones, la prestación de servicios sociales básicos y la protección de la población son aspectos primordiales." (Mindensa, 2019).

De lo anterior, la CSMDL considera que las acciones de intervención estatal propuestas por el gobierno nacional para el desarrollo del PAO y la formulación e implementación de la política pública de prevención y protección deben partir del respeto de los derechos de los pueblos étnicos<sup>32</sup>, para lo cual la garantía de la consulta previa y la vinculación de sus autoridades como gobiernos en sus territorios, en este proceso son elementos sustanciales de la legalidad de las acciones del Estado.

## **6.2. Sobre los registros de información sobre la violencia hacia los pueblos étnicos y las medidas para su protección**

Para efectos de este informe es importante señalar que la Comisión identifica que el registro de la información sobre la violencia contra los defensores de derechos humanos pertenecientes a pueblos indígenas, así como de otros miembros de estos pueblos, se da en dos vías: a. Registros institucionales gubernamentales y no gubernamentales, y b. Registros de organizaciones de la sociedad civil. En los dos casos, se ha identificado que a nivel metodológico, las definiciones de conceptuales de líderes y lideresas de derechos humanos varían<sup>33</sup>, así como también su aplicabilidad en el análisis de los casos al momento de su registro. Esta situación explica, en gran medida, las diferencias numéricas en las cifras existentes de quienes han sido víctimas de homicidio, desaparición, atentados, amenazas y desplazamiento forzado principalmente.

A efecto de lo anterior, se tomarán como referencia las cifras reportadas por el gobierno en el PAO y por la Defensoría del Pueblo en el marco del seguimiento a la Alerta Temprana 026 de 2017 con el propósito de considerar la relevancia de las diferencia en estas cifras en la respuesta estatal y la adopción de medidas de prevención y protección.

De un lado, la Consejería para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales de la Presidencia de la República, publicó el Informe Homicidios de Contra Líderes Sociales y Defensores de Derechos Humanos 2010-2019, este informe da cuenta de total de 289 líderes sociales y defensores de derechos humanos asesinados, de acuerdo a las cifras reportadas por la Oficina del Alto Comisionado para las Naciones Unidas (cifras de 2016) y por el cuerpo Élite de la Policía Nacional (cifras de 2017-2019, 9 de julio). Por otro lado, para los mismo años, la Defensoría del Pueblo reportó un total de 450 líderes asesinados,

---

<sup>32</sup> Además, al reconocimiento material de las autoridades étnicas en los territorios, es importante señalar que el enfoque de seguridad basado en el carácter estratégico de los ecosistemas debe partir de reconocer el estrecho vínculo que existe entre la protección de los recursos naturales y la garantía de los derechos étnicos, los cuales están previstos en el Artículo 8, J y 10 literal C del Convenio de Diversidad Biológica.

<sup>33</sup> Defensoría del Pueblo “Las defensoras y defensores de derechos humanos son personas que promueven o procuran cualquier forma de realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos a nivel nacional o internacional. El criterio identificador de quién es considerado defensora o defensor de derechos humanos es la actividad desarrollada por la persona y no otros factores como el recibir remuneración por su labor, o el pertenecer a una organización civil o no. El concepto también es aplicable a los operadores de justicia como defensores del acceso a la justicia de miles de víctimas de violaciones a sus derechos.” Alerta Temprana 026 de 2017.

Plan de Acción Oportuna: PAO el concepto de defensores de derechos humanos se caracteriza así: “líder comunal, líder comunitario, líder de Restitución de Tierras, líder campesino, líder social, líder sindical, líder ambiental, líder de mujeres, líder afrodescendiente, líder indígena, líder de víctimas o de desplazados, líder juvenil y de la infancia, líder cultural, líder LGBTI, líder en salud, líder minero. artesanal, comunicador(a) defensor(a) de derechos humanos, abogado(a) defensor(a) de los derechos humanos, defensor(a) o líder asociado a Organizaciones no Gubernamentales (ONG), líder en la implementación del acuerdo de paz, líder en materia de sustitución de cultivos, líder de movimiento político y líderes religiosos.



entre 2016 y 2019 (mayo). De lo anterior se concluye que la diferencia porcentual entre la cifra reportada por la Defensoría del Pueblo supera en un 55.71% a las cifras recogidas por el Plan de Acción Oportuna- PAO como línea base para la toma de decisiones y la construcción de la política pública de prevención y protección del Gobierno Nacional 2018-2022.

Adicional a lo anterior, la Comisión ve con preocupación que el registro de la información en el ámbito institucional, además de los problemas metodológicos descritos, también se observa que las variables establecidas para el registro de información resultan ser excluyentes, lo que genera un impacto en la caracterización de la población afectada.

En ese mismo informe, la Consejería para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales refiere la caracterización de los homicidios de líderes sociales y defensores de derechos humanos, para lo cual establece las siguientes categorías:

- Líder comunal
- Otros
- Líder Indígena
- Líder comunitario
- Líder campesino
- Líder de víctimas

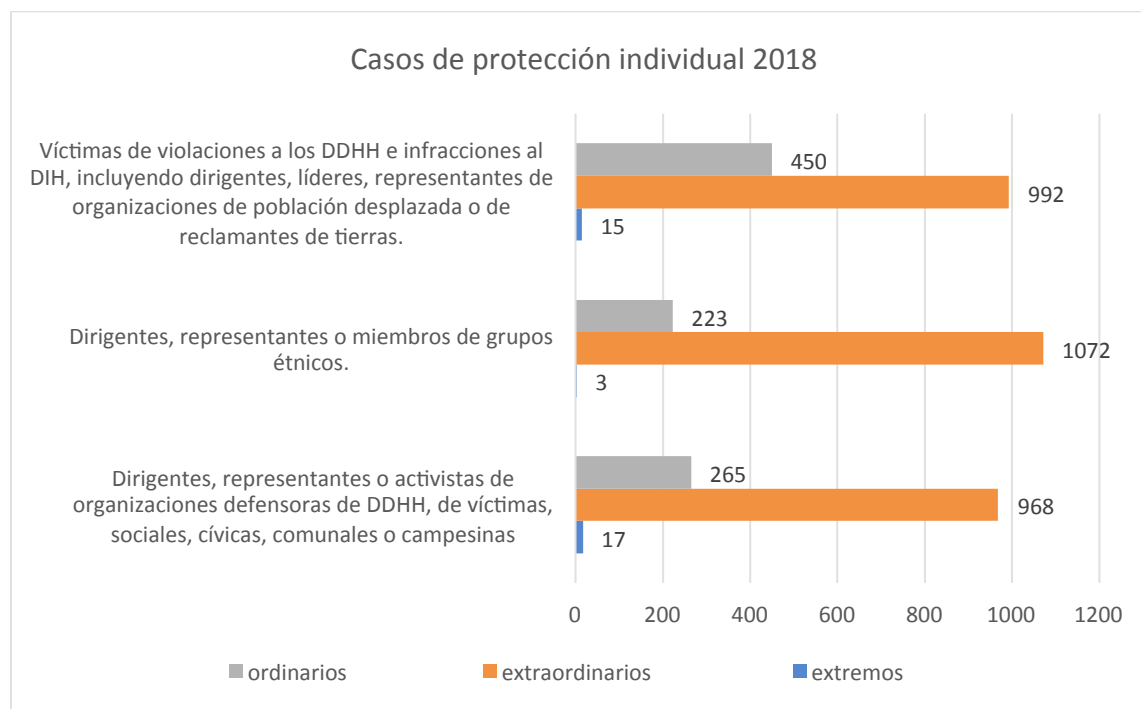
La categoría “Líder Indígena”, es importante mencionar que en algunos casos, quienes tiene un liderazgo en su comunidad puede también orientar su liderazgo hacia la exigibilidad de los derechos de los pueblos indígenas víctimas del conflicto armado, dentro de los más importantes, la restitución de los derechos territoriales, que como tal, tampoco fue considerado en la categoría “otros”.

La importancia de la categoría poblacional relacionada con la restitución de derechos territoriales para pueblos indígenas se da porque tal como se mencionó en el Capítulo anterior de este informe, hay una correspondencia entre la activación de los mecanismos judiciales y administrativos para la protección de los territorios y el asesinato de indígenas vinculados a la exigibilidad de estos derechos.

Así mismo, se pudo identificar que las fallas en el registro no solamente corresponden a los datos registrados con posterioridad a un hecho de violencia específico, sino que también se presentan en otros registros, como es el de casos de protección individual realizado por la Unidad Nacional de Protección. Ejemplo de lo anterior, se puede apreciar en el cuadro “Casos de Protección Individual 2018” reportado por la Unidad Nacional de Protección:

#### *Gráfica 28. Casos de Protección Individual reportados por la UNP*





Fuente: UNP, Grupo de Valoración Preliminar, 2019

Para la CSMDL no es claro cuáles son los criterios sobre los que la entidad establece la variable poblacional para realizar el registro de los casos de protección. Son varios los casos en que dirigentes, representantes o miembros de los grupos étnicos, como han sido denominados en el cuadro anterior, desempeñan, a su vez uno o varios de estos roles en su comunidad, lo que conlleva a plantear en qué medida la aplicación de estas categorías que se excluyen entre sí, podrían significar un subregistro (Asesinato de líderes sociales y “la paradoja de la información”. Dejusticia, 2018) y si estas variables poblacionales permiten dar cuenta de los derechos humanos vulnerados a los pueblos indígenas, así como de las afectaciones originadas por estas desde una perspectiva diferencial. Así mismo, es necesario plantear los efectos de este subregistro en el diseño e implementación y evaluación de los distintos mecanismos de intervención que busque una actuación institucional cultural y territorialmente adecuada, que responda eficazmente al fenómeno de la violencia sistemática contra los pueblos indígenas.

Adicionalmente, la identificación de estas dificultades permite determinar que la falta de claridad frente a la aplicación de los criterios establecidos para realizar el registro y la inadecuada caracterización de las variables poblacionales establecidas son limitantes para la generación de bases de datos y micro datos confiables para la elaboración de los análisis de los escenarios de riesgo y los análisis de criminalidad. Ahora bien, frente a las medidas de protección colectivas la Unidad Nacional de Protección reportó la siguiente información:

*Tabla 25. Medidas de protección colectiva reportadas por la UNP por pueblo étnico*

Grupo de Evaluación de Riesgo Colectivo					
Población	Número de colectivos	Reunión de acercamiento	Taller de valoración de riesgo colectivo	Reuniones de pre-comité	Presentados a CERREM
Comunidades indígenas	75	56	38	32	28

Fuente: elaboración propia, 2019

La información anterior da cuenta que desde el 2015 y hasta 2019, se han presentado solicitudes de medidas de protección colectiva de 75 comunidades, de las cuales 56 han tenido reunión de acercamiento. De las 56 comunidades solicitantes 38 participaron del taller de valoración del riesgo. Posterior al taller de valoración se han realizado reuniones de pre-comité para 32 solicitudes de las 38 referidas, de las cuales 28 fueron presentados en CERREM. Durante el año 2018, de acuerdo a la información<sup>34</sup> reportada por esa misma entidad en el Informe de Rendición de cuentas de la Construcción para la Paz (UNPD, 2019, págs. 26-28), se presentaron ante el CERREM un total de 14 solicitudes de protección colectiva de comunidades indígenas.

Al respecto la CSMDL evidencia que pese a los avances reportados por la UNP, durante el año 2018 y lo corrido del 2019, en el universo de documentos de advertencia<sup>35</sup> sobre territorios y el Sistema de Alertas Tempranas ha incluido recomendaciones sobre la adopción urgente de medidas de protección individual y el avance en la concertación de medidas de protección colectiva de acuerdo a la rutas existentes, y que en ambos casos, se tenga en cuenta el contexto territorial y la particularidades culturales de los solicitantes y/o beneficiarios de las medidas de protección.

Así mismo, se ha podido establecer que persisten dificultades en los aspectos sustanciales en cuanto a la efectividad de las medidas para la protección individual y colectiva, las cuales se abordarán en el acápite “Balance informes vigencias 2013 al 2017”.

### **6. 3. Persistencia del Estado de cosas inconstitucional, falta de seguridad jurídica de los territorios y su relación con la violencia sistemática contra autoridades tradicionales y representativas, líderes, lideresas y de sus territorios**

La defensa de los derechos territoriales es un factor de alta incidencia en los riesgos a los que se exponen las autoridades indígenas y sus territorios, debido a que el control territorial de las zonas coincide con los territorios étnicos. Sobre esto, la Comisión de Seguimiento y Monitoreo en el año 2018 realizó un ejercicio de georreferenciación que permitió tener una imagen de la confluencia de los factores subyacentes y grupos armados en los territorios étnicos concluyendo que:

<sup>34</sup> Corte de la Información: 2018

<sup>35</sup> Entre el 2018 y 2019 se han emitido un total de 66 documentos de advertencia.



“Desde el ámbito nacional, el Ministerio Público y la Corte Constitucional en el marco de sus competencias, se han pronunciado, señalando la gravedad de la situación de riesgo en que se encuentran las autoridades indígenas que buscan ejercer el control territorial en sus resguardos, a través de la denuncia de la ocupación ilegal de su territorio para llevar a cabo actividades económicas ilegales de minería y cultivos de uso ilícito, por parte de grupos armados y foráneos”. (Defensoría del Pueblo, 2018).

En el Auto 266 de 2017 la Corte Constitucional evaluó los avances y retrasos en materia de protección territorial, describiendo la relación causal entre la falta de seguridad jurídica y material de los territorios, la persistencia del conflicto armado y de los factores subyacentes, con el aumento en el nivel de riesgo de las autoridades indígenas y sus comunidades, ocasionando una violencia sistemática hacia los pueblos indígenas. Frente a esto, el Auto 004 de 2009 y posteriormente el Auto 266 de 2017 resaltaron lo siguiente:

#### Seguridad Jurídica del territorio:

“Asimismo, esta Corporación coincide con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en que, la inseguridad jurídica continúa siendo un factor que potencia la disputa territorial por parte de actores armados ilegales, el desarrollo de actividades económicas a gran escala lícitas o ilícitas, y el desplazamiento forzado y/o confinamiento de la población étnica<sup>132</sup>.” (Auto 266, 2017)

- i) Conflictos con la Agencia Nacional de Tierras 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
- ii) Conflictos interétnicos e interculturales en lugares donde no se ha dado el reconocimiento jurídico y la persistencia del conflicto armado
- iii) Conflictos entre los pueblos indígenas y sectores empresariales (proyectos extractivos o agroindustriales)

Seguridad material del territorio: Daños y afectaciones territoriales, ambientales y comunitarias asociadas a:

- i) Plantación, transformación, transporte y expansión de cultivos de uso ilícito
- ii) Actividades de exploración y explotación legal e ilegal de recursos naturales no renovables
- iii) Siembra de monocultivos
- iv) Ganadería extensiva, destrucción de bosques y expulsión de gases
- v) Tala incontrolada de árboles, deterioro de la diversidad
- vi) Realización de obras de infraestructura sin garantía del derecho a la consulta previa, así como despojos, desalojos, reubicaciones forzadas y confinamiento

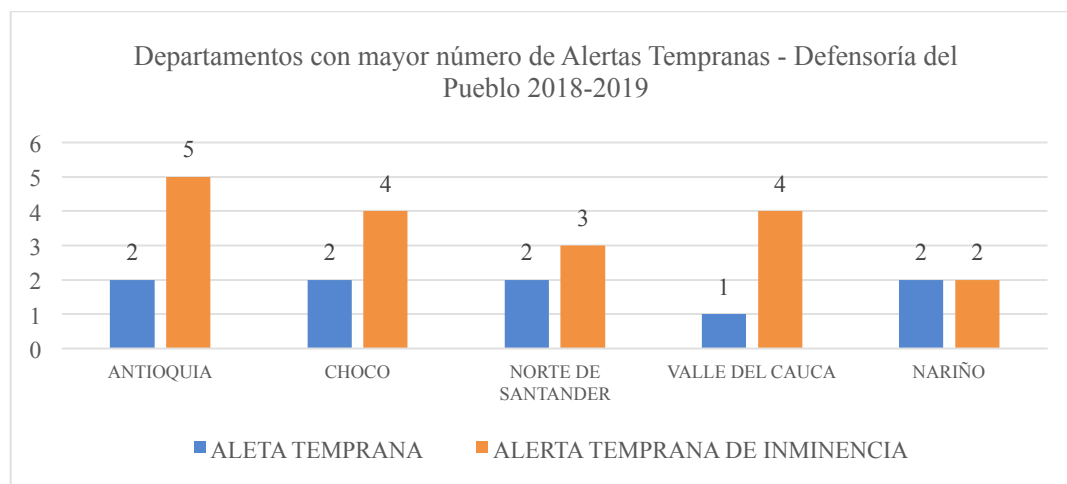
Tras la información presentada por las entidades, el análisis constitucional sobre las condiciones de vulnerabilidad por la persistencia del conflicto armado y las barreras institucionales concluyó: “la no superación del Estado de Cosas Inconstitucional y que el gobierno nacional ni los gobiernos locales han

logrado contener los riesgos que afrontan los pueblos étnicos en sus territorios”. (Corte Constitucional, Auto 266 2017)

Desde el momento en que fue proferido el Auto 266 de 2017 la situación de riesgo en los territorios continúa. Lo cual ha podido constatare, pues durante el año 2018 y lo corrido del 2019 la Defensoría del Pueblo emitió un total de 66 documentos de advertencia en los que el análisis de riesgo recayó sobre son territorios étnicos. Es así que del total enunciado, 48 de estos documentos corresponden a la vigencia anterior y los 18 restantes a la vigencia en curso. tos documentos dan cuenta del alto riesgo de vulneración a los derechos a la vida, seguridad e integridad personal, de la persistencia del conflicto armado en estos territorios, así mismo, hacen un acercamiento a los problemas relacionados con el ejercicio de los derechos territoriales y de las afectaciones a otros derechos derivados de la alta incidencia de restricciones a la movilidad, las amenazas en contra de las comunidades y sus autoridades.

Los departamentos con mayor número de documentos de advertencia son:

*Gráfica 29. Número de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo 2018 – 2019 por departamento*



Fuente: elaboración propia, 2019

En los sesenta y seis informes mencionados, la entidad hace recomendaciones expresas a las instituciones del orden nacional y regional responsables de garantizar la adopción de medidas tanto colectivas como individuales, para la protección de sus autoridades y de los territorios colectivos, así como también enfatiza en la importancia que de manera articulada con las autoridades indígenas, se formulen e implementen estrategias conducentes a la prevención de la vinculación y/o reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes a grupos armados y actividades ilegales, los incidentes y accidentes con MAPP-MUSE, principalmente. Pese a que se cuenta con más de seis marcos normativos en materia de prevención y protección, el control territorial por parte de los grupos armados se acentúa; la vulnerabilidad de estos pueblos frente a la conflictividad originada por el ingreso de externos a sus territorios es creciente; la demora injustificada en la efectividad de los mecanismos y medidas para la protección de los resguardos y los territorios ancestrales para la prevención de la ocupación ilegal y del despojo han derivado en un “déficit de protección” por parte de la Agencia Nacional de Tierras y otras entidades intervinientes en el proceso de formalización y protección de los territorios indígenas, en



donde los derechos a la autonomía, el gobierno propio, a la autodeterminación y la integridad cultural siguen siendo restringidos y vulnerados.

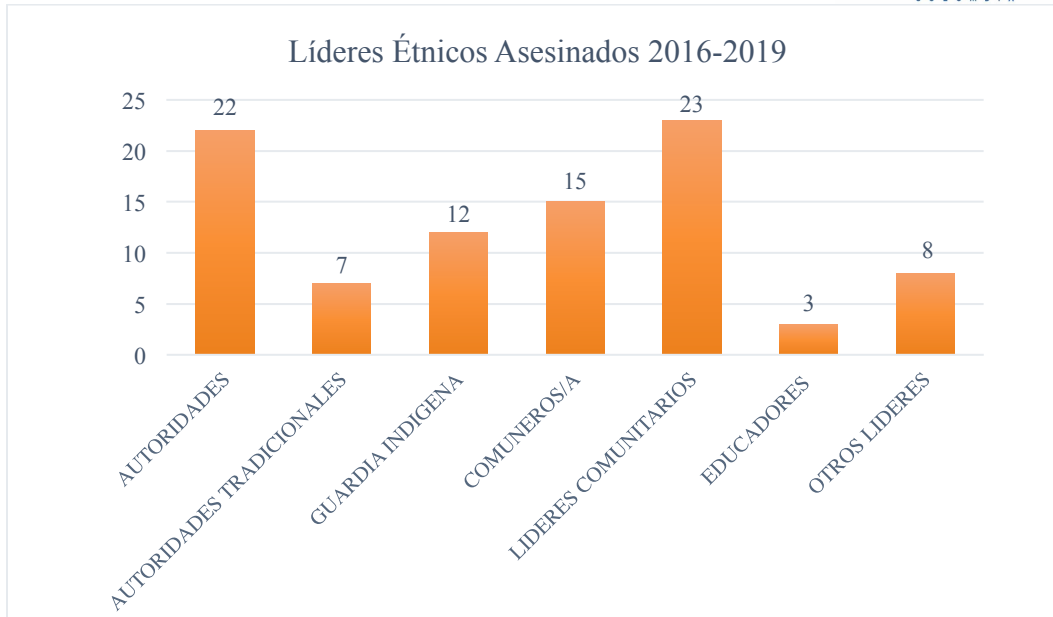
Posterior a la firma del Acuerdo de Paz y su implementación en marcha, se agudizó la disputa por el control y ocupación de los territorios dejados por las FARC-EP tras su desmovilización, el Estado, grupos armados ilegales, terceros privados, son los principales actores. Sumado a lo anterior, esta disputa por el territorio y sus recursos naturales, se materializan en el control territorial a través de la violencia, las armas y el miedo, en la planeación de proyectos de desarrollo e infraestructura, así como también de las dificultades en el proceso de formalización de la propiedad de colectiva, la solicitud de medidas cautelares para la protección territorial, demandas de restitución, entre otras, extendiendo la violencia hacia los territorios y sus comunidades.

Un ejemplo de lo anterior se puede encontrar en el informe de Inminencia de 2018: “La Defensoría del Pueblo ha conocido información relacionada según la cual algunas autoridades indígenas han sido forzadas a reunirse con integrantes del ELN dentro del resguardo y fuera de él. En tales encuentros, el grupo armado pretende obtener el aval para permanecer en el territorio colectivo, además de imponer normas de conducta que transgreden la dinámica sociocultural de los pueblos y las relaciones entre ellos. Estas conductas vulneran el derecho a la justicia y gobierno propio y la autonomía amparados en la Constitución y en diferentes instrumentos internacionales de protección de los derechos de los pueblos indígenas.” (Defensoría del pueblo, 2018).

En el año 2018, la Comisión Nacional de Territorios Indígenas en su comunicado “La violencia contra los Pueblos Indígenas en Tiempos de Paz”, llama la atención sobre la situación que se está viviendo en los territorios: “Esta situación de violencia se vincula y ve agravada con la brecha en el reconocimiento, la restitución y protección de los derechos sobre nuestros territorios, la cual no solo debilita el ejercicio de nuestra autonomía, sino además pone en riesgo nuestra pervivencia física y cultural”.

Resultado de la exigencia de los derechos fundamentales colectivos e integrales de estos pueblos, el ejercicio del gobierno propio y de la autonomía, ha sido el asesinato de líderes y lideresas indígenas. La Defensoría del Pueblo reporta que entre 2016 y 2019 fueron asesinados noventa indígenas, entre autoridades representativas, tradicionales y líderes comunales.

*Tabla 26. Número de líderes étnicos asesinados de 2016 a 2019*



Fuente: Sistema de Alertas Tempranas. Defensoría del Pueblo, Elaboración propia, 2019

En el informe *Violencia Sistemática Contra Defensores de Derechos Territoriales en Colombia* publicado por la Procuraduría General de la Nación en 2018 en el cual analizó la información disponible desde las entidades y las organizaciones sociales y plataformas de derechos humanos y concluyó que: “hay dos tipos de patrones de violencia contra los DDT<sup>36</sup>: (i) un grupo de hechos y circunstancias conforman el patrón de violencia ejercida al margen del aparato institucional, (ii) y otro grupo de hechos y circunstancias que solo pueden suceder dentro o con ocasión de las dinámicas estatales, que conforman el patrón de violencia relacionado con la institucionalidad”.<sup>37</sup>

En el caso de los líderes y lideresas étnicos, preocupa a la Comisión que reconociendo la gravedad de la sistematicidad de esta violencia y sus afectaciones en la sociedad, en el caso de los pueblos indígenas, tales afectaciones resultan ser de carácter estructural, y que su impacto en la dimensión colectiva se da sobre los sistemas de pensamiento y sus manifestaciones como pueblos distintos a través de la cultura.

Adicionalmente, el factor de la defensa del territorio como componente dentro del patrón, ejercida al margen del aparato institucional, es además, la base material sobre la cual se garantiza la pervivencia física y cultural de los pueblos étnicos. Visto desde los pueblos étnicos y del deber de su protección por parte del Estado, esta Comisión plantea que el alcance de la sistematicidad de esta violencia no sólo se suscribe a los líderes y lideresas, sino también lo es hacia el territorio y sus comunidades, pues la relación entre la indivisibilidad de sus derechos, la integridad entre estos pueblos y su territorio (Decreto Ley 4633, 2011. Artículo 3 y 41 al 45), y el ejercicio y la defensa de estos conllevan a establecer dicho alcance.

<sup>36</sup> Defensores de Derechos Humanos.

## 6. 4. Balance informes vigencias 2013 al 2017

Desde el año 2012 este mecanismo de seguimiento a la política pública para la reparación integral y protección de los territorios y de los sujetos de reparación colectiva a los pueblos indígenas, ha realizado una serie de recomendaciones sobre los avances y dificultades observados en las acciones institucionales para la garantía de los derechos a la atención, asistencia y la reparación integral.

Dicho lo anterior, y el poco tiempo de vigencia que tiene el Decreto Ley, es necesario que este informe asista a las recomendaciones dadas por esta Comisión en los documentos de seguimiento presentados en las vigencias anteriores (2014-2017), pues los avances y resultados son insatisfactorios, las demoras en los tiempos de respuesta a las solicitudes de protección siguen siendo un obstáculo para los indígenas y sus comunidades.

### 6.4.1. Recomendaciones sustanciales

- i) Se insistió en la importancia 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 (CCDDHHPI) en el año 2015.

### 6.4.2. Recomendaciones procedimentales

- i) Se consideró que persisten las demoras en la respuesta institucional en cada una de las fases de la ruta de protección, concluyendo que estas demoras restan efectividad a las medidas creadas para proteger a los solicitantes y a quienes ya cuentan con medidas de protección.
- ii) Del mismo modo, persisten los retrasos en la labor de investigación y judicialización por parte de la Fiscalía General de la Nación y de los operadores de justicia competentes.
- iii) Con relación a lo procedimental se hizo mención a la falta de articulación institucional y la efectiva inclusión del enfoque étnico para dar respuesta a las órdenes emitidas en materia de protección.

## 7. CONCLUSIONES

### Sobre el presupuesto

1. Se reitera la imposibilidad de contar con una estimación de los recursos de funcionamiento para las víctimas de los pueblos indígenas, debido a la inexistencia de un marcador especial en dichas fuentes.
2. Si bien es comprensible que, las diferentes entidades debieron formular nuevos proyectos de inversión con acompañamiento del DNP, y que el número de proyectos disminuyó de 2018 a 2019 en busca de una mayor eficiencia en la ejecución de los recursos, es visible una reducción de 25% de los recursos para la atención de los pueblos indígenas víctimas del conflicto armado en la actual vigencia, según las cifras reportadas en el SPI. Dicha situación puede disminuir la capacidad de atención y reparación a dichos pueblos.



3. Se identifica un retroceso en la marcación de recursos específicos para pueblos indígenas en el SPI, lo cual puede subestimar las inversiones y dificulta el seguimiento y monitoreo de tales recursos.

### **Sobre la Adecuación Institucional, Atención Integral y Ayuda Humanitaria**

4. Derivado de todo lo anterior y en consonancia con lo referido en el quinto informe se observa que, hasta la fecha esta Comisión se ha centrado en informes anteriores en la exigencia de adecuación institucional de la UARIV, considerando lo que se ha evidenciado, estas mismas exigencias deben ser extendidas a las entidades del SNARIV, en particular al Ministerio del Interior, ICBF, Agencias Nacional de Tierras, Departamento Nacional de Planeación y entes territoriales.
5. La estructura institucional de estas entidades tendrá que dar cuenta de la generación de capacidades apropiadas para la implementación efectiva de los Decretos Leyes. Estas adecuaciones deben ser coherentes con los referentes geográficos y cuantitativos de distribución de las comunidades étnicas víctimas.
6. Los instrumentos de gestión pública como, planes de acción, planes operativos y de inversión, deben ser coherentes con las necesidades en materia de prevención, atención, retornos y reubicaciones. Por otra parte, se requiere el desarrollo de modelos específicos de prevención y atención humanitaria para grupos étnicos.
7. Las acciones y adecuaciones institucionales deben dar cuenta de su relacionamiento con los indicadores del Plan Marco de Implementación, considerando que el Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto y el Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz incorporaron salvaguardas y mandatos que tanto la Corte Constitucional en sus Autos de seguimiento a la Sentencia T 025 de 2004, como la legislación para víctimas étnicas habían establecido previamente. Todos estos instrumentos, deberán estar necesariamente relacionados con el Plan Nacional de Desarrollo, como lo está indicando el Auto 411 de 2019 de la Corte Constitucional.

### **Sobre el Registro Colectivo y la reparación Colectiva Étnica**

8. Más de la tercera parte de los casos de SCE incluidos en el RUV a septiembre de 2018, no habían sido notificados por la Unidad para las Víctimas del acto administrativo de inclusión, con los perjuicios que ello implica frente al ejercicio de los derechos que tiene la población indígena como víctima del conflicto armado.
9. La categoría NA en la información remitida por la Unidad para las Víctimas con corte a 31 de mayo de 2019, para esta Comisión no resulta admisible esa categoría de clasificación pues salvo que al respecto exista alguna explicación la cual no se logra deducir de la matriz, todos los actos administrativos que definen la situación de la población en el RUV deben ser notificados a los declarantes.
10. El hecho de que pasados 8 años de la entrada en vigencia del Decreto Ley 4633 de 2011, existan solamente 30 casos de planes integrales de reparación colectiva –PIRC- protocolizados y en fase de implementación, de los cuales 20 corresponden a pueblos indígenas, encontrándose un porcentaje de avance en estas dos fases de un 7% (30 procesos frente a 384 casos incluidos en el RUV), preocupa a esta Comisión. Y mayor es la preocupación si se piensa en la vigencia de

dicha normatividad (a 2021 por ahora), y de cara al cumplimiento de lo acordado en el PMI del Acuerdo Final de Paz que plantea metas a 2031.

11. Los 20 SCE pertenecientes a pueblos indígenas que a hoy cuentan con un PIRC protocolizado y en implementación han sido beneficiarios de acciones reparadoras relacionadas con la indemnización colectiva, ello en tanto esta medida depende de manera directa de la Unidad para las Víctimas, no teniendo que realizar concertaciones con otras entidades distintas a esta, al menos en lo que a la entrega del monto económico se refiere, pues el monto mismo fue definido de manera unilateral por la Unidad para las Víctimas en la Resolución por medio de la cual se emitieron los “Lineamientos Jurídicos y Políticos para la Definición Presupuestal de la medida de indemnización Colectiva para sujetos étnicos de Reparación Colectiva”, que no fuere consultada con los pueblos étnicos.
12. Se advierte que persisten deficiencias en la concertación de las acciones reparadoras entre la Unidad para las Víctimas y algunas entidades del SNARIV, y las comunidades indígenas, en tanto algunas de tales acciones continúan siendo gestiones a realizar por determinada entidad, y no constituyen acciones concretas. Adicionalmente, no es claro de qué manera algunas de las acciones reparadoras concertadas y realizadas por la institucionalidad en respuesta a la restitución, efectivamente responden a la restitución de derechos territoriales en los términos del Decreto Ley 4633 de 2011.
13. Preocupa a esta Comisión que para diciembre de 2018 haya aún muchos casos en fases preliminares del proceso de reparación colectiva (identificación y el alistamiento), correspondientes a SCE cuya declaración se recepcionó hace más de un año en el mejor de los casos.
14. Además, se advierte que hay una mayor atención a los procesos de reparación colectiva correspondientes a la población que hace parte de los pueblos indígenas, frente a la población afrocolombiana, negra, raizal o palenquera. De las cifras referidas se evidenció que hay un avance significativamente mayor (3 veces) en el inicio del proceso de reparación colectiva de SCE pertenecientes a la población indígena. En la etapa de caracterización del daño de igual manera hay mayores avances en relación con la población indígena frente a las comunidades de población afrocolombiana, negra, raizal y palenquera.
15. La Comisión de Seguimiento y Monitoreo de los Decretos Leyes advierte con preocupación que el porcentaje promedio de avance en la implementación de los PIRC étnicos por año es muy bajo, desconociéndose a 2021 cómo se llegará al 100% de la implementación de los mismos, y cómo se cumplirá lo acordado en el Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final de Paz a 2031, sin que las estrategias diseñadas e implementadas cercenen derechos de la población étnica.
16. La Resolución No. 03143 de 2018 - Modelo Operativo de Reparación Colectiva de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas - señalada por la Unidad para las Víctimas como una de las estrategias diseñadas e implementadas para avanzar de manera considerable en los procesos de reparación colectiva étnica en los últimos años, no fue consultada con los pueblos étnicos.
17. Persisten las falencias advertidas frente a la Resolución No. 03143 de 2018, relacionadas con la restricción o limitación de algunos de los derechos que fueron reconocidos a la población indígena a través del Decreto Ley 4633 de 2011, especialmente el derecho fundamental a la consulta previa. Además esta entidad estaría desconociendo su función de coordinación del SNARIV, con la creación del Proceso de Gestión de Oferta.

18. En relación con los criterios definidos por la Unidad para las Víctimas para la definición de la priorización de los casos que serían atendidos en el 2019 dentro de la ruta de la reparación colectiva étnica, se evidencia que a pesar de existir algunos casos que se ajustan a tales criterios, los mismos no fueron tenidos en cuenta dentro de la priorización, tal como se advirtió en relación con el caso de los SCE del departamento de Caldas.
19. Los avances de los procesos de reparación colectiva étnica, se deben entre otras al hecho de que la Resolución No. 03143 de 2018, implicó que el proceso de concertación de las medidas de reparación solo se diera frente a las medidas relacionadas con acciones a cargo de la Unidad para las Víctimas y algunas pocas entidades que, en la experiencia de estos procesos en los últimos 8 años, han respondido de alguna manera, quedándose por fuera en el marco del Proceso de Gestión de Oferta del Modelo referido, la concertación de acciones reparadoras a cargo de entidades con las que no ha sido fácil llegar a acuerdos, no obstante se trata de temas fundamentales para la población étnica, tales como el derecho al territorio que todo tiene que ver con la medida de reparación de restitución de derechos territoriales.

### **Sobre la medida de indemnización administrativa individual para integrantes de pueblos indígenas**

20. El balance de la satisfacción y cumplimiento del Estado en el reconocimiento de la medida de indemnización administrativa individual para las víctimas de los grupos étnicos arroja un balance bajo, comparado con la satisfacción ejecutada hasta la fecha para la población no étnica; del total de la ejecución del presupuesto aplicado para el reconocimiento de la indemnización administrativa, solo un 8,2% ha sido aplicado a miembros de población étnica.
21. Se resalta como avance la inclusión de la variable étnica, como parámetro para dar mayor grado de calificación, en la determinación de los turnos para pago en la ruta regular, que determina el procedimiento para el reconocimiento de la indemnización administrativa según lo establecido en la Resolución 1049 de 2019.

### **Sobre los procesos de Restitución de Derechos Territoriales a Pueblos y Comunidades Indígenas**

#### **a. Conclusiones y recomendaciones generales en relación con la implementación de la política pública de restitución de derechos territoriales a comunidades étnicas**

22. La CSMDL observa con preocupación la perpetuación de los fenómenos del despojo y el abandono forzado en los territorios étnicos, que específicamente en la región del Pacífico, la Orinoquía y la región Andino-Amazónica, se asocian al fenómeno de la deforestación y posterior desarrollo de actividades destinadas al cultivo de coca, los cultivos agrícolas industriales, la ganadería extensiva e intensiva y la explotación minera ilegal. Así mismo, las pretensiones de restitución étnica se cruzan constantemente con solicitudes mineras, de hidrocarburos e infraestructura, lo que genera tensiones entre los procesos restitutivos y las demás políticas de desarrollo rural. El seguimiento a los procesos de restitución permite evidenciar una dinámica generalizada de afectación de zonas de especial protección ambiental, acompañada de una transformación agresiva de los usos del suelo, que aumenta los riesgos de pérdida de diversidad biológica y pone en peligro el acceso al agua y la seguridad alimentaria no solo de esos territorios específicos, sino del país en general, pues se trata de ecosistemas estratégicos cuya afectación pone en riesgo la conectividad ecológica de todo el ecosistema natural del que

dependen recursos esenciales como el agua. En este sentido, velar por la protección y restitución de los territorios de las comunidades étnicas es un asunto que trasciende el interés específico de estas comunidades, puesto que los derechos y necesidades que están en juego impactan de manera directa el interés general.

23. En relación con el balance general de implementación de la política pública de restitución de derechos territoriales a las comunidades étnicas, las conclusiones no distan demasiado de los informes previos presentados por esta Comisión. Persiste una falta de adecuación institucional, de planeación y destinación apropiada de recursos, con metas e indicadores idóneos para responder oportunamente a las demandas de restitución de derechos territoriales. La Comisión observa que, tras un enorme esfuerzo de parte de las comunidades y de la institucionalidad a cargo del proceso restitutivo (fundamentalmente URT y jueces especializados), el seguimiento al estado de cumplimiento de las órdenes de restitución de derechos territoriales se dificulta por la falta de un arreglo institucional adecuado, que permita identificar con claridad los planes, programas y proyectos específicamente destinados a atender a las comunidades víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades étnicas de Colombia.
24. Luego de más de 7 años de vigencia de los Decretos Leyes, las comunidades con sentencias de fondo o autos de medidas cautelares de restitución no logran recibir los beneficios derivados de las órdenes judiciales por varios motivos. En primer lugar, una respuesta institucional lenta, que pretende cumplir a las órdenes judiciales transicionales, sometiéndolas a la oferta, recursos y tiempos ordinarios y que pocas veces incorpora el enfoque diferencial étnico. En segundo lugar, las comunidades étnicas solicitantes se encuentran ubicadas en su mayoría, en corredores estratégicos para la actuación de grupos al margen de la ley, que continúan obteniendo provecho del narcotráfico y de la minería ilegal, amenazando y agrediendo a la población rural. A esto se suman las dificultades de las instituciones para ingresar a los territorios, debido a la presencia y las confrontaciones entre actores armados y la continuidad de minas antipersona.
25. La grave situación humanitaria del Pacífico, en especial en los departamentos de Chocó, Nariño y Valle del Cauca (Buenaventura) ha generado nuevas oleadas de desplazamiento forzado y ha acentuado el confinamiento de las comunidades étnicas, que de nuevo sufren restricciones en la movilidad. En muchos de estos casos la restitución no es posible de materializar en las condiciones actuales, según un estándar transformador, puesto que las comunidades no cuentan con garantías para retornar o poder volver a ocupar pacíficamente sus territorios ancestrales.

**b. En relación con la etapa administrativa y la gestión de restitución de derechos territoriales a cargo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras**

26. En relación con las alertas por confinamiento que ha dado la Defensoría del Pueblo en las múltiples Alertas Tempranas<sup>38</sup>, esta Comisión observa con preocupación que esta es una afectación territorial que podría motivar la presentación de nuevas solicitudes de restitución, para lo cual resulta necesario que la Unidad de Restitución, además de atender las solicitudes pendientes, continúe realizando jornadas de socialización de los Decretos Leyes.
27. En más de 7 años la URT ha culminado el trámite de 75 solicitudes de restitución étnica, inscribiendo sus territorios en el RTDAF. Teniendo en cuenta que a menos de 3 años del término

<sup>38</sup> En particular Alertas Tempranas 25 y 29 de 2019.

de vigencia de los Decretos Leyes quedan por lo menos 76 solicitudes pendientes, preocupa a la comisión que estas sean adelantadas por la URT, respetando integralmente los principios contenidos en los Decretos Leyes. Es decir, que la celeridad que se imprima a estos procesos no vaya en detrimento del enfoque diferencial étnico y el respeto a los principios orientadores de la restitución étnica.

#### **c. En relación con la etapa judicial**

28. La CMDL exhorta a los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras, a generar respuestas oportunas y céleres a las solicitudes de restitución de derechos territoriales, teniendo siempre presentes los principios que orientan el proceso restitutivo como un componente de la reparación integral y una medida de justicia transicional étnica.
29. Teniendo en cuenta la renovación de personal que se dio en los juzgados y tribunales especializados, esta Comisión hace un llamado al Consejo Superior de la Judicatura, para que se promuevan espacios de sensibilización en derechos étnicos y en particular de formación en los Decretos Leyes 4633 y 4635 de 2011, que permita recoger las lecciones aprendidas y buenas prácticas de lo construido en este proceso.

#### **d. En relación con la etapa posfallo**

30. A través de la intervención en el posfallo que realizan los procuradores judiciales y de las audiencias de seguimiento que convoca el Ministerio Público, se observa una respuesta institucional que sistemáticamente desconoce el enfoque diferencial étnico. Es decir, que muchas entidades continúan respondiendo con la oferta institucional ordinaria, sin una perspectiva de justicia transicional que se adecúe a los principios y propósitos de los Decretos Leyes étnicos y al espíritu de la restitución transformadora.
31. En ese sentido, la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a los Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 hace un llamado al Gobierno Nacional, para que se promuevan los mecanismos necesarios para que la institucionalidad pueda responder a las órdenes de restitución de derechos territoriales desde una perspectiva de justicia transicional étnica, de acuerdo con lo establecido en estas normas. Para ello, resulta fundamental atender a lo señalado por la Corte Constitucional en el Auto 266 de 2017, a través del cual se reconoció que en relación con las comunidades étnicas persiste el Estado de Cosas Inconstitucional declarado a través de la sentencia T-025 de 2004 y de los Autos 004 y 005 de 2009. Tal estado de cosas tiende a perpetuarse mientras las instituciones del Estado Colombiano no activen rutas para incorporar en su planeación estratégica, mecanismos efectivos para la protección y el respeto de los derechos territoriales de los pueblos y comunidades étnicas desde una mirada integral.
32. Es decir, que sin desatender el marco normativo ordinario que rige cada una de las entidades del Estado, estas deben incorporar adicionalmente, mecanismos que hagan realidad el principio constitucional de proteger la diversidad étnica y cultural del país y que comprendan que los demás principios y derechos contemplados en los Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011 hacen parte integral del decálogo de los derechos humanos que protegen a los pueblos y comunidades étnicas de Colombia.

**e. En relación con las medidas para la protección de los sujetos colectivos étnicos y sus territorios objeto de procesos de restitución de derechos territoriales**

33. La situación de riesgo para la vida, libertad e integridad de los defensores de derechos territoriales constituye una gran preocupación de esta comisión. Un hallazgo importante es la coincidencia de los municipios en los que se han presentado homicidios de reclamantes de restitución de derechos territoriales y aquellos en los que se han decretado medidas cautelares para proteger los territorios de las comunidades étnicas. De ahí la urgencia de promover una respuesta más efectiva a las órdenes judiciales proferidas a través de decisiones de medidas cautelares.
34. Por otra parte, si bien se evidencian avances en la adecuación institucional de la ANT con el fin de atender las órdenes judiciales de instalación de vallas informativas en los territorios étnicos, esta labor, que las comunidades han identificado como de gran utilidad para proteger sus territorios, continúa sin materializarse.
35. La CSMDL hace un llamado para que cada una de las entidades de gobierno que ejecutan las políticas públicas, incorpore de manera transversal el enfoque diferencial étnico, en la medida en que su observación repercute de manera determinante en la protección de la vida y dignidad de las comunidades étnicas víctimas del conflicto armado. Además de la restitución, todas las demás políticas de desarrollo rural deben contemplar los derechos de los pueblos étnicos, que son sujeto de especial protección constitucional. Esto permitirá que la respuesta a las órdenes judiciales de restitución pueda darse de manera asertiva y diferencial y encaminarse a una verdadera reparación transformadora y así proteger los territorios y comunidades étnicas desde un enfoque integral y preventivo y no únicamente a través de medidas fragmentadas de reacción ante riesgos y amenazas.

**Sobre la Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personal de los Pueblos y Comunidades Indígenas**

36. El análisis del PAO permitió concluir que hay una inobservancia de los derechos fundamentales colectivos e integrales de los pueblos étnicos y de los marcos normativos que los protegen en el derecho nacional como en el derecho internacional.
37. Los marcos normativos vigentes para la protección y prevención de las vulneraciones a los derechos humanos de los pueblos indígenas no han sido consultados, a pesar de ser medidas legislativas y administrativas que los afectan directamente.
38. El PAO desconoce la aplicabilidad del Decreto Ley 4633 de 2011 y por tanto de los derechos a la reparación integral, así como del alcance y definición de las medidas de protección y prevención de conformidad al artículo 246 de la Constitución Política.
39. No se cuenta con un registro de información confiable que dé cuenta de los escenarios de riesgo y las afectaciones originadas por la sistematicidad de la violencia en contra de los grupos étnicos, lo que genera la invisibilidad de la problemática desde lo étnico.
40. Las medidas de protección siguen siendo ineficaces frente a las realidades territoriales y particularidades culturales de estos pueblos étnicos.
41. No se evidencia un diálogo coherente entre las medidas para protección territorial y las medidas de protección individuales y colectivas.



42. Las demoras procedimentales para la efectividad de las medidas de protección territorial previstas en el Decreto 2333 de 2014, sigue siendo una práctica inconstitucional que obstaculiza el ejercicio y la interdependencia de los derechos de los pueblos indígenas
43. El rol de Ministerio del Interior en la coordinación y seguimiento de las medidas de protección colectiva es bastante débil, lo cual genera una sobrecarga en las acciones desarrolladas por la UNP
44. La sistematicidad de violencia en contra de líderes y lideresas de los pueblos étnicos debe ser entendida como un fenómeno de vulneración de derechos humanos extensible a sus comunidades y territorios.

## 8. RECOMENDACIONES

### Sobre el presupuesto

1. A todas las entidades del SNARIV, se reitera la necesidad de ajustar y actualizar los reportes de recursos para pueblos étnicos, realizados en el SPI. Así como de no retroceder en la estimación específica de recursos para pueblos indígenas como se venía avanzando en anteriores vigencias.
2. A la Unidad para las Víctimas, en la medida de que no se cuenta con un proyecto específico para incorporar el enfoque diferencial étnico para la vigencia 2019, se recomienda generar estrategias que permitan avanzar en las acciones diferenciales para los pueblos indígenas y garantizar un no retroceso de las acciones en las que se ha venido avanzando en el enfoque diferencial.
3. Al DNP, UARIV, Ministerio de Hacienda, realizar el análisis para estimar los recursos que se requieren para el cumplimiento de los componentes y medidas de los pueblos indígenas en el marco del Decreto Ley y evaluar las fuentes necesarias para asignar los recursos requeridos.

### Sobre el Registro Colectivo y la Reparación Colectiva Étnica

4. Es necesario que la Unidad para las Víctimas continúe avanzando en estrategias que permitan reducir las demoras en el procedimiento de notificación de los actos administrativos que definen la situación de una comunidad étnica en el RUV.
5. Se recomienda a la Unidad para las Víctimas frente a la definición y concertación de los PIRC correspondientes a los SCE étnicos, continuar avanzando en el diseño e implementación de estrategias que permitan imprimir a estos procesos una mayor agilidad y eficacia en materia de goce efectivo de derechos, sin que las mismas impliquen un desconocimiento del derecho fundamental a la consulta previa que respalda el derecho a la reparación colectiva étnica.
6. Es imperioso que el programa de acompañamiento para promover la inversión adecuada de los recursos recibidos a título de indemnización y el módulo de capacitación que se encuentra en formulación por la Unidad para las Víctimas en cumplimiento de lo ordenado en el Decreto Ley 4633 de 2011, sea revisado en cuanto a la efectividad del mismo, en tanto esta Comisión conoce de los conflictos internos y problemáticas que la administración e inversión de los recursos entregados por concepto de indemnización colectiva, vienen presentándose al interior de algunas comunidades étnicas.
7. Es preciso que en los PIRC que se concertan, protocolicen e implementen entre las entidades del SNARIV y los SCE, las acciones reparadoras que efectivamente respondan a la restitución de los



derechos territoriales de la población étnica, ello teniendo en cuenta que este derecho colectivo ha sido uno de los mayormente afectados por el conflicto armado.

8. Los escenarios de concertación de los PIRC entre las entidades del SNARIV y los SCE, deberían permitir impulsar efectivamente los procesos de retorno, restitución o reubicación territorial de la población étnica, en tanto la medida de restitución de los derechos territoriales constituye una de las medidas de reparación centrales y fundamentales para el desarrollo de esta población bajo sus propias pautas culturales.
9. Se recomienda a la UARIV que tenga en cuenta que cualquier reglamentación relacionada con los contenidos del Decreto Ley 4633 de 2011 implica al menos la reflexión sobre la necesidad de adelantar procesos de consulta previa en tanto es posible que de alguna manera tenga que ver con el núcleo esencial del derecho a la reparación colectiva. La Resolución por medio de la cual se emitieron los “Lineamientos Jurídicos y Políticos para la Definición Presupuestal de la medida de indemnización Colectiva para sujetos étnicos de Reparación Colectiva” y la Resolución No. 03143 de 2018 (Modelo Operativo de Reparación Colectiva de UARIV), constituyen ejemplos de documentos mediante los cuales la UARIV viene reglamentando o desarrollando los Decretos Leyes, sin el respeto de derecho fundamental a la consulta previa, o al menos la discusión, socialización y acuerdo de estos temas con los pueblos étnicos.
10. Finalmente, es preciso aclarar a la Unidad para las Víctimas que el Ministerio Público no tienen a cargo la obligación de invitar a las entidades del SNARIV pertinentes en un determinado Plan de Reparación Colectiva para su protocolización, pues esta labor corresponde directamente al Ministerio del Interior como coordinador de estos procesos de consulta previa. El Ministerio Público participa en estos espacios ejerciendo su rol de protección, defensa, promoción y divulgación de los derechos de la población. Por lo cual se recomienda a la Unidad para las Víctimas y al Ministerio del Interior revisar los contenidos del Decreto Ley 4633 de 2011, para tener claras sus funciones y roles en los procesos de reparación colectiva étnica, así como el alcance de las mismas.

#### **Sobre la medida de indemnización administrativa individual para integrantes de pueblos indígenas**

11. Al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, realizar un mayor esfuerzo presupuestal en la asignación presupuestal para esta medida, focalizando la inversión para pueblos étnicos, dada su condición como sujetos de especial protección constitucional.
12. El balance de la satisfacción y cumplimiento del Estado en el reconocimiento de la medida de indemnización administrativa individual para las víctimas de los grupos étnicos arroja un balance bajo, comparado con la satisfacción ejecutada hasta la fecha para la población no étnica; del total de la ejecución del presupuesto aplicado para el reconocimiento de la indemnización administrativa, solo un 8,2% ha sido aplicado a miembros de población étnica.

#### **Sobre la Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personal de los Pueblos y Comunidades Indígenas**

13. Al Ministerio del Interior, al Ministerio de Defensa y a la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación recordar que las políticas públicas para la protección y prevención de vulneración de los derechos humanos para los pueblos étnicos, deben contar con su plena

participación conforme a lo establecido en la Constitución Política y el bloque de constitucionalidad, la Ley 21 de 1991 y la jurisprudencia aplicable en la materia.

14. A las entidades que elaboran e intervienen en el registro de información sobre la violencia sistemática hacia los líderes, lideresas, las comunidades y los territorios étnicos, crear y concertar un registro de información adecuado que dé cuenta de la información relevante para la caracterización del riesgo y de los patrones delictivos asociados a estos, a fin de contribuir a la definición de medidas de protección cultural y territorialmente adecuadas, así como también a la disminución de la impunidad.
15. Al Ministerio del Interior, que en virtud de sus competencias legales relacionadas con la coordinación y el seguimiento a la efectividad de las medidas, fortalezca y dinamice la articulación entre las entidades del orden nacional y territorial intervinientes en garantizar la protección de los pueblos étnicos.
16. A la Agencia Nacional de Tierras, a la Unidad de Restitución y al Ministerio del Interior, tomen medidas para superar los obstáculos a los que se enfrentan los pueblos étnicos para la garantía de los derechos territoriales.
17. Al gobierno nacional y los gobiernos locales, consultar los componentes de las políticas públicas que afecten a los pueblos étnicos, así como también articular y armonizar dichas políticas, de manera especial las relacionadas con el desarrollo económico, ambiental y territorial, con las de los pueblos étnicos (Planes de Vida, planes específicos, Salvaguarda, Planes Integrales de Reparación Integral)
18. Al gobierno nacional, los gobiernos territoriales y demás entidades del Estado, establecer las acciones necesarias que el marco de sus competencias, contribuyan al análisis del riesgo y la prevención de la violencia sistemática en contra de los líderes, lideresas, los territorios étnicos y sus comunidades.
19. La Comisión insiste en las recomendaciones dadas en vigencias anteriores, ya que en su gran mayoría, no han sido atendidas, lo cual se evidencia en la reiteración de estas en los pasado informes, así como también en las recomendaciones dadas por la Defensoría del Pueblo en las Alertas Tempranas y demás documentos de advertencia.

## BIBLIOGRAFÍA

- Agencia Nacional de Tierras. Radicado No. 20195000537061, 2019.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Pueblo indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, sentencia de 27 de junio, 2012.
- Comisión Nacional de Territorios Indígenas “La violencia contra los Pueblos Indígenas en Tiempos de Paz”, 2018. Recuperado de:
- Comisión de Seguimiento y Monitoreo a los Decretos Leyes. Quinto Informe de Seguimiento y Monitoreo, 2017.
- Comisión de Seguimiento y Monitoreo a los Decretos Leyes. Sexto informe al Congreso de la República, 2018.
- Consejería para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales de la Presidencia de la República. Informe Homicidios de Contra Líderes Sociales y Defensores de Derechos Humanos 2010-2019, 2019.
- Consejería para la Estabilización y la Consolidación. Informe de Rendición de cuentas de la Construcción para la Paz, 2018.
- Corte Constitucional. Auto 004, 2009
- Corte Constitucional. Auto 266, 2017
- Corte Constitucional. Auto 286, 2019
- Corte Constitucional. Sentencia SU-254 de 2013
- Corte Constitucional. Sentencia SU – 123, 2018
- Decreto Ley 4633, 2011.
- Decreto Reglamentario 4800, 2011
- Defensoría del Pueblo, Alerta Temprana 026, 2017.
- Defensoría del Pueblo, Segundo Informe Auto 266 de 2017, 2019.
- Indepaz, La Naranja Mecánica, 2019. Recuperado de: <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2019/08/informe-2019-somos-defensores.pdf>
- Informe Auto 504 de 2017 (Marzo de 2019).
- Ley 1448, 2011.
- Procuraduría General de la Nación. Informe Violencia Sistemática Contra Defensores de Derechos Territoriales en Colombia, 2018.
- Rozo, V. 2018, Asesinato de líderes sociales y “la paradoja de la información”. Recuperado de: <https://www.dejusticia.org/column/asesinato-de-lideres-sociales-y-la-paradoja-de-la-informacion/>
- Ministerio de Agricultura. Radicado No. 20193000145441, 2019.



- Ministerio del Interior. Plan de Acción Oportuna, 2018.
- Ministerio de Defensa. Política de Defensa y Seguridad PDS, para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad, 2019.
- Unidad para las Víctimas. Oficio 20197207920361, 11 de junio de 2019.
- Unidad para las Víctimas. Oficio No. 20197205892631, 30 de mayo de 2019Unidad para las Víctimas.
- Unidad para las Víctimas. Resolución No. 1049, 2019.
- Unidad para las Víctimas. Resolución 03143 del 23 de julio, 2018
- Por parte de la Defensoría del Pueblo el 25 de junio de 2019 se realizó visita de verificación a la comunidad Wounaan de Pichimá Quebrada (Defensoría, 2019).
- URT, E-2019-230670 de 23 de abril de 2019

## ANEXOS

### Anexo A. Número y porcentaje de indemnización en grupos Rom, Indígenas, Afros y no étnicos por cada uno de los hechos victimizantes (2011 a marzo de 2019)

En el anexo No. 1 aparecen los hechos victimizantes indemnizables para etnias indígenas, Rom, Afro y no étnicos, según la respuesta dada por la UARIV en oficio con fecha 2019-05-16, radicado No. 20197205141391. En los datos presentados en dicho documento, se observa en general para todos los tipos de hechos victimizantes, que los mayores porcentajes de pago de indemnizaciones se dieron en los primeros años después de expedida la ley 1448 de 2011 y los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011.

Número y porcentaje de indemnización en grupos Rom, Indígenas, Afros y no Étnicos por cada uno de los hechos victimizantes, 2011 a marzo de 2019												
Número Víctimas de Homicidio indemnizadas												
Año	Rom	%Rom	Indígenas	%Indígenas	Afros	%Afros	No Étnicos	%No étnico	Total/año	%total/año	Étnicos	%Étnicos
2011	89	31,1	185	17,6	973	22,1	17689	17,0	18936	17,3	1247	21,7
2012	87	30,4	403	38,3	1399	31,8	36465	35,1	38354	35,0	1889	32,9
2013	60	21,0	215	20,5	846	19,2	21061	20,3	22182	20,2	1121	19,5
2014	12	4,2	69	6,6	282	6,4	8575	8,2	8938	8,1	363	6,3
2015	12	4,2	64	6,1	269	6,1	8188	7,9	8533	7,8	345	6,0
2016	15	5,2	59	5,6	322	7,3	6343	6,1	6739	6,1	396	6,9
2017	9	3,1	46	4,4	255	5,8	4286	4,1	4596	4,2	310	5,4
2018	2	0,7	10	1,0	56	1,3	1372	1,3	1440	1,3	68	1,2
43555		0,0		0,0	1	0,0	16	0,0	17	0,0	1	0,0
<b>Total/grupo</b>	<b>286</b>	<b>100</b>	<b>1051</b>	<b>100</b>	<b>4403</b>	<b>100</b>	<b>103995</b>	<b>100</b>	<b>109735</b>	<b>100</b>	<b>5740</b>	<b>100</b>
<b>/todos los años</b>												

### Número Víctimas por desaparición forzada indemnizadas

Año	Ro m	%Ro m	Indige nas	%Indig ena	Afro s	%Af ro	No Étnicos	%No etnico	Total/ año	%total/ año	Étnic os	%Étni cos
2011	9	13,6	46	17,5	252	23,3	3417	18,8	3724	19,0	307	21,8
2012	31	47,0	96	36,5	385	35,6	6480	35,7	6992	35,7	512	36,3
2013	14	21,2	54	20,5	203	18,8	4039	22,2	4310	22,0	271	19,2
2014	6	9,1	23	8,7	90	8,3	1619	8,9	1738	8,9	119	8,4
2015	3	4,5	19	7,2	66	6,1	1294	7,1	1382	7,1	88	6,2
2016	2	3,0	23	8,7	66	6,1	962	5,3	1053	5,4	91	6,5
2017	1	1,5	2	0,8	11	1,0	228	1,3	242	1,2	14	1,0
2018		0,0		0,0	7	0,6	120	0,7	127	0,6	7	0,5
43555		0,0		0,0		0,0	6	0,0	6	0,0	0	0,0
<b>Total/gr upo /todos años</b>	<b>66</b>	<b>100</b>	<b>263</b>	<b>100</b>	<b>1080</b>	<b>100</b>	<b>18165</b>	<b>100</b>	<b>19574</b>	<b>100</b>	<b>1409</b>	<b>100</b>

Número Víctimas por secuestro indemnizadas												
Año	Ro m	%Ro m	Indige nas	%Indig ena	Afro s	%Af ro	No Étnicos	%No etnico	Total/ año	%total/ año	Étnic os	%Étni cos
2011	5	23,8	7	11,1	46	12,0	2117	22,7	2175	22,2	58	12,4
2012	4	19,0	11	17,5	31	8,1	1274	13,7	1320	13,5	46	9,8
2013	6	28,6	27	42,9	196	51,0	3610	38,7	3839	39,2	229	48,9
2014	1	4,8	3	4,8	48	12,5	962	10,3	1014	10,4	52	11,1
2015		0,0		0,0	16	4,2	215	2,3	231	2,4	16	3,4
2016	4	19,0	7	11,1	25	6,5	491	5,3	527	5,4	36	7,7
2017	1	4,8	5	7,9	15	3,9	536	5,7	557	5,7	21	4,5
2018		0,0	3	4,8	6	1,6	114	1,2	123	1,3	9	1,9
43555		0,0		0,0	1	0,3	6	0,1	7	0,1	1	0,2
<b>Total/gr upo /todos años</b>	<b>21</b>	<b>100</b>	<b>63</b>	<b>100</b>	<b>384</b>	<b>100</b>	<b>9325</b>	<b>100</b>	<b>9793</b>	<b>100</b>	<b>468</b>	<b>100</b>

Número Víctimas lesiones personales discapacidad indemnizadas												
Año	Ro m	%Ro m	Indige nas	%Indig ena	Afro s	%Af ro	No Étnicos	%No etnico	Total/ año	%total/ año	Étnic os	%Étni cos
2011	2	25	7	17,1	34	24,8	552	23,7	595	23,7	43	23,1
2012	3	37,5	13	31,7	39	28,5	779	33,5	834	33,2	55	29,6
2013	2	25	13	31,7	29	21,2	483	20,8	527	21,0	44	23,7
2014	1	12,5	6	14,6	23	16,8	370	15,9	400	15,9	30	16,1
2015		0	1	2,4	8	5,8	92	4,0	101	4,0	9	4,8
2016		0		0,0	2	1,5	11	0,5	13	0,5	2	1,1
2017		0		0,0		0,0	12	0,5	12	0,5	0	0,0
2018		0	1	2,4	2	1,5	26	1,1	29	1,2	3	1,6
43555		0		0,0		0,0		0,0	0	0,0	0	0,0
<b>Total/gr upo /todos años</b>	<b>8</b>	<b>100</b>	<b>41</b>	<b>100</b>	<b>137</b>	<b>100</b>	<b>2325</b>	<b>100</b>	<b>2511</b>	<b>100</b>	<b>186</b>	<b>100</b>

Número Víctimas reclutamiento indemnizadas												
Año	Ro m	%Ro m	Indige nas	%Indig ena	Afro s	%Af ro	No Étnicos	%No etnico	Total/ año	%total/ año	Étnic os	%Étni cos
2011	4	50	7	10,4	15	13,8	1121	43,6	1147	41,6	26	14,1
2012		0	5	7,5	4	3,7	195	7,6	204	7,4	9	4,9
2013	1	12,5	13	19,4	19	17,4	425	16,5	458	16,6	33	17,9
2014		0	10	14,9	17	15,6	195	7,6	222	8,1	27	14,7
2015		0	1	1,5		0,0	8	0,3	9	0,3	1	0,5
2016	1	12,5	22	32,8	34	31,2	424	16,5	481	17,5	57	31,0
2017	2	25	7	10,4	15	13,8	179	7,0	203	7,4	24	13,0
2018		0	2	3,0	5	4,6	24	0,9	31	1,1	7	3,8
43555		0		0,0		0,0		0,0	0	0,0	0	0,0
<b>Total/gr upo /todos años</b>	<b>8</b>	<b>100</b>	<b>67</b>	<b>100</b>	<b>109</b>	<b>100</b>	<b>2571</b>	<b>100</b>	<b>2755</b>	<b>100</b>	<b>184</b>	<b>100</b>



Número Víctimas tortura indemnizadas												
Año	Ro m	%Ro m	Indige nas	%Indig ena	Afro s	%Af ro	No Étnicos	%No etnico	TotalL/ año	%total/ año	Étnic os	%Étni cos
2011		0		0	1	10		0	1	0,5	1	4,8
2012		0		0		0	5	2,6	5	2,3	0	0,0
2013	1	100	9	90	6	60	177	90,3	193	88,9	16	76,2
2014		0	1	10	3	30	12	6,1	16	7,4	4	19,0
2015		0		0		0		0,0	0	0,0	0	0,0
2016		0		0		0		0,0	0	0,0	0	0,0
2017		0		0		0		0,0	0	0,0	0	0,0
2018		0		0		0	2	1,0	2	0,9	0	0,0
43555		0		0		0		0,0	0	0	0	0,0
<b>Total/gr upo /todos años</b>	<b>1</b>	<b>100</b>	<b>10</b>	<b>100</b>	<b>10</b>	<b>100</b>	<b>196</b>	<b>100</b>	<b>217</b>	<b>100</b>	<b>21</b>	<b>100</b>

Número Víctimas desplazamiento indemnizadas												
Año	Ro m	%Ro m	Indige nas	%Indig ena	Afro s	%Af ro	No Étnicos	%No etnico	Total año	%total/ año	Étnic os	%Étni cos
2011		0		0		0		0	0	0	0	0
2012		0	2	0,0		0	9	0,0	11	0,0	2	0,0
2013	6	0,3	93	0,9	117	0,3	8153	2,3	8369	2,1	216	0,4
2014	33	14,8	1251	12,2	638	15,6	49057	13,9	57025	14,0	7968	15,0
2015	65	29,1	1740	17,0	115	28,4	61975	17,6	75939	18,7	1396	26,2
2016	44	19,5	3281	32,1	525	12,9	59786	16,9	68767	16,9	8981	16,9
2017	38	16,9	1991	19,5	927	22,7	87412	24,8	99059	24,4	1164	21,9
2018	43	19,1	1789	17,5	802	19,7	84188	23,9	94438	23,3	1025	19,2
43555	4	0,2	66	0,6	167	0,4	2273	0,6	2510	0,6	237	0,4
<b>Total/gr</b>	<b>22</b>	<b>100</b>	<b>10213</b>	<b>100</b>	<b>407</b>	<b>100</b>	<b>352853</b>	<b>100</b>	<b>406118</b>	<b>100</b>	<b>5326</b>	<b>100</b>

upo	56	96	5
/todos años	los		

### Anexo B. Mujeres violencia sexual indemnización otorgada

Mujeres violencia sexual indemnización otorgada												
Año	Rom	%	Indigenas	%	Afr os	%	no étnicos	% Indemnización por año en víctimas de violencia sexual mujeres no étnicas	Total indemnizadas	% Indemnización por año en víctimas de violencia sexual mujeres	Total étnicos	% Indemnización por año en víctimas de violencia sexual mujeres étnicas
2011	2	5,9		0,0	13	1,3	122	5,9	137,0	1,7	15,0	1,0
2012	4	11,8	15	9,5	31	3,1	466	11,8	540,4	6,6	74,4	5,1
2013	6	17,6	10	6,3	46	4,7	518	17,6	608,6	7,4	90,6	6,2
2014	6	17,6	42	26,6	264	26,8	1776	17,6	2159,0	26,3	383,0	26,0
2015	8	23,5	43	27,2	250	25,4	1851	23,5	2228,1	27,1	377,1	25,6
2016	2	5,9	18	11,4	130	13,2	750	5,9	930,5	11,3	180,5	12,3
2017	1	2,9	20	12,7	158	16,0	891	2,9	1101,6	13,4	210,6	14,3
2018	5	14,7	10	6,3	93	9,4	353	14,7	491,5	6,0	138,5	9,4
2019	0	0,0	0	0,0	1	0,1	2	0,0	3,1	0,0	1,1	0,1
<b>Total</b>	<b>34</b>	<b>100,0</b>	<b>158</b>	<b>100,0</b>	<b>986</b>	<b>100,0</b>	<b>6729</b>	<b>100,0</b>	<b>8207</b>	<b>100,0</b>	<b>1470,8</b>	<b>100,0</b>

### Anexo C. Porcentaje de presupuesto ejecutado

Tabla Porcentaje de Presupuesto Ejecutado		
Año	% Étnias	%No. Énias
2011	6,5	93,5
2012	5,1	94,9
2013	5,5	94,5
2014	9,8	90,2
2015	12,1	87,9
2016	11,1	88,9
2017	11,4	88,6
2018	11,6	88,4
2019	2,8	97,2
<b>Total</b>	<b>8,2</b>	<b>91,8</b>